

DL 195/2009 sulle emergenze in Campania e in Abruzzo: dal Senato il primo via libera.

16 Febbraio 2010

L'Aula del Senato ha approvato con numerose modifiche, in prima lettura, il disegno di legge di conversione del DL 195/2009 recante "Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile"" ([DDL 1956/S](#) – Relatore il Sen. Antonio D'Alì del Gruppo parlamentare PdL). Per quanto di maggiore rilevanza si evidenziano, in particolare, le disposizioni in materia di protezione civile e sulla costituzione della Società Protezione civile – sulle quali l'Ance aveva evidenziato alcune criticità (vedi, in particolare, la notizia su "Interventi Ance"" del 16 gennaio 2010) – come riviste nel corso dell'esame.

Disposizioni in materia di protezione civile

Per quanto concerne le **disposizioni in materia di protezione civile**, viene previsto **fino al 31 dicembre 2010**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, **un Sottosegretario di Stato incaricato del coordinamento degli interventi di prevenzione** in ambito europeo ed internazionale **rispetto ad eventi di interesse di protezione civile** (con l'applicazione delle previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n.90 del 2008, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 72, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133), ai fini del mantenimento dell'incarico del Capo del Dipartimento della protezione civile. **Il Capo del Dipartimento della protezione civile, per lo svolgimento delle funzioni di Sottosegretario di Stato, non percepisce ulteriori emolumenti.**

La norma, poi, dispone la definizione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, dei livelli minimi dell'organizzazione delle strutture territoriali di protezione e degli enti cui spetta il governo e la gestione del sistema di allertamento nazionale ed il coordinamento in caso di dichiarazione dello stato di emergenza.

Al fine di assicurare risparmi di spesa, il provvedimento stabilisce la **nullità dei compromessi e delle clausole compromissorie** inserite nei contratti stipulati per la realizzazione di interventi connessi alle dichiarazioni di Stato di emergenza (ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992 n. 225) e di grande evento (di cui all'articolo 5-bis, comma 5, del decreto legge 7 settembre 2001 n. 343 convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2001 n. 401) e dispone, altresì, che i collegi arbitrali già eventualmente costituiti statuiscono in conformità. Al riguardo, si evidenzia che **durante l'esame del provvedimento in Commissione referente, la norma che sancisce la predetta nullità era stata (come auspicato dall'ANCE) soppressa**; ma a seguito del parere negativo della Commissione Bilancio è stato, poi, precisato che **sono fatti salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria al momento dell'entrata in vigore del decreto legge.**

Con un'apposita disposizione, viene previsto l'aumento del numero complessivo dei componenti del Governo che passano da sessantatre a sessantacinque e viene, conseguentemente, modificato l'art. 1, comma 376, della legge 244/2007 (che fissa il "limite al numero dei Ministeri e dei Componenti del Governo").

Costituzione della Protezione civile S.p.A.

Al fine di garantire economicità e tempestività agli interventi del Dipartimento della protezione civile, è autorizzata la **costituzione di una società per azioni d'interesse nazionale, denominata**

«**Protezione civile servizi s.p.a.**», con capitale sociale di un milione di euro sottoscritto interamente dalla Presidenza del Consiglio che esercita i diritti dell'azionista.

Viene previsto che la Protezione Civile S.p.A. venga sottoposta, nell'esercizio delle sue attività, al **potere di indirizzo del Dipartimento della Protezione Civile** con particolare riferimento ai seguenti aspetti: definizione delle aree di attività, del piano industriale, delle strategie e dei programmi.

Viene, altresì, specificato che le funzioni tipiche di protezione civile rimangono di esclusiva pertinenza del citato Dipartimento anche sotto il profilo strutturale e che la Società, espressamente qualificata come **società in house, svolge attività esecutive e strumentali per il perseguimento degli obiettivi tipici del Servizio nazionale di protezione civile.**

Con riferimento all'ambito di operatività della costituenda Protezione civile S.p.A. viene precisato che la stessa ha **ad oggetto esclusivo lo svolgimento dei compiti e delle attività strumentali e di supporto tecnico amministrativo per il Dipartimento della protezione civile, salvo diversa ed espressa disposizione di legge.**

Tra i compiti della società rientrano la gestione della flotta aerea e delle risorse tecnologiche, nonché, ferme restando le competenze del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **e nel rispetto della vigente normativa anche comunitaria, la progettazione, la scelta del contraente, la direzione lavori, la vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali, nonché l'acquisizione di forniture o servizi rientranti negli ambiti di competenza del Dipartimento della protezione civile e da esso individuati**, ivi compresi quelli concernenti le situazioni di emergenza socio-economico-ambientale e quelli relativi ai grandi eventi.

I rapporti tra la società e il Dipartimento della protezione civile sono regolati da un apposito contratto di servizio. Al fine di garantire l'invarianza della spesa, viene stabilito che all'incremento del trasferimento delle attività dal Dipartimento della protezione civile alla società – come definite dal contratto di servizio – deve corrispondere una riduzione proporzionale del fondo di dotazione del medesimo Dipartimento in termini di risorse finanziarie, strumentali e di personale.

Viene espressamente stabilito che **entro il 31 dicembre di ogni anno, venga presentata alle Camere una relazione dettagliata sulle attività svolte dalla Società**, sul relativo stato di attuazione nonché sulle iniziative che si intendono intraprendere.

La società, inoltre, può detenere immobili ed esercitare ogni attività strumentale, connessa o accessoria ai suoi compiti istituzionali nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria in materia di affidamento a società a capitale interamente pubblico. Al riguardo si sottolinea che l'Aula ha eliminato il riferimento alla possibilità della Società di assumere partecipazioni.

Viene, inoltre, specificato che **laddove la Società Protezione Civile, affidi a terzi lavori, forniture e servizi, applica le norme del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni e integrazioni, nonché i principi comunitari in materia di parità di trattamento, trasparenza, concorrenza e non discriminazione.**

Viene, anche, previsto che la Società **è tenuta al rispetto di quanto previsto dall'articolo 4 della Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004**, secondo la quale nell'ipotesi di assoluta eccezionalità dell'emergenza, da valutarsi in relazione al grave rischio di compromissione dell'integrità della vita umana, il Capo del Dipartimento della protezione civile può essere autorizzato a procedere ad affidamenti diretti in materia di appalti pubblici di rilievo comunitario, sempreché non sia possibile provvedere altrimenti e soltanto per periodi di tempo prestabiliti, limitati all'adozione dei primi indispensabili interventi.

Specifiche disposizioni riguardano, poi, **lo statuto** della costituenda società. In particolare, è previsto che lo statuto venga predisposto dal Dipartimento della protezione civile ed approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nel termine di novanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge 195/2009, con lo stesso decreto saranno nominati i componenti del Consiglio di Amministrazione e del collegio sindacale per il primo periodo di durata in carica. Lo statuto da emanarsi dovrà disciplinare il funzionamento interno della società e prevedere, tra l'altro, la proprietà esclusiva della Presidenza del Consiglio del capitale sociale, il divieto di cedere le azioni o di costituire

su di esse diritti a favore di terzi, la nomina dell'intero consiglio di amministrazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Segretario generale della Presidenza del Consiglio e del Capo del Dipartimento della protezione civile, le modalità per l'esercizio del controllo analogo sulla società, **nonchè l'obbligo di esercitare l'attività societaria in maniera prevalente in favore del Dipartimento della protezione civile.**

Con apposita disposizione viene assicurata copertura finanziaria alla norma, a tal fine viene autorizzata la spesa di 2.299.00 euro per ciascuno degli anni 2010 e 2011 mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1 della legge 225/1992, così come determinata dalla tabella C della legge dicembre 191/2009.

Al Senato sono state, altresì, inserite nel testo le seguenti disposizioni:

Interventi urgenti per la realizzazione degli istituti penitenziari

Per l'esecuzione di tali interventi vengono previste procedure straordinarie, tra le quali, in particolare, la nomina di un **Commissario straordinario** che, d'intesa con il Presidente della Regione territorialmente competente e sentiti i Sindaci dei Comuni interessati, **provveda alla localizzazione delle aree destinate alla realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie anche in deroga alle vigenti previsioni urbanistiche.** Il provvedimento di localizzazione non solo comporta dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle opere e costituisce decreto di occupazione d'urgenza delle aree individuate, ma **se adottato in deroga ai vigenti strumenti urbanistici, costituisce variante degli stessi e produce l'effetto dell'imposizione del vincolo preordinato all'espropriazione.** Apposite disposizioni riguardano: la comunicazione dell'avvenuta localizzazione, l'efficacia del provvedimento, i procedimenti di occupazione d'urgenza e le espropriazioni delle aree e la determinazione delle relative indennità.

Viene, anche, stabilito che avverso il provvedimento di localizzazione ed il verbale di immissione in possesso non è ammesso ricorso al giudice amministrativo, ma **soltanto ricorso giurisdizionale o ricorso straordinario al Capo dello Stato.**

Il Commissario straordinario **potrà avvalersi della Protezione civile S.p.A. per le attività di progettazione, scelta del contraente, direzione dei lavori e vigilanza degli interventi strutturali ed infrastrutturali** attuati in esecuzione degli interventi di cui all'art. 44-bis del DL. 207/2008 convertito dalla L. 14/2009 (c.d. "mille proroghe" che all'art. 44-bis reca "disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie" e la nomina del Commissario Straordinario lonta).

Viene, altresì, prevista una **deroga al limite dei subappalti delle lavorazioni prevalenti (articolo 18 del D.lgs. 163/2006) che potranno salire fino al 50%.**

Strumenti per prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione degli istituti penitenziari

Con riferimento agli strumenti volti a prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione degli istituti penitenziari, vengono attribuiti poteri specifici ai Prefetti. In particolare, si prevede che, **presso la Prefettura, è operativa una sezione specializzata del Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere** previsto dal Codice Appalti (D.lgs. 163/2006), quale forma di raccordo operativo tra gli uffici già esistenti. Le funzioni, la composizione, le risorse umane e le dotazioni strumentali della suddetta sezione specializzata saranno definite con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con i Ministri della giustizia e delle infrastrutture e dei trasporti, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto.

Per assicurare i controlli antimafia nei contratti pubblici e nei successivi subappalti e subcontratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture e nelle erogazioni e concessioni di provvidenze pubbliche, attuati in esecuzione del programma degli interventi di cui all'art. 44-bis del DL. 207/2008, convertito dalla L. 14/2009, **è prevista la tracciabilità dei relativi flussi finanziari e la costituzione presso il Prefetto competente** (secondo le modalità da definirsi con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) **di elenchi di fornitori e prestatori di servizi, non soggetti a inquinamento mafioso, cui possono rivolgersi gli esecutori dei lavori attuati in esecuzione del programma di interventi di cui al citato art. 44-bis del DL. 207/2008** (c.d. "mille proroghe" che all'art. 44-bis reca "disposizioni in materia di infrastrutture carcerarie" e la

nomina del Commissario Straordinario Ionta).

Il Governo dovrà presentare una relazione semestrale alle Camere concernente l'applicazione delle suddette disposizioni.

Nel corso dell'esame sono state, altresì, confermate, sia pur con modifiche, altre norme del testo volte, in particolare, a fronteggiare: il sisma dell'Abruzzo, l'emergenza rifiuti in Campania e le situazioni di rischio idrogeologico.

Con riferimento al **sisma in Abruzzo**, conclusa la fase di prima emergenza, il decreto interviene per avviare la fase post emergenziale nel territorio della Regione, dove **il Presidente della Regione - a decorrere dal 1° febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza - assume le funzioni di Commissario delegato per la ricostruzione dei territori** colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 **prosegue gli interventi di primo soccorso e di assistenza** in favore delle popolazioni colpite dai medesimi eventi; permane, invece, la competenza del Dipartimento nazionale della Protezione Civile per il completamento del progetto C.A.S.E. e dei moduli abitativi provvisori (MAP) e scolastici (MUSP). Il Commissario delegato può nominare quali sub-commissari i sindaci dei Comuni interessati dagli eventi sismici.

Contestualmente, viene disposto che il Commissario delegato, nominato ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, cessi dall'incarico il 31 gennaio 2010 ed entro tale data fornisca, ai fini del subentro degli organi competenti, al Presidente della Regione Abruzzo ed al Ministero dell'economia e delle finanze lo stato degli interventi realizzati e in corso di realizzazione, la situazione contabile di tutte le entrate e di tutte le spese (con l'indicazione della provenienza dei fondi, dei soggetti beneficiari e della tipologia della spesa), nonché la situazione analitica dei debiti derivanti dalle obbligazioni e dagli impegni assunti per il superamento dell'emergenza. Spetterà ad una successiva ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge 39/2009, disciplinare il passaggio di consegne, il trasferimento delle residue risorse finanziarie e le modalità di controllo della spesa per la ricostruzione del territorio abruzzese.

Allo scopo di assicurare la massima funzionalità delle **attività di monitoraggio del rischio sismico, viene autorizzata la spesa pari a 1 milione di euro per l'anno 2011 ed a 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2013**, mediante rifinanziamento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2 comma 329 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (recante autorizzazione di spesa per la prosecuzione delle attività di monitoraggio del rischio sismico).

Viene, anche, previsto che il **Governo trasmetta al Parlamento, informative sulle spese sostenute nella fase di emergenza**; tali informative sono trasmesse entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto e a conclusione dell'emergenza.

Con apposita disposizione di interpretazione autentica (riferita all'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto legge 39/2009, convertito con legge 77/2009, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile"), viene chiarito che le disposizioni del decreto relative alla sospensione dei processi civili, penali e amministrativi e alla sospensione dei termini si interpretano nel senso che la presentazione dell'istanza di prosecuzione per i procedimenti di cui alle medesime disposizioni è dovuta limitatamente a quelli per i quali le udienze processuali erano fissate in data ricompresa nel periodo che va dal 6 aprile 2009 al 31 luglio 2009, ad eccezione dei processi tributari di primo e secondo grado e di quelli amministrativi di primo grado già definiti.

Viene, inoltre, previsto che le ordinanze contingibili e urgenti in materia di rifiuti (di cui all'articolo 191 del decreto legislativo 152/2009 - "Norme in materia ambientale") possono essere reiterate fino a quattro volte, limitatamente ai territori colpiti dagli eventi sismici.

Per quanto concerne i **rifiuti in Campania**, il decreto introduce una serie di disposizioni per la **cessazione dello stato di emergenza rifiuti nella Regione - fissata alla data del 31 dicembre 2009** - al fine di consentire il subentro degli enti ordinariamente competenti nelle attività fino ad oggi svolte dalle strutture di amministrazione straordinaria.

La cessazione dello stato di emergenza avverrà attraverso l'istituzione, nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministri - Dipartimento protezione civile, di una **"unità operativa"** e di

una **“unità stralcio”**. L'Unità stralcio avvia le procedure per l'accertamento della massa attiva e passiva derivante dalle attività compiute durante lo stato di emergenza, in particolare, viene previsto che, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 gennaio 2011, **non possono essere intraprese azioni giudiziarie ed arbitrali nei confronti delle Strutture commissariali e dell'unità stralcio e che le azioni pendenti sono sospese**. Invece, l'unità operativa provvede, tra l'altro, alle competenze amministrative relative all'esecuzione del contratto di affidamento del termovalorizzatore di Acerra e del relativo impianto di servizio, alla prosecuzione – ove ritenuto necessario – degli interventi anche infrastrutturali e delle relative opere accessorie, alla determinazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, dei costi di conferimento dei rifiuti, nonché a prestare il proprio supporto alla Regione Campania ed alle relative Province, su esplicita richiesta delle stesse e solo nella ricorrenza di oggettive condizioni di necessità ed urgenza.

Il provvedimento autorizza la salvaguardia delle aree di interesse strategico nazionale mediante l'impiego di duecentocinquanta unità delle Forze armate e prevede la cessazione di efficacia, alla data del 31 dicembre 2009, delle ordinanze di protezione civile emanate per fronteggiare l'emergenza rifiuti con la salvaguardia dei rapporti giuridici in corso.

Ai **Presidenti delle Province** sono attribuite, dal primo gennaio 2010 sino al 31 settembre 2010, le funzioni ed i compiti spettanti agli organi provinciali in materia di programmazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti, da organizzarsi prioritariamente per ambiti territoriali nel contesto provinciale e per distinti segmenti delle fasi del ciclo di gestione dei rifiuti.

Il decreto individua, altresì, le modalità per la determinazione del valore dell'impianto di **termovalorizzazione di Acerra** e ne disciplina il trasferimento di proprietà entro il 31 dicembre 2011, con decreto del Presidente del Consiglio, alla Regione Campania ovvero alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile o a soggetto privato. Nel caso in cui, il suddetto trasferimento non avvenga entro il 31 gennaio 2012, la proprietà del termovalorizzatore è comunque trasferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della Protezione civile, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nelle more della vendita, il Dipartimento della protezione civile mantiene la piena disponibilità dell'impianto ed è autorizzato a stipulare un contratto per l'affitto dell'impianto stesso per la durata di due anni anziché quindici anni (come previsto originariamente).

Sono inoltre previste norme sulle procedure di collaudo e funzionamento del termovalorizzatore di Acerra, sugli impianti di selezione e trattamento dei rifiuti, sul deposito e stoccaggio temporaneo dei rifiuti, sulla riscossione della TARSU e della TIA, sulla realizzazione di un impianto di recupero e smaltimento dei rifiuti presso un'area individuata nei territori dei Comuni di Giugliano o Villa Literno, nonché sul personale dei consorzi.

Viene, altresì, previsto che nei territori dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza per il settore rifiuti, in caso di **commissione di delitti connessi allo smaltimento dei rifiuti** di cui all'articolo 6 del decreto legge 172/2008, convertito dalla legge 210/2008 (recante Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché misure urgenti di tutela ambientale), l'aumento della pena per la recidiva è obbligatorio e non può essere inferiore ad un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto. Tale disposizione vale per la durata di dodici mesi dalla cessazione dello stato di emergenza. Viene, anche, regolata l'individuazione dell'Autorità giudiziaria competente per i procedimenti penali relativi alla gestione dei rifiuti nella Regione Campania.

Con riferimento agli **interventi urgenti nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico** e al fine di salvaguardare la sicurezza delle infrastrutture e il patrimonio ambientale e culturale, il decreto prevede la **nomina di Commissari straordinari** – ai sensi dell'art. 20 del D.L. 185/2008 convertito dalla legge 2/2009 – disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dipartimento della protezione civile e i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Con riferimento alle competenze dei Commissari, questi: attuano gli interventi,

provvedono alle azioni di indirizzo e di supporto promuovendo anche intese tra i soggetti pubblici e privati interessati, emanano gli atti e i provvedimenti, curano tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessarie alla realizzazione degli interventi, nel rispetto delle disposizioni comunitarie, avvalendosi, ove necessario, dei poteri di sostituzione e di deroga di cui al citato art. 20. Per quanto concerne le misure di coordinamento, viene disposto che le attività di coordinamento delle fasi relative alla programmazione e alla realizzazione degli interventi, nonché quelle di verifica siano attribuite al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Dipartimento della protezione civile per i profili di competenza.

Per gli interventi urgenti concernenti i territori delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Toscana, colpiti dagli eventi meteorici eccezionali dell'ultima decade di dicembre 2009 e dei primi giorni del mese di gennaio 2010, **viene integrato il Fondo della protezione civile** di cui all'articolo 6 comma 1 del decreto legge 142/1991, convertito dalla legge 195/1991, per l'importo di 100 milioni di euro solo in termini di competenza per l'anno 2010.

Il decreto legge, che scade il 28 febbraio, passa, ora, alla seconda lettura della Camera dei Deputati. Si veda precedente del 12 gennaio 2010.