

I COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

S O M M A R I O

COMITATO RISTRETTO:

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di identificazione ed espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo. Doc. XXII, n. 18 Fratoianni, Doc. XXII, n. 19 Marazziti e Doc. XXII, n. 21 Fiano 18

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulla pubblicità dei lavori 18

Audizione di esperti nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza (*Svolgimento e conclusione*) 19

SEDE CONSULTIVA:

DL 73/2014: Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche. C. 2447 Governo, approvato dal Senato (*Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni*) 19

ALLEGATO (*Parere approvato*) 24

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 23

COMITATO RISTRETTO

Giovedì 19 giugno 2014.

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul sistema di accoglienza e di identificazione nonché sul trattamento dei migranti nei centri di accoglienza, nei centri di identificazione ed espulsione e nei centri di accoglienza per richiedenti asilo. Doc. XXII, n. 18 Fratoianni, Doc. XXII, n. 19 Marazziti e Doc. XXII, n. 21 Fiano.

Il Comitato si è riunito dalle 11.10 alle 11.40.

INDAGINE CONOSCITIVA

Giovedì 19 giugno 2014. — Presidenza del vicepresidente Roberta AGOSTINI, indi del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 11.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

Roberta AGOSTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione di esperti nell'ambito dell'esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, di tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza.

(Svolgimento e conclusione).

Roberta AGOSTINI, *presidente*, introduce l'audizione.

Alfonso CELOTTO, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Roma Tre*, Gaetano AZZARITI, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma*, Beniamino CARAVITA DI TORITTO, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma*, Antonio D'ANDREA, *ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Brescia*, Claudio DE FIORES, *straordinario di diritto costituzionale presso la II Università di Napoli*, Giovanni GUZZETTA, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma*, Francesco Saverio MARINI, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico, presso l'Università Tor Vergata di Roma*, Giulio SALERNO, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata*, Gino SCACCIA, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Teramo* e Mauro VOLPI, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia*, svolgono relazioni sui temi oggetto dell'audizione.

Intervengono, per porre quesiti e formulare osservazioni, i deputati Giuseppe LAURICELLA (PD), Enzo LATTUCA (PD) e Emanuele COZZOLINO (M5S).

Rispondono ai quesiti posti i professori Giovanni GUZZETTA, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Tor Vergata di Roma*, Gaetano AZZARITI, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università « La Sapienza » di Roma*, Beniamino CARAVITA DI TORITTO, *ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università « La Sapienza » di Roma*, e

Mauro VOLPI, *ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Perugia*.

Interviene, per una precisazione, Giuseppe LAURICELLA (PD).

Francesco Paolo SISTO, *presidente*, ringrazia i professori e dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.50.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE CONSULTIVA

Giovedì 19 giugno 2014. — Presidenza del presidente Francesco Paolo SISTO.

La seduta comincia alle 13.55.

DL 73/2014: Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche. C. 2447 Governo, approvato dal Senato.

(Esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Matteo RICHETTI (PD), *relatore*, fa presente che il decreto-legge in esame, modificato nel corso dell'esame al Senato, si compone di cinque articoli, che recano una serie di proroghe di gestioni commissariali e degli effetti delle relative ordinanze. Nel preambolo del decreto si fa riferimento alla necessità di intervenire in via d'urgenza per consentire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle attività volte a fronteggiare la situazione di emergenza nel territorio delle regioni Campania e Puglia in relazione alla vulnerabilità sismica della galleria Pavoncelli, necessarie a garantire l'approvvigionamento idrico della zona interessata, la prosecuzione delle attività volte alla rea-

lizzazione del completamento della viabilità Lioni-Grottaminarda, nonché per consentire alla regione Campania di proseguire nelle attività avviate per l'affidamento delle gestioni di alcuni impianti di collettamento e depurazione siti nel suo territorio.

In particolare, l'articolo 1 del decreto-legge proroga dal 31 marzo 2014 al 31 dicembre 2016 la durata della gestione commissariale istituita per fronteggiare le condizioni di emergenza connesse alla vulnerabilità sismica della Galleria Pavoncelli.

Tale disposizione modifica l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 43 del 2013, che prevedeva che la predetta gestione commissariale, disciplinata dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3858 del 2010, operasse fino al 31 marzo 2014, in considerazione del permanere di gravi condizioni di emergenza. Il predetto termine, già prorogato al dicembre 2015 nel testo originario del decreto-legge, è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2016 nel corso dell'esame al Senato.

Segnala che la proroga del termine della gestione commissariale della Galleria Pavoncelli era stata inserita nel corso dell'esame al Senato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 150 del 2013 e successivamente soppressa durante l'esame alla Camera.

Agli oneri derivanti dalla proroga disposta dalla norma in commento si provvede con le risorse già previste per la copertura finanziaria della citata ordinanza, stimate in 95 milioni di euro.

Il comma 1-bis, inserito nel corso dell'esame al Senato, modifica il comma 1-bis del suddetto decreto-legge n. 43 del 2013, prevedendo che la relazione contenuta nel rapporto sulla gestione commissariale della Galleria Pavoncelli, inviato al Parlamento e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, contenga anche informazioni sull'entità dei lavori ancora da eseguire, oltre all'invio del rapporto medesimo anche all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'articolo 2, sostituito nel corso dell'esame al Senato, differisce sino al 31 dicembre 2016 l'operatività della gestione commissariale finalizzata alla definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali nei comuni delle regioni Campania, Basilicata, Puglia e Calabria colpiti dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981. Nell'ambito delle competenze della predetta gestione commissariale rientra l'intervento di completamento dell'asse stradale Lioni-Grottaminarda.

In particolare, il comma 1 modifica i commi 1, 2 e 3 dell'articolo 49 del decreto-legge n. 83 del 2012, al fine di: differire dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2016 il termine per la cessazione dell'incarico del Commissario *ad acta*, nominato ai fini della definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali nelle predette aree, previsti dall'articolo 32 della legge n. 219 del 1981; differire dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2016 l'obbligo in capo al Commissario *ad acta*, previa ricognizione delle pendenze, di provvedere alla consegna di tutti i beni, trattazioni e rapporti in capo alle amministrazioni individuate, secondo le ordinarie competenze, con decreto interministeriale, emanato di concerto dai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico, e di presentare ai medesimi Ministri la relazione conclusiva dell'attività svolta; prevedere come per il biennio 2012-2013, fino al 2016, la copertura dell'onere per il compenso a saldo e per il funzionamento della struttura di supporto del Commissario *ad acta*, nel limite di 100.000 euro.

Sono altresì dettate disposizioni per il monitoraggio delle attività del Commissario. Il comma 2 prevede infatti che il Commissario: invii al Parlamento, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con periodicità semestrale e al termine dell'incarico commissariale, un rapporto contenente la relazione sulle attività svolte e sull'entità dei lavori ancora da eseguire, nonché la rendicontazione contabile delle spese sostenute; riferisca alle competenti Commissioni parlamentari, con periodicità almeno semestrale,

sullo stato di avanzamento degli interventi nonché, in maniera dettagliata, sull'utilizzo delle risorse a tal fine stanziato.

Per quanto riguarda poi l'articolo 3, rileva che il comma 1 – in relazione all'emergenza nella gestione degli impianti di collettamento e depurazione di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni, Cuma e dell'impianto di grigliatura e derivazione di Succivo, nella Regione Campania – dispone che fino al 30 novembre 2014 continuano a produrre effetti l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4022 del 9 maggio 2012, nonché i provvedimenti rispettivamente presupposti, conseguenti e connessi alla citata ordinanza. La disposizione espressamente chiarisce che la proroga, al fine di non determinare soluzioni di continuità nella gestione degli impianti suddetti, opera nelle more del completamento, da parte della regione Campania, delle attività avviate per l'affidamento delle gestioni degli stessi impianti.

Al riguardo, osserva che il termine del 30 novembre è stato inserito nel corso dell'esame al Senato, in luogo del termine del 31 luglio inizialmente contemplato dal decreto-legge.

Sempre nel corso dell'esame al Senato è stato chiarito che la realizzazione dei citati impianti avvenga nel rispetto delle normative nazionali e dell'Unione europea in materia di gestione delle acque reflue e dei rifiuti (comma 1-ter).

Il comma 1-bis, inserito durante l'esame al Senato, prevede che il Commissario provveda a: inviare, al termine del proprio incarico, al Parlamento, all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ai Ministeri dell'ambiente e delle infrastrutture e dei trasporti, una relazione sulle attività svolte e la rendicontazione contabile; riferire, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato di avanzamento degli interventi nonché, in maniera dettagliata, sull'utilizzo delle risorse.

Il comma 2 individua la copertura finanziaria per fronteggiare gli oneri recati dal comma precedente a carico delle ri-

sorse previste per la richiamata ordinanza n. 4022 del 2012, che sono stimate in 65 milioni di euro.

L'articolo 3-bis, introdotto durante l'esame al Senato, proroga dal 31 luglio al 31 dicembre 2014 il termine – di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 150 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2014 – fino al quale continuano a produrre effetti le ordinanze di protezione civile adottate per la prosecuzione dei compiti finalizzati alla rimozione del relitto della nave Costa Concordia dal territorio dell'isola del Giglio, e l'istituzione dell'Osservatorio di monitoraggio delle operazioni connesse al progetto di rimozione e recupero proposto dalla Costa Crociere S.p.A.

Agli oneri conseguenti alla proroga si provvede, nel limite massimo di 5 milioni di euro, con le risorse già previste per la copertura finanziaria delle citate ordinanze di protezione civile.

Fa presente che il termine del 31 luglio 2014 è stato fissato dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 150 del 2013, al fine di consentire il proseguimento degli interventi previsti nell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3998 del 20 gennaio 2012 e nell'articolo 2 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4023 del 2012.

Osserva altresì che il provvedimento è riconducibile nel suo complesso alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » e « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato » (articolo 117, secondo comma, lettere g) e s) della Costituzione) e alla materia di competenza concorrente tra Stato e regioni « protezione civile » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Rileva come le proroghe in oggetto non siano conformi al contenuto dell'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2012, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile, che aveva stabilito in generale che le gestioni commissariali operanti ai sensi della legge n. 225 del 1992 (istitutiva del Servizio nazionale della

protezione civile) non fossero suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta, e comunque non oltre il 31 dicembre 2012.

Rileva, altresì, che alcune disposizioni del decreto-legge in esame – in particolare, il comma 1 dell'articolo 3 – differiscono il termine finale già stabilito da ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri.

Formula, quindi, una proposta di parere favorevole con osservazioni finalizzate a chiedere alla Commissione di merito di valutare l'opportunità di considerare, in relazione a ciascuna proroga o differimento, il divieto di proroga o rinnovo posto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2012 nonché di considerare la disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, che differisce il termine finale già stabilito dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4022 del 2012.

Emanuele COZZOLINO (M5S) fa presente che il decreto in esame costituisce un miniproroga di termini, perché non fa che dettare delle proroghe di termini su alcune gestioni commissariali ed in alcuni casi su stati di emergenza ai fini della realizzazione di determinate opere pubbliche.

Evidenzia che questo provvedimento, alla luce del dibattito svolto in Assemblea nella seduta di ieri, in occasione dell'approvazione di una mozione in tema di semplificazione normativa e amministrativa, va nella direzione opposta per diversi motivi.

Al riguardo, fa presente che, partendo dalle motivazioni più formali, il decreto è privo dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione e la relazione illustrativa del provvedimento non accenna a questa mancanza e neppure la giustifica.

Quanto alle questioni più sostanziali, ritiene che i requisiti costituzionali di necessità e urgenza siano difficili da individuare relativamente all'articolo 2 del decreto, perché si tratta di interventi su gestioni commissariali volte alla realizza-

zione di opere pubbliche che dovevano rimediare ai danni prodotti da eventi sismici risalenti agli anni 1980 e 1981.

Per quanto riguarda invece l'articolo 1, rileva che la proroga disposta dallo stato di emergenza deroga alla disposizione del decreto legge n. 59 del 2012 che ha stabilito un limite ben preciso alla proroga delle gestioni commissariali operanti ai sensi della legge n. 225 del 1992. Tale deroga è, a suo avviso, formalmente illegittima e sostanzialmente irrazionale.

Relativamente agli articoli 3 e 3-bis del provvedimento, osserva che andrebbe analizzata la questione dei rinnovi delle gestioni commissariali sul sistema di collettamento dei rifiuti in Campania, nonché la vicenda del relitto della Costa Concordia che si avvia a diventare una sorta di emergenza permanente.

Evidenzia, infine, che non ci sono gli estremi, a suo avviso, per esprimere un voto favorevole sulla proposta di parere formulata dal relatore.

Luigi FAMIGLIETTI (PD), facendo presente di essere sindaco di un comune sito nella zona interessata dall'intervento di completamento dell'asse stradale Lioni-Grottaminarda, al quale si riferisce l'articolo 2 del decreto-legge in oggetto, evidenzia come nel caso di specie, analogamente ad altri interventi contemplati dal medesimo provvedimento, la proroga della gestione commissariale si riveli indispensabile, in quanto i lavori per la costruzione della strada si protraggono da diversi anni, comportando peraltro l'adozione di diversi provvedimenti di esproprio nei confronti dei cittadini di comuni interessati. Al riguardo, fa presente che l'attuale commissario è persona stimata da tutti i sindaci della zona e, pertanto, ritiene che non ci sia nulla di demagogico nell'auspicare che questi sia rimesso pienamente nell'esercizio delle proprie funzioni, al fine di garantire il completamento dell'opera.

Per quanto riguarda, poi, il rilievo critico emerso dall'intervento del deputato Cozzolino, per cui le proroghe delle gestioni commissariali si riferirebbero a emergenze risalenti nel tempo, precisa che

non vi è coincidenza temporale tra il verificarsi della situazione di emergenza e il conferimento dell'incarico a un commissario.

Inoltre, pur ritenendo che la gestione commissariale non dovrebbe sostituire, in via generale, quella ordinaria, rileva come, a suo avviso, nei casi considerati dal decreto-legge in esame ricorrano i presupposti di necessità e urgenza, al fine di consentire la prosecuzione delle attività volte a fronteggiare la situazione di emergenza nel territorio di alcune regioni.

Giuseppe D'AMBROSIO (M5S), richiamando le considerazioni svolte dal deputato Famiglietti, evidenzia come sia tutt'altro che demagogico censurare un provvedimento che proroga il termine finale in relazione a diverse gestioni commissariali che si protraggono da anni, causando diversi danni ai cittadini per le modalità relative al loro esercizio. A titolo di esempio, cita il caso della proroga concernente la gestione commissariale istituita per fronteggiare le condizioni di emergenza connesse alla vulnerabilità sismica della Galleria Pavoncelli, di cui all'articolo 1 del

decreto-legge in oggetto, ricordando che tale questione era già emersa nell'ambito della discussione del cosiddetto « decreto milleproroghe » e che, in quella sede, era stata bloccata grazie al suo intervento e a quello del deputato Sibilìa.

Alla luce delle considerazioni svolte, fa presente, in modo paradossale, che potrebbe votare a favore di un provvedimento che preveda il commissariamento di coloro che fino a questo momento hanno svolto le funzioni di commissari di fronte a situazioni di emergenza.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni come formulata dal relatore.

La seduta termina alle 14.10.

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

Giovedì 19 giugno 2014.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.10 alle 14.25.

ALLEGATO

DL 73/2014: Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche (C. 2447 Governo, approvato dal Senato).**PARERE APPROVATO**

La I Commissione,

esaminato il disegno di legge C. 2447 Governo, approvato dal Senato, recante « Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche »;

considerato che il provvedimento è riconducibile nel suo complesso alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato « ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato » (articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione) e « tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali » (articolo 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione), nonché alla materia di competenza concorrente tra Stato e regioni « protezione civile » (articolo 117, terzo comma, della Costituzione);

rilevato che il decreto-legge in oggetto reca una serie di proroghe di gestioni commissariali e degli effetti delle relative ordinanze motivate, come risulta dal preambolo del medesimo decreto, dalla necessità di intervenire in via d'urgenza per consentire la prosecuzione, senza soluzione di continuità, delle attività volte a fronteggiare alcune situazioni di emergenza nel territorio delle regioni Campania e Puglia, nonché per consentire alla regione Campania di proseguire nelle attività avviate per l'affidamento delle gestioni di alcuni impianti di collettamento e depurazione siti nel suo territorio;

evidenziato che le proroghe previste dal decreto-legge non sono conformi all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2012, recante disposizioni ur-

genti per il riordino della protezione civile, che aveva stabilito in generale che le gestioni commissariali operanti ai sensi della legge n. 225 del 1992 – istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile – non fossero suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta, e comunque non oltre il 31 dicembre 2012;

considerato che la maggior parte delle proroghe contenute nel decreto-legge si riferiscono a termini originariamente stabiliti attraverso fonte normativa di rango subordinato ma successivamente prorogati mediante decreti-legge;

rilevato peraltro che alcune disposizioni del decreto-legge in esame – in particolare, il comma 1 dell'articolo 3 – differiscono il termine finale già stabilito da ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

a) valuti la Commissione di merito l'opportunità di considerare, in relazione a ciascuna proroga o differimento, il divieto di proroga o rinnovo posto dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2012;

b) valuti la Commissione di merito l'opportunità di considerare la disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, che differisce il termine finale già stabilito dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 4022 del 2012.