



Misure urgenti di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche

D.L. 73/2014 / A.C. 2447

Dossier n° 71 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
19 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2447
D.L.	73/2014
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 12 maggio 2014, n. 73, recante misure di proroga di Commissari per il completamento di opere pubbliche
Iter al Senato:	Si
Numero di articoli:	4
testo originario:	4
testo approvato dal Senato:	5
Date:	
emanazione:	12 maggio 2014
pubblicazione in G.U.:	12 maggio 2014
approvazione del Senato:	11 giugno 2014
presentazione:	11 giugno 2014
assegnazione:	11 giugno 2014
scadenza:	11 luglio 2014
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge in titolo, modificato nel corso dell'esame presso il Senato, si compone di cinque articoli, che recano una serie di proroghe di gestioni commissariali e degli effetti delle relative ordinanze.

Galleria Pavoncelli (art.1)

L'articolo 1, **modificato** durante l'esame al **Senato**, **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**".

In particolare, la disposizione interviene sulle previsioni dell'[articolo 4, comma 1, del D.L. 43/2013](#), che stabiliva che la predetta gestione commissariale, disciplinata dall'[ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 3858/2010](#), operasse fino al **31 marzo 2014**, in considerazione del permanere di gravi condizioni di emergenza connesse alla vulnerabilità sismica della "Galleria Pavoncelli". Il termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2016 nel corso dell'esame al Senato in quanto il vigente articolo 1 del decreto in esame prevede che la gestione commissariale si concluda il 31 dicembre 2015.

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**.

Lo **stato di emergenza** in relazione alla vulnerabilità sismica della "Galleria Pavoncelli" è stato **dichiarato fino al 30 novembre 2010** dal [D.P.C.M. del 6 novembre 2009](#) e, successivamente, con il [D.P.C.M. 17 dicembre 2010](#) è stato prorogato fino al **30 novembre 2011**.

Con la suddetta **O.P.C.M. 3858/2010** è stato **nominato un Commissario delegato** per provvedere:

- alla realizzazione delle opere di completamento della Galleria Pavoncelli *bis*, costituente *by pass* alla citata Galleria Pavoncelli;
- alla realizzazione delle ulteriori opere infrastrutturali comunque necessarie al superamento dell'emergenza.

L'ordinanza reca una serie di disposizioni per fronteggiare l'emergenza provvedendo non solo alla nomina del Commissario (art. 1), ma anche alla disciplina della struttura di supporto del commissario (art. 2), alla definizione delle funzioni del commissario, nonché alle risorse finanziarie utilizzabili (art. 6).

La proroga **deroga** all'art. 3, comma 2, del D.L. 59/2012, che aveva stabilito che le gestioni commissariali

operanti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225 non fossero suscettibili di proroga o rinnovo, se non una sola volta, e comunque non oltre il 31 dicembre 2012. Si ricorda inoltre che l'articolo 5, comma 1-*bis*, della legge n. 225/1992 (istitutiva del Servizio nazionale della Protezione civile) stabilisce che la durata della dichiarazione dello stato di emergenza non possa superare i 180 giorni e che uno stato di emergenza già dichiarato possa essere prorogato per non più di ulteriori 180 giorni.

Si segnala, inoltre, che il **comma 2 dell'articolo 4 del D.L. 13/2013** prevede che, con Accordo di programma, da stipularsi entro sei mesi antecedenti la scadenza della gestione commissariale, le Regioni interessate, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'Acquedotto Pugliese S.p.A., individuano il soggetto competente al subentro nelle attività e nelle iniziative finalizzate al superamento della situazione di criticità connessa alla vulnerabilità sismica della "Galleria Pavoncelli".

Si ricorda altresì che la proroga al 30 novembre 2016 del termine della gestione commissariale della Galleria Pavoncelli era stata inserita nel corso dell'esame al Senato del disegno di legge di conversione del [D.L. 150/2013](#) e successivamente soppressa durante l'esame alla Camera.

Il **comma 1-*bis*, inserito nel corso dell'esame al Senato**, prevede 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**. Il comma 1-*bis* prevede inoltre l'**invio** del rapporto **anche all'Autorità per la vigilanza** sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

La norma modifica il comma 1-*bis* dell'articolo 4 del D.L. 43/2013 ai sensi del quale il Commissario delegato invia al Parlamento 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 la rendicontazione contabile delle spese sostenute in relazione alla gestione commissariale della "Galleria Pavoncelli". Il Commissario riferisce altresì alle competenti Commissioni parlamentari, periodicamente e almeno ogni sei mesi, sullo stato di avanzamento degli interventi di cui alla citata ordinanza n. 3858 del 2010 nonché, in maniera dettagliata, sull'utilizzo delle risorse a tal fine stanziato.

[Interventi infrastrutturali nelle aree colpite dagli eventi sismici del 1980 e 1981 - Completamento asse stradale Lioni-Grottaminarda \(art. 2\)](#)

L'**articolo 2**, modificato 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 D.L. 83/2012, 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 sensi dell'articolo 86 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, ai fini della definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali nelle predette aree, previsti dall'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219 (art. 49, comma 1, del D.L. 83/2012);

- **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 (art. 49, comma 2, del D.L. 83/2012);

- 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**, gravante sulle disponibilità della contabilità speciale 3250, intestata al commissario *ad acta*, provenienti dalla contabilità speciale 1728 di cui all'articolo 86, comma 3, della legge 289/2002 (art. 49, comma 3, del D.L. 83/2012).

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.

La disposizione in esame opera attraverso un differimento del termine del 31 dicembre 2013, fissato dall'art. 49 del D.L. 83/2012, per la chiusura della gestione commissariale prevista dall'articolo 86 della L. 289/2002 e affidata, con D.M. attività produttive 21 febbraio 2003 (pubblicato nella *G.U.* 26 maggio 2003, n. 120) all'ing. Filippo D'Ambrosio.

L'art. 86 citato, finalizzato alla definitiva chiusura di tutti gli interventi infrastrutturali di cui all'art. 32 della legge n. 219/1981 (di conversione del D.L. 75/1981, recante interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981), oltre alla nomina del citato commissario *ad acta*, ha

revocato tutte le concessioni per le opere di viabilità, finanziate ai sensi della legge 219/1981, i cui lavori non avessero conseguito significativi avanzamenti da almeno tre anni. Il medesimo articolo 86 ha altresì disposto che il commissario *ad acta*, entro 24 mesi dalla definizione degli stati di consistenza, affidasse il completamento della realizzazione delle opere medesime con le modalità ritenute più vantaggiose per la pubblica amministrazione, avvalendosi della disciplina straordinaria di cui alla medesima legge n. 219 del 1981.

Il nuovo testo, approvato dal Senato, modifica sostanzialmente la disposizione inizialmente prevista dal decreto-legge riprendendo quasi integralmente il contenuto dell'articolo 2, comma 1, del decreto legge n. 150 del 2013, che era stato soppresso nel corso dell'esame parlamentare e che prevedeva una proroga fino al 31 dicembre 2014. Il testo originario prevede infatti che la citata gestione commissariale sia sostituita, al fine di consentire il completamento dell'asse stradale Lioni-Grottaminarda, da un Coordinatore di apposita struttura temporanea istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui viene disciplinata la nomina e gli oneri di funzionamento.

Gestione degli impianti di collettamento e depurazione in Campania (art. 3)

Proroga degli effetti dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri 4022/2012 (commi 1 e 1-ter)

Il comma 1 **dell'articolo 3** – 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 continua 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.

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).

Relativamente all'**O.P.C.M. n. 4022/2012**, si ricorda, in estrema sintesi, che essa ha previsto il subentro alla regione Campania dell'ing. Luigi Bosso (poi sostituito, con l'ordinanza del 10 agosto 2012, n. 16, dal dott. Nicola Dell'Acqua) in qualità di Commissario delegato nella gestione, fino al 31 marzo 2013 (**termine prorogato al 31 marzo 2014 dal D.L. 43/2013**), degli impianti di collettamento e depurazione di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni e Cuma, stabilendo altresì che il Commissario delegato provveda, in termini di somma urgenza, all'adeguamento alla normativa vigente in materia degli impianti predetti.

A tal fine la regione Campania provvede all'immediato trasferimento al Commissario delegato degli impianti di collettamento e depurazione in rassegna, unitamente alla pertinente documentazione tecnica e contabile. Il Commissario può avvalersi delle unità di personale in servizio presso i medesimi impianti, con costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato di durata non superiore al termine del 31 marzo 2013; al Commissario delegato, in relazione ai compiti conferiti, è riconosciuto un compenso mensile onnicomprensivo di euro 4.694,04. Il Commissario delegato può avvalersi di società a totale partecipazione pubblica, nonché della collaborazione dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), dell'ARPAC (Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania), degli uffici tecnici regionali, delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e degli enti pubblici territoriali e non territoriali; può altresì avvalersi, in posizione di comando, del personale delle predette amministrazioni ed enti nel limite complessivo di otto unità.

Relativamente alla proroga succitata, operata dal D.L. 43/2013, si rammenta che essa operava:

- in deroga al citato divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali esistenti previsto dall'articolo 3, comma 2, del D.L. 59/2012;
- salvo ultimazione anticipata da parte della Regione Campania delle procedure per la selezione del soggetto affidatario dell'adeguamento e gestione degli impianti.

Monitoraggio finanziario-contabile e delle attività svolte dal Commissario (comma 1-bis)

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**.

Copertura finanziaria (comma 2)

Il comma 2 individua la copertura finanziaria per fronteggiare gli oneri recati dal comma precedente a **carico delle risorse** previste per la richiamata **ordinanza n. 4022 del 2012**, che sono stimate in **65 milioni di euro**.

Si ricorda al riguardo che il comma 8 dell'articolo 1 della citata ordinanza – dopo aver stimato in 65 milioni di euro gli oneri complessivi per la sua attuazione – ha previsto che per la copertura si provveda, prioritariamente, con il versamento dei canoni correnti e pregressi maturati e ancora non versati da parte dei soggetti obbligati ai comuni od ai gestori del Servizio idrico integrato per il servizio di depurazione e collettamento degli impianti. È previsto altresì che la regione Campania provveda a trasferire sulla contabilità speciale l'eventuale differenza tra le somme derivanti dai canoni, fino a concorrenza di quelle necessarie per l'attuazione dell'ordinanza, con le risorse stanziato nel bilancio regionale.

Ordinanze riguardanti la Costa Concordia (art. 3-bis)

L'**articolo 3-bis, introdotto durante l'esame al Senato, proroga dal 31 luglio al 31 dicembre 2014 il termine** 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.

Il **termine del 31 luglio 2014 è stato fissato dall'art. 2, comma 1, del D.L. 150/2013**, 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.

L'**ordinanza n. 3998 del 2012** ha, in primo luogo, **nominato Commissario delegato il Capo del Dipartimento della Protezione Civile** e indicato i compiti ad esso assegnati (art. 1).

Relativamente alle vicende conseguenti all'incidente della Costa Concordia, si ricorda che con il **D.P.C.M. 20 gennaio 2012** è stato dichiarato lo stato di emergenza per il naufragio della nave Costa Concordia nel comune dell'Isola del Giglio fino al 31 gennaio 2013, dopodiché gli effetti delle ordinanze citate sono stati prolungati (in deroga al divieto di proroga o rinnovo delle gestioni commissariali stabilito dall'art. 3, comma 2, del D.L. 59/2012) fino al 31 dicembre 2013, per effetto dell'art. 2, comma 1, del D.L. 1/2013, e fino al 31 luglio 2014 in conseguenza di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, del D.L. 150/2013.

Dopo l'emanazione dell'O.P.C.M. 3998, l'ordinanza 4019/2012, per accelerare le attività finalizzate al superamento dell'emergenza, ha previsto un'apposita conferenza di servizi, svoltasi il 15 maggio 2012, indetta dal Commissario delegato per l'acquisizione di tutte le indicazioni occorrenti per l'eventuale miglioramento del progetto inerente alla rimozione e al recupero della nave, così come proposto dalla Costa Crociere S.p.A., nonché per l'esame e il rilascio dei pareri, visti, concessioni e nulla-osta, e per la valutazione d'incidenza ambientale, previsti a normativa vigente per il progetto stesso.

Con l'**ordinanza n. 4023/2012** sono state approvate le operazioni del progetto di rimozione e recupero della Costa Concordia e con l'**articolo 2** della medesima ordinanza è stato istituito, al fine di assicurare l'esecuzione del progetto con oneri a carico della Costa Crociere, un **Osservatorio di monitoraggio**, anche per quanto concerne gli aspetti di natura ambientale, che prevede la partecipazione di un rappresentante della regione Toscana, con funzioni di Presidente, del Ministero dell'ambiente, del Dipartimento della protezione civile, dell'ARPAT, della Provincia di Grosseto, del Comune dell'Isola del Giglio, del Ministero dell'interno, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ISPRA, della Capitaneria di Porto, del Ministero della salute e dell'Istituto Superiore della Sanità.

Con la recente **delibera del Consiglio dei Ministri del 16 maggio 2014** sono state dettate disposizioni per l'esecuzione della procedura per l'esame e l'approvazione del progetto per la rimozione del relitto ed è stato fissato il termine del 16 giugno 2014 per l'effettuazione della conferenza di servizi decisoria, all'esito della quale il Commissario delegato dovrà procedere all'adozione delle eventuali ulteriori misure necessarie per assicurare l'esatta esecuzione del progetto e delle relative prescrizioni formulate dalla Conferenza.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge di conversione è corredato della relazione illustrativa e della relazione tecnica. Il disegno di legge non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). La relazione illustrativa, difformemente da quanto disposto dall'articolo 9, comma 3, del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170, non "contiene il riferimento alla disposta esenzione [dall'obbligo di redazione della relazione AIR] e alle sue ragioni giustificative".

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

L'articolo 1, comma 1, novella l'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 43/2013, che ha prorogato al 31 marzo 2014 la gestione commissariale istituita per fronteggiare le condizioni di emergenza connesse alla vulnerabilità sismica della "Galleria Pavoncelli".

L'articolo 3, comma 1, del D.L. 43/2013 aveva prorogato al 31 marzo 2014 gli effetti dell'O.P.C.M. n. 4022/2012 su cui interviene l'articolo 3, comma 1.

Si ricorda inoltre che diverse disposizioni del decreto, nel testo modificato ed integrato al Senato, riprendono in maniera pressoché integrale i contenuti di talune norme già presenti nell'ambito del decreto-legge n. 150/2013 e soppresse nel corso dell'esame parlamentare di tale decreto: in particolare, l'articolo 1, comma 1, che era stato inserito nel corso dell'esame al Senato, e l'articolo 2, comma 1, presente nel testo originario del decreto; entrambi sono stati soppressi nel corso del procedimento di conversione. L'articolo 3-*bis* interviene in maniera non testuale sull'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, al fine di prorogare gli effetti delle ordinanze relative alle operazioni di rimozione del relitto della nave Costa Concordia.creto.

Motivazioni della necessità ed urgenza

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 realizzazione del completamento della viabilità Lioni-Grottaminarda, nonché per consentire alla Regione Campania di proseguire nelle attività avviate per l'affidamento delle gestioni degli impianti di collettamento e depurazione di Acerra, Marcianise, Napoli Nord, Foce Regi Lagni, Cuma e impianto di grigliatura e derivazione di Succivo.

Le motivazioni di necessità e urgenza sono, altresì, esplicitate nelle relazioni di accompagnamento del disegno di legge.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento interviene sulle materie "**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato**" e "**tutela dell'ambiente**" attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi delle lettere g) ed s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché sulla materia "**protezione civile**", che rientra tra gli ambiti di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Cost071	Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi - Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.