



Commissario Straordinario Unico

per il coordinamento e la realizzazione degli interventi di collettamento, fognatura e depurazione delle acque reflue urbane (Sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea C-565/10 e C-85/13).

D.P.C.M. del 26/04/2017



**Camera dei Deputati
Commissione VIII Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici**

**Audizione del Prof. Enrico Rolle
Commissario Straordinario Unico**

Relazione

Roma, 12 settembre 2018

BREVE RESOCONTO SULLE ATTIVITÀ COMMISSARIALI

Per le inadempienze nell'attuazione della Direttiva 91/271/CEE, recepita dall'Italia con il D. Lgs. 152/2006, che prevede che tutti gli agglomerati con carico generato maggiore di 2.000 abitanti equivalenti siano forniti di adeguati sistemi di reti fognarie e trattamento delle acque reflue, l'Italia ha subito due condanne da parte della Corte di Giustizia Europea, la C565-10 (Procedura 2004-2034) e la C85-13 (Procedura 2009-2034). Per la causa C565-10, dal 1° giugno 2018, l'Italia è definitivamente soggetta al pagamento di ingenti sanzioni pecuniarie.

Nel corso degli scorsi anni, lo Stato Italiano è intervenuto più volte per accelerare la realizzazione delle opere negli agglomerati non conformi alle prescrizioni comunitarie. In particolare, il primo importante atto governativo è la Delibera CIPE 60/2012, con la quale venivano finanziati 183 interventi relativi al settore del collettamento e della depurazione delle acque reflue nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, per un totale stanziato di circa 1,8 miliardi di euro. A seguito di tale Delibera, nell'anno 2013, furono sottoscritti Accordi di Programma Quadro con le Regioni interessate per l'utilizzazione delle risorse stanziato e la realizzazione degli interventi finanziati.

Successivamente, a causa dei ritardi registrati nell'attuazione degli interventi, il Governo, ai sensi dell'art. 7, comma 7, del Decreto Legge 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, disponeva di attivare i poteri sostitutivi prevedendo la nomina di appositi Commissari Straordinari per la realizzazione degli interventi finanziati con la suddetta Delibera CIPE.

Infine, lo Stato italiano è ulteriormente intervenuto, e, ai sensi dell'art.2, commi 1 e 2, del Decreto Legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito con modificazioni, nella Legge 27 febbraio 2017 n.18, ha previsto l'istituzione di un unico Commissario Straordinario per l'intero territorio nazionale, con il compito di coordinare e realizzare, nel minor tempo possibile, gli interventi necessari a garantire l'adeguamento, alle sentenze di condanna della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19 luglio 2012 (Causa C-565/10) e il 10 aprile 2014 (Causa C-85/13). Con il D.P.C.M. 26/04/2017, registrato alla Corte dei Conti il 18/05/2017 e pubblicato nella GURI il 05/06/2017, ai sensi dell'art.2 commi 1 e 2, del Decreto Legge 29 dicembre 2016, n. 243, convertito con modificazioni, nella Legge 27 febbraio 2017 n.18, il Prof. Enrico Rolle è stato nominato Commissario Straordinario Unico.

Gli agglomerati in infrazione affidati al Commissario, come desumibili dall'elenco allegato al decreto di nomina, sono riportati nella tabella seguente, suddivisi per regione e per le due procedure di

infrazione, la 2004/2034 che ha generato la causa C-565/10, e la 2009/2034 che ha generato la causa C-85/13.

ELENCO AGGLOMERATI PROCEDURA INFRAZIONE 2004/2034											
Abruzzo	Lanciano - Castel Frentano					Sicilia	Aci Castello	Aci Catena	Acireale +altri	Adrano	Agrigento e periferia
Calabria	Acri	Bagnara Calabria	Castrovillari	Crotone	Mesoraca		Augusta	Avola	Belpasso	Caltagirone	Campobello di Mazara 1
	Montebello Jonico	Motta San Giovanni	Reggio Calabria	Rende	Rossano		Capo d'Orlando	Carini +ASIP Palermo	Carlentini	Castelvetrano	Catania +altri
	Sellia Marina	Siderno	Soverato				Cefalù	Consortile Sant'Agata Militello	Consortile Torregrotta	Favara	Fumari
Campania	Battipaglia	Benevento	Casamicciola Terme	Forio	Ischia		Giarre, Mascali, Riposto +altri	Gioiosa Marea	Gravina di Catania	Macchitella	Marsala
	Napoli Est	Vico Equense					Mazara del Vallo	Messina 6 (Tono)	Milazzo	Misilmeri	Misterbianco e altri
F.V.Giulia	Cervignano	Trieste Muggia - S. Dorligo					Niscemi	Pace del Mela	Palagonia	Palermo +fraz limitrofe	Palma di Montechiaro
Liguria	Albenga	Rapallo	Recco				Patti	Porto Empedocle	Ragusa	Ribera	Roccalumera
Puglia	Casamassima	Porto Cesareo	Taviano				Rometta	San Giovanni La Punta	Santa Flavia	Sciacca	Scicli
							Scoglitti	Scordia, Militello Val di Catania	Termini Imerese	Trabia	Tremestieri Etneo
							Triscina Marinella				

ELENCO AGGLOMERATI PROCEDURA INFRAZIONE 2009/2034											
Abruzzo	Pescasseroli					Marche	Pesaro	Urbino			
F.V.Giulia	Cividale del Friuli	Gradisca d'Isonzo	Grado	Latisana		Sicilia	Castellammare del Golfo 1	Cinisi	Partinico	Terrasini	
Lazio	Frosinone										Trappeto
Lombardia	Calco	Casteggio	Melegnano	Mortara	Orzinuovi	Valle d'Aosta	Courmayeur				
	Rozzano	Trezzano sul Naviglio	Valle San Martino	Vigevano		Veneto	Thiene				

Le prime azioni poste in essere al fine sia di creare una struttura commissariale dotata della necessaria specifica competenza tecnica, sia di assicurarne l'operatività, sono state le definizioni di convenzioni con società pubbliche, amministrazioni locali, enti pubblici o affidatari di pubblici servizi.

Le principali di tali convenzioni sono state stipulate con le due società a totale partecipazione pubblica, Sogesid SpA, che fornisce al commissario il necessario supporto tecnico, amministrativo e legale e Invitalia SpA quale centrale di committenza per l'affidamento dei lavori.

Ulteriori convenzioni sono state stipulate con ENEA per affrontare problemi di particolare complessità tecnologica ed ambientale, nonché con regioni, amministrazioni locali, enti d'ambito, gestori del servizio idrico per affrontare in modo più efficace la realizzazione di opere attraverso il loro attivo coinvolgimento.

È stato inoltre predisposto l'Albo dei progettisti e il relativo sistema di qualificazione.

Una sintesi dello stato di attuazione di ciascuno degli interventi affidati al Commissario, sia quelli realizzati direttamente, che, giova ricordare, erano per la grande maggioranza quelli in cui le procedure per l'affidamento della progettazione o dei lavori erano ancora nelle fasi iniziali, sia quelli per i quali viene svolta una funzione di coordinamento, è riportato nella tabelle seguenti.

CAUSA C565/10							
REGIONE	AGGLOMERATI IN INFRAZIONE AL 5/6/2017	AGGLOMERATI USCITI DALLA PROCEDURA D'INFRAZIONE AL 5/6/2018	AGGLOMERATI IN CONFORMITA' STRUTTURALE	AGGLOMERATI CON LAVORI IN CORSO	AGGLOMERATI CON LAVORI AGGIUDICATI	AGGLOMERATI CON PROGETTAZION E IN CORSO	AGGLOMERATI CON PROGETTAZIONE DA AVVIARE
ABRUZZO	1	1	-	-	-	-	-
CALABRIA	13	-	-	5	1	4	3
CAMPANIA	7	1	1	1		4	
FRIULI VENEZIA GIULIA	2	-	1	1			
LIGURIA	3	1	-	2			
PUGLIA	3	-		3			
SICILIA (*)	49	3	2	9	5	22	8
<i>AGRIGENTO Periferia (5 interventi)</i>	1		3			2	
<i>PALERMO (13 interventi)</i>	1			1	6	5	1
TOTALE	80	6	3	15	6	30	11

(*) Esclusi gli agglomerati di Agrigento Periferia e Palermo descritti a parte

CAUSA C85/13					
REGIONE	AGGLOMERATI IN INFRAZIONE AL 5/6/2017	AGGLOMERATI USCITI DALLA PROCEDURA D'INFRAZIONE AL 5/6/2018	AGGLOMERATI IN CONFORMITA' STRUTTURALE	AGGLOMERATI CON LAVORI IN CORSO	AGGLOMERATI CON PROGETTAZIONE DA AVVIARE
ABRUZZO	1	-		1	
FRIULI VENEZIA GIULIA	4	3	1		
LAZIO	1	1			
LOMBARDIA	9	7	1	1	
MARCHE	2	-		2	
SICILIA	5	-	1	1	3
VALLE D'AOSTA	1			1	
VENETO	1	-	1		
TOTALE	24	11	4	6	3

L'attività tecnico-amministrativa degli uffici commissariale in questo primo anno di attività, ha portato complessivamente al 30 giugno 2018 all'emanazione di 144 provvedimenti (70 nel 2017 e 74 nei primi sei mesi del 2018), sono stati sottoscritti 18 contratti per progettazione e/o esecuzione lavori, bandite 3 gare per indagini propedeutiche alla progettazione, 21 gare per servizi di ingegneria, 13 gare per lavori.

Al fine di fornire una rappresentazione complessiva dello stato degli interventi e di valutare i tempi necessari per uscire dalle procedure di infrazione, sono stati predisposti cronoprogrammi di sintesi in cui compaiono le date previste per l'inizio dei lavori, per la fine e per la raggiunta conformità, che, si ricorda, viene conseguita al momento della conformità strutturale dell'opera realizzata e della sua messa in esercizio per collettori e fognature, mentre per i depuratori, la conformità si raggiunge solo dopo avere acquisito un congruo numero di dati sull'effluente depurato che attestino il raggiungimento delle condizioni di regime.

Nella costruzione di tali cronoprogrammi, che si discostano in maniera sensibile da quelli prodotti dai precedenti soggetti attuatori (commissari ex art. 7 comma 7 del cosiddetto decreto "Sblocca Italia", regioni e amministrazioni locali), ai fini della valutazione dei tempi necessari per svolgere ciascuna delle fasi in cui si articola la realizzazione delle opere, si sono adottati criteri che tengono conto della minore o maggiore complessità delle procedure, dei contesti nei quali si svolgono i lavori, e, soprattutto, delle esperienze fatte nel corso di questo primo anno di attività. In sintesi si prevede che gli agglomerati in infrazione escano dalle procedure secondo la successione temporale seguente

CRONOPROGRAMMA ADEGUAMENTO AGGLOMERATI	
AGGLOMERATI ATTUALMENTE CONFORMI	22
II SEMESTRE 2018	8
I SEMESTRE 2019	6
II SEMESTRE 2019	5
I SEMESTRE 2020	2
II SEMESTRE 2020	3
I SEMESTRE 2021	17
II SEMESTRE 2021	15
I SEMESTRE 2022	7
II SEMESTRE 2022	9
I SEMESTRE 2023	9
II SEMESTRE 2023	1
TOTALE	104

I cronoprogrammi costituiscono pertanto un preciso impegno del commissario e della sua struttura in merito ai tempi di realizzazione delle opere e di uscita dalle procedure di infrazione; risolte in modo adeguato le criticità che hanno accompagnato sin dall'inizio l'attività del Commissario e quelle successivamente emerse, eventuali ritardi potranno aversi per cause derivanti da fatti esterni al momento non prevedibili. Al fine comunque di poter tenere sotto costante controllo l'avanzamento

delle attività, registrando tutti gli atti, sia quelli di competenza del commissario che quelli di terzi, e potere quindi adottare per tempo le necessarie misure correttive, è stato sviluppato un modello informativo-gestionale attualmente in corso di validazione su due interventi campione.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, alcuni dati sintetici sono riportati di seguito.

Risorse complessivamente confluite nella Contabilità speciale del Commissario negli anni 2017 e 2018 a titolo di anticipazioni: 90.490.636,55 Euro

Risorse spese negli anni 2017 e 2018: 4.250.221,30

Operazioni registrate sul libro giornale negli anni 2017 e 2018: 193 (si tratta principalmente di pagamenti per le prestazioni rese da Sogesid nell'ambito delle convenzioni di supporto tecnico amministrativo al precedente commissario ex art. 7 comma 7 del decreto Sblocca Italia, pubblicazioni di gare, prestazioni di professionisti incaricati dell'esecuzione dei necessari servizi di ingegneria, incentivi per servizi svolti da pubbliche amministrazioni, primi stati di avanzamento lavori, versamenti in favore dell'erario).

CRITICITÀ EMERSE NEL PRIMO ANNO DI ATTIVITÀ E PROPOSTE DI SUPERAMENTO

La principale di tali criticità, emersa in tutta la sua gravità sin dalla conversione del decreto legge 243/2016, è rappresentata dalla incompletezza della norma istitutiva del Commissario, dovuta ad un contrattempo nella trasmissione al relatore del provvedimento in Commissione, che ha fatto sì che tutte le modifiche elaborate dal ministero dell'ambiente non venissero trasferite nel testo finale. Successivamente per ben due volte si è cercato di porre rimedio all'errore fatto, ma senza alcun risultato, sia nel corso della conversione del decreto legge 20 giugno 2017 n. 91 "Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno", che nel corso dell'iter di approvazione della legge di stabilità 2018. La fine della legislatura e il conseguente scioglimento delle camere ha impedito ulteriori tentativi di revisione. Tra le principali modifiche all'attuale testo proposte nelle due sedi sopra indicate erano presenti misure volte a: incentivare il trasferimento di personale da altre amministrazioni pubbliche verso la struttura commissariale; accelerare la realizzazione delle opere; rafforzare i poteri commissariali nelle fasi di acquisizione di autorizzazioni, pareri, nulla osta; esercitare poteri sostitutivi nei confronti degli enti d'ambito inadempienti per assicurare la continuità di gestione delle opere realizzate; modificare la composizione della Segreteria Tecnica di cui si avvale

il Commissario introducendo figure competenti nella realizzazione di opere pubbliche; stabilire un tetto per le spese della struttura commissariale.

In merito a tale Segreteria Tecnica, della quale, secondo il decreto legge più volte richiamato, il Commissario avrebbe dovuto avvalersi per il triennio 2017-2019, va ricordato che è stata nominata solo di recente ed ha iniziato l'attività di supporto al Commissario a partire dal mese di maggio 2018.

Ulteriori criticità emerse durante il primo anno di attività e che necessiterebbero di essere inserite in una norma di modifica dell'attuale articolo 2 del DL 243/2016 sono:

- la definizione della aliquota dei quadri economici destinabile al funzionamento della struttura commissariale, che, secondo le stime effettuate, dovrebbe ragionevolmente attestarsi al valore del 4%, in linea con le previsioni dei fondi comunitari (Art 119 del regolamento CE 1303/2013);
- l'individuazione di finanziamenti aggiuntivi per l'integrale copertura dei quadri economici di interventi che a seguito degli approfondimenti effettuati sono risultati di complessità maggiore di quella inizialmente prevista, per nuovi interventi non coperti da finanziamento, ma ritenuti necessari per uscire dalla procedura di infrazione, nonché per dare certezza della copertura finanziaria di alcuni interventi, evitando il ricorso all'apporto di terzi, quali i gestori o privati, come nel caso del ricorso a finanza di progetto a parziale copertura nella delibera CIPE 60/2012 previsti per alcuni interventi della regione Calabria.

Sulla base di quanto precede, si ritiene che non sia più rinviabile un profondo intervento di adeguamento della norma che ha istituito il Commissario unico al fine di superare sia le carenze già note fin dall'avvio delle attività commissariali che quelle successivamente emerse.

Nell'ambito di una revisione complessiva della norma andrebbe valutata l'opportunità di un ampliamento delle competenze del commissario anche alle altre procedure di infrazione (procedura 2014/2059 in parere motivato, procedura 2017/2181 in messa in mora).

I punti qualificanti di tale provvedimento, che dovrebbe completare il suo iter parlamentare nei tempi più brevi possibili al fine di contenere i costi per lo Stato Italiano collegati al pagamento delle sanzioni per il mancato rispetto della direttiva comunitaria sulle acque reflue urbane, possono essere così riassunti.

Rafforzamento struttura commissariale

- Definizione dell'organico della struttura, anche in relazione alla eventuale estensione delle competenze (in tale eventualità, dato il numero molto elevato di interventi, è lecito pensare a vice commissari con competenza regionale)
- Definizione di incentivi per agevolare il trasferimento alla struttura commissariale di personale proveniente da altre amministrazioni
- Adeguamento della segreteria tecnica per fare fronte alle esigenze di cui ai successivi punti (la segreteria è attualmente composta da esperti in ingegneria idraulica e ambientale: sembra opportuno inserire altri esperti con specifica competenza nella gestione delle opere pubbliche per gli aspetti tecnici, amministrativi e giuridici, più altri qualora la segreteria fosse coinvolta nella procedura di VIA)

Accelerazione degli interventi

- Definizione di comune accordo con ANAC di deroghe alle procedure di gara e di conduzione dei lavori, che includa una forte premialità per la contrazione dei tempi di progettazione e realizzazione;
- Rafforzamento dei poteri commissariali mutuati da altre situazioni in cui è stato necessario realizzare una molteplicità di interventi in tempi contenuti (Expo Milano, Terremoto, altro)
- Nuove regole per la formazione delle commissioni di gara e per il loro funzionamento;
- Definizione certa dei tempi con i quali le amministrazioni competenti devono rendere autorizzazioni, pareri e nulla osta al commissario o completare l'iter degli interventi di cui sono soggetti attuatori;
- Individuazione chiara dei poteri sostitutivi e delle procedure per esercitarli;
- Conferimento della titolarità delle procedure di VIA regionale al Commissario, con avvalimento della Commissione VIA del Ministero dell'ambiente.

Integrazione e gestione delle risorse finanziarie

- Adozione dei necessari provvedimenti affinché tutte le risorse finanziarie confluiscono direttamente nella contabilità speciale del commissario;
- Definizione della aliquota massima dei quadri economici destinabili a coprire i costi della struttura commissariale. Da alcune valutazioni fatte il valore del 4% previsto per alcuni fondi comunitari (art. 119 del regolamento CE 1303/2013) potrebbe essere sufficiente.

- Individuazione delle ulteriori risorse finanziarie necessarie per il completamento degli interventi, assicurando la copertura del fabbisogno interamente con risorse pubbliche, evitando il ricorso a contributi sia da privati che da tariffa.

Trasferimento degli impianti realizzati

- Definizione dei soggetti destinatari degli interventi nel caso di assenza dell'ente di gestione dell'ambito, che assicurino in ogni caso la continuità di gestione delle strutture realizzate