

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato NUCARA

Istituzione di un'agenzia per il coordinamento e la realizzazione degli interventi connessi alla costruzione del ponte sullo Stretto di Messina

presentata il 15 marzo 2010

ONOREVOLI COLLEGHI! - La realizzazione del collegamento stabile fra la Sicilia e la Calabria sta entrando nella fase operativa, per realizzare quella connessione infrastrutturale presupposto della vera integrazione economica dell'area. Per il nostro Mezzogiorno questa decisione costituisce una opportunità irripetibile, a condizione che ci si adoperi concretamente per "connettere" l'opera con il tessuto socio - economico a scala locale (l'area metropolitana dello Stretto comprendente Reggio Calabria, Villa S. Giovanni e Messina) e a scala vasta (sistemi di trasporto della Sicilia, della Calabria, della Campania, della Puglia, ecc.). Il Ponte rappresenta una "rivoluzione Copernicana" nel modo di considerare le grandi infrastrutture per il Sud, perchè ribalterà il processo decisionale: siccome c'è il Ponte risulta conveniente prolungare l'alta velocità/alta capacità fino a Palermo e Catania, e, quindi, risulta necessario ammodernare tutta la rete ferroviaria Siciliana; oppure visto che c'è il Ponte il ruolo delle strutture portuali ed intermodali in Sicilia deve essere rivisto in quanto viene modificato il quadro delle convenienze logistiche e anche produttive. (Es. si potranno organizzare in Sicilia attività di lavorazione di prodotti che arrivano via mare per produrre beni di consumo finale da collocare, via ferro senza altri trasbordi, nei mercati dell'Europa continentale).

Una volta assunta la decisione di realizzare l'opera bisogna concentrarsi su come realizzare la connessione fisica e socio - economica con il contesto di riferimento. Si parla tanto degli effetti che potrà avere l'indotto, nella fase di costruzione, sull'economia del Sud, ma si dimentica che tali effetti, non solo non sono scontati, ma addirittura potrebbero essere, nel breve periodo, negativi se il contesto di riferimento non è in grado di fornire nessun input locale. E' stato ampiamente dimostrato che i grandi investimenti degli anni '60 e '70 nel Sud nei settori siderurgico e petrolchimico non hanno generato grandi effetti indotti a livello locale e che di contro, (caso di Taranto) hanno innescato, nel breve termine, effetti di "spiazzamento" delle piccole attività

artigianali. La costruzione del Ponte, che richiederà tecnologie d'avanguardia e maestranze altamente specializzate, rischia di provocare gli stessi effetti. Ad esempio, uno dei problemi da affrontare è quello dell'inflazione "locale" (aumento dei prezzi di servizi sollecitati dalle attività legate al cantiere) che "spiazza" i piccoli artigiani e le categorie a reddito fisso (pensionati, impiegati pubblici ecc.). E' indispensabile quindi una azione che abbia un duplice scopo: a) alimentare l'economia locale per limitare gli effetti negativi di breve termine e garantire una crescita armonica; b) realizzare una "cucitura fisica ed economica" fra l'opera ed il territorio che la deve accogliere.

Questa connessione difficilmente avverrà in assenza di una specifica azione mirata, sia per l'oggettiva complessità del sistema (sono interessate due regioni di cui una con statuto speciale, altrettante Provincie, almeno tre comuni con altrettanti Piani Regolatori pensati in assenza del collegamento, due Autorità portuali, ANAS e Società Concessionaria, RFI, ecc.) sia per la endemica debolezza progettuale delle Amministrazioni del Sud e di quell'area in particolare. Lo scarso livello di coinvolgimento delle realtà urbane direttamente interessate dagli effetti del Ponte e il ritardo di RFI rispetto ai progetti di adeguamento della rete ferroviaria del Sud alla nuova funzione sono segnali negativi. Non è pensabile che il progetto di riorganizzazione del nodo ferroviario nel cuore della città di Messina venga proposto da RFI con i pareri negativi del Comune o dell'Amministrazione Provinciale. Se si pensa di andare avanti così si rischia di arrecare un danno alla città e a tutta l'operazione Ponte, consegnando di fatto un argomento formidabile di contestazione alle forze che si oppongono alla realizzazione dell'opera. Fra i segnali positivi che si erano registrati con il precedente Governo di Berlusconi, vi era l'inserimento, nell'elenco di nuove infrastrutture strategiche, del progetto "Interventi mirati alla sistemazione dei nodi urbani di Villa S. Giovanni e Messina collegati alla realizzazione del Ponte" con una previsione finanziaria non indifferente di 606 Milioni di euro (di questo finanziamento, però, si è persa traccia con l'attuale Governo). E' evidente che una simile massa di risorse finanziarie, quand'anche fosse disponibile, potrà tradursi in effetti concreti solo in presenza di una adeguata capacità di produrre accordi, programmi, progetti e cantieri. L'operazione da organizzare dovrebbe essere simile a quella dei grandi interventi programmati in Piemonte per le Olimpiadi invernali o a Roma per il Giubileo, per le quali lo Stato, in accordo con le Regioni e le amministrazioni locali ha operato mediante una apposita "Agenzia di scopo". Se in quei contesti – di gran lunga più evoluti dal punto di vista organizzativo e della capacità progettuale e realizzativa - si è giustificato uno strumento straordinario come l'Agenzia, a maggior ragione un simile strumento è condizione indispensabile nel contesto dell'area dello Stretto, considerata la oggettiva complessità del sistema amministrativo locale interessato e la debolezza di quelle Amministrazioni locali dal punto di vista della capacità di

programmazione, progettazione e realizzazione di grandi opere pubbliche. Va da se che un tale strumento, con gli opportuni accorgimenti da individuare con le competenti Autorità, avrebbe anche un effetto positivo sulle questioni legate alla trasparenza e legalità negli appalti.

In definitiva un decisivo contributo per il pieno sfruttamento della grande opportunità del Ponte per tutto il Mezzogiorno e per l'area dello stretto potrebbe essere dato dalla creazione di una apposita "AGENZIA PER IL COORDINAMENTO E LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI CONNESSI AL PONTE SULLO STRETTO", sotto l'alta vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione delle due regioni e degli altri Soggetti interessati, che abbia come missione quella di favorire la "connessione" fisica e socio – economica del Ponte con il contesto di riferimento, attraverso due linee di azione:

- A. direttamente concessionaria per la programmazione, progettazione e realizzazione, in accordo con le Amministrazioni Regionali e locali interessate, degli interventi territoriali a carattere locale, urbanistico – ambientale e socio - economico mirati a realizzare/favorire la connessione fisica ed economica dell'area direttamente impattata ("area metropolitana dello stretto") con il Ponte, da finanziare con risorse "straordinarie" utilizzando, anche per l'iter approvativo, le procedure della legge Obiettivo;
- B. con funzioni di coordinamento e raccordo, ai vari livelli, fra i Soggetti proponenti le infrastrutture che devono realizzare la connessione logistica del ponte (RFI, ANAS, Società Concessionaria, Autorità portuali, società di realizzazione e gestione di centri intermodali, ecc.).

Il modello giuridico di riferimento potrebbe essere quello dell'Agenzia per le olimpiadi invernali di Torino del 2006, con le opportune modifiche inerenti la "governance" per l'adeguata rappresentanza delle due Regioni e degli altri Soggetti interessati.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1

(Agenzia per il coordinamento e la realizzazione degli interventi connessi al ponte sullo stretto di Messina)

1. È istituita l’Agenzia per il coordinamento e la realizzazione degli interventi connessi al ponte sullo stretto di Messina, di seguito denominata «Agenzia», con sede a Roma, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
2. L’Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile. L’attività dell’Agenzia è disciplinata dal diritto privato.
3. Il controllo successivo della Corte dei conti sull’Agenzia è espletato ai sensi dell’articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni.

ART. 2

(Compiti dell’Agenzia)

1. L’Agenzia, sulla base delle deliberazioni del CIPE, sentita la Conferenza Stato Regioni, programma gli interventi territoriali a carattere locale, urbanistico – ambientale e socio – economico, mirati a realizzare e favorire la connessione fisica ed economica del Ponte con l’area direttamente interessata, da inserire nella programmazione di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001 e sue modifiche ed integrazioni;
2. L’Agenzia sovrintende alle opere del piano di interventi di cui al comma 1 deliberato dal CIPE, svolgendo anche la funzione di stazione appaltante;
3. L’Agenzia può stipulare convenzioni con soggetti terzi, anche privati, che concorrono in tutto o in parte al finanziamento delle opere di cui al comma 2. Tali convenzioni definiscono le risorse finanziarie messe a disposizione, le modalità ed i tempi per la realizzazione delle opere nonché gli interventi sostitutivi in caso di inadempienza.
4. Le opere di cui al comma 2 sono dichiarare “strategiche”, di pubblica utilità ed urgenza e sono realizzate secondo le procedure di cui alla legge n. 443 del 21 dicembre 2001 e sue modifiche ed integrazioni.
5. I Comuni, le Provincie e gli altri Soggetti pubblici possono avvalersi dell’Agenzia per le attività inerenti agli interventi previsti dalla presente legge;
6. L’Agenzia termina la propria attività il 31 dicembre 2014.

ART. 3

(Ordinamento dell’Agenzia)

1. Sono organi dell’Agenzia:
 - a) il direttore generale;
 - b) il Consiglio d’amministrazione;
 - c) il collegio dei revisori dei conti.
2. L’organizzazione, il funzionamento e l’attività dell’Agenzia sono disciplinati con deliberazioni del Consiglio d’amministrazione. Tali deliberazioni sono approvate dal Comitato di alta sorveglianza e garanzia di cui al successivo articolo 6, nel termine di trenta giorni dalla loro ricezione decorso il quale si intendono approvate.

3. Il collegio dei revisori dei conti effettua la verifica della regolarità amministrativa e contabile dell'attività dell'Agenzia. Esso è composto da tre membri effettivi e due supplenti, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.
4. Gli organi dell'Agenzia durano in carica sino alla cessazione dell'Agenzia medesima. Agli organi dell'Agenzia ed ai loro componenti si applicano le norme del codice civile che regolano i rapporti degli amministratori e dei sindaci nei confronti delle società per azioni, in quanto compatibili con la presente legge.

ART. 4

(Direttore Generale)

1. Il direttore generale è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa intesa con i Presidenti delle Regioni Sicilia e Calabria, tra soggetti in possesso di riconosciuta professionalità acquisita in incarichi di direzione, gestione ed organizzazione aziendale.
2. Il direttore generale convoca e presiede le sedute del Consiglio d'amministrazione, ha la rappresentanza legale dell'Agenzia e adotta gli atti di gestione ordinaria e straordinaria, con possibilità di delega, nei limiti stabiliti dagli atti organizzativi. Il direttore generale promuove gli accordi di programma di cui all'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni.
3. Il direttore generale, per tutta la durata del suo incarico, non può assumere o mantenere altri incarichi di qualsiasi natura conferiti da soggetti pubblici e privati.
4. Il Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere dei Presidenti delle Regioni Sicilia e Calabria, può revocare il direttore generale per gravi inadempienze nell'attuazione del programma, nonché per gravi irregolarità amministrative o contabili.

ART. 5

(Consiglio d'amministrazione)

1. Il Consiglio d'amministrazione provvede alla programmazione annuale delle attività dell'Agenzia, all'approvazione dei bilanci, all'approvazione delle operazioni finanziarie necessarie per l'acquisizione delle risorse, secondo i propri atti organizzativi, e ad ogni altra attività necessaria per il perseguimento dei compiti di cui all'articolo 2.
2. Il Consiglio d'amministrazione è composto dal direttore generale, nominato a norma dell'articolo 4, nonché da sei membri, nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri: quattro su designazione, rispettivamente, del presidente della regione Sicilia, del presidente della Regione Calabria del presidente della provincia di Messina e del presidente della provincia di Reggio Calabria e due su designazione effettuata d'intesa tra i sindaci dei comuni interessati dalle opere di cui all'articolo 2. In caso di ritardo, nella designazione di uno o più componenti il Consiglio d'amministrazione, la nomina è effettuata direttamente dal Presidente del Consiglio.
3. I membri del Consiglio d'amministrazione sono scelti tra esperti particolarmente qualificati nelle discipline tecniche, giuridiche ed economiche. Per la validità delle deliberazioni del Consiglio d'amministrazione è necessaria la presenza di cinque componenti.

ART. 6

(Comitato di Alta sorveglianza)

1. Presso l’Agenzia è istituito il “Comitato di alta sorveglianza e garanzia”, organismo indipendente e dotato di piena autonomia funzionale, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal presidente e da quattro membri, di cui due designati dalle Regioni Sicilia e Calabria, uno dal Ministero dei lavori pubblici, uno dal Ministero degli Interni. I componenti del Comitato sono scelti tra personalità di indiscusso prestigio ed autorevolezza. In caso di ritardo nella nomina di uno o più componenti del Comitato, si provvede secondo le modalità indicate dal comma 2 dell’articolo 5.
2. Il Comitato di alta sorveglianza e garanzia, avvalendosi anche di soggetti esterni da scegliere con procedure di evidenza pubblica ai sensi delle vigenti normative:
 - a) effettua i controlli di cui all’articolo 6 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, con particolare riguardo alla verifica della congruità dei risultati ottenuti dagli interventi realizzati rispetto agli obiettivi del piano degli interventi approvato ai sensi dell’articolo 1, comma 4, e agli stanziamenti utilizzati; a tale fine può acquisire le informazioni ritenute necessarie;
 - b) svolge, d’iniziativa o su segnalazione di terzi, accertamenti specifici sulla gestione, conduzione ed esecuzione degli appalti, e in generale il monitoraggio degli interventi previsti dalla presente legge anche al fine di accertare il regolare impiego della manodopera ed evitare infiltrazioni della criminalità organizzata nella realizzazione delle opere. Tutte le imprese che intervengono nell’esecuzione degli appalti edili di cui alla presente legge devono essere iscritte alle Casse edili provinciali, anche al fine di favorire la vigilanza del competente Comitato paritetico territoriale per la prevenzione degli infortuni sul lavoro;
 - c) cura gli accertamenti di cui all’articolo 18, commi 7 e 8, della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni;
 - d) informa il Presidente del Consiglio dei ministri, i presidenti delle regioni Sicilia e Calabria sull’esito degli accertamenti effettuati;
 - e) rende pubblici con scadenza trimestrale gli esiti degli accertamenti effettuati.
3. Nell’esercizio delle proprie funzioni il Comitato di alta sorveglianza e garanzia può avvalersi dell’Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici e degli Osservatori regionali dei lavori pubblici. Le risorse necessarie per le attività istituzionali del Comitato sono ricomprese nell’ambito di quelle attribuite all’Agenzia dall’articolo 8 comma 2 e sono stabilite nella misura determinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 1 del presente articolo.

ART. 7

(Personale dell’Agenzia)

1. L’Agenzia si avvale di personale temporaneamente impiegato, nel limite massimo di **quaranta** unità, mediante:
 - a) contratti di diritto privato a tempo determinato e assunzioni con le procedure del lavoro interinale;
 - b) apposite convenzioni che disciplinano l’utilizzo del personale proveniente da amministrazioni dello Stato, e da enti territorialmente interessati, in posizione di comando, distacco, aspettativa, o in regime di collaborazione a tempo limitato. Il servizio prestato presso l’Agenzia è comunque valutabile, ad ogni effetto, come servizio prestato presso l’amministrazione di appartenenza.
2. L’Agenzia può stipulare contratti di consulenza e conferire incarichi professionali, se gli stessi sono indispensabili allo svolgimento della missione e non sussistono al proprio interno le necessarie professionalità.

ART. 8

(Risorse finanziarie)

1. Per il funzionamento dell'Agenzia è stanziato un contributo iniziale straordinario nel limite massimo di 2 milioni di euro per l'anno 2010, e di 4 milioni di euro per l'anno 2011.
2. Per lo svolgimento delle sue funzioni sono inoltre attribuite all'Agenzia le somme previste alla voce «spese generali» compresa nel quadro economico di ciascun progetto delle opere di cui all'art. 2. Tale importo è commisurato al 3,60 per cento dell'importo complessivo lordo dei lavori e delle forniture e dell'importo delle indennità di espropriazione. La relativa documentazione è sottoposta alla certificazione del collegio dei revisori dei conti al fine della definitiva quantificazione della somma.
3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 2 milioni di euro per il 2010, e a 4 milioni di euro per il 2011, si provvede, per gli anni 2010 e 2011, a valere sui capitoli di bilancio dello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio
4. Con apposito regolamento adottato, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, sono dettate disposizioni dirette a disciplinare le modalità di successiva utilizzazione dei beni mobili di proprietà dell'Agenzia, compresi le attrezzature e gli arredi, nonché il riversamento proporzionale al bilancio degli enti finanziatori delle eventuali somme non utilizzate, risultanti da apposito rendiconto certificato dal collegio dei revisori dei conti dell'Agenzia. Con le stesse modalità, su proposta degli enti interessati, si provvede con riferimento ai beni immobili per la parte finanziata anche parzialmente con risorse pubbliche.

On. Francesco Nucara

