



Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici

D.L. 32/2019 / A.C. 1898

Dossier n° 46 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 giugno 2019

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1898
D.L.	32/2019
Titolo:	Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici
Date:	
assegnazione:	7 giugno 2019
Commissione competente :	VIII Ambiente

Contenuto

Il testo del provvedimento, dopo l'esame presso il Senato, consta di **49 articoli** suddivisi in 3 **Capi**. Per un'illustrazione completa del contenuto si rinvia al [dossier schede di lettura](#).

L'**articolo 1** è stato oggetto di un'integrale riscrittura al Senato. Esso ora prevede, tra le altre cose, al comma 1 la sospensione fino al 31 dicembre 2020 dell'applicazione di alcune norme del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) relative alle modalità con le quali i comuni non capoluogo di provincia devono provvedere agli acquisti di lavori, servizi e forniture (cioè attraverso centrali uniche di committenza, unioni di comuni o stazioni uniche appaltanti art. 37, co. 4); al divieto di appalto integrato (art. 59, co. 1) e all'obbligo di scegliere i commissari tra gli esperti iscritti all'albo ANAC (art. 77, co. 3). Il successivo comma 6 prevede, sempre fino al 31 dicembre 2020, una disciplina semplificata per i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria; il comma 7 eleva fino alla medesima data da 50 a 75 milioni di euro i limiti di importo oltre i quali è obbligatorio il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici; i commi successivi intervengono sull'istituzione di un collegio consultivo tecnico per prevenire le controversie nelle fasi esecutive del contratto (commi 11-14); sulle varianti ai progetti definitivi di infrastrutture strategiche (co. 15); sui mezzi di prova dell'assenza dei motivi di esclusione dalle gare (co. 16). Il comma 18 detta una disciplina transitoria - sempre fino al 31 dicembre 2020 - del subappalto in base alla quale il subappalto non può superare la quota del 40 per cento dell'importo complessivo del contratto dei lavori; il comma 20 lettera h) interviene sulla disciplina dei lavori sotto-soglia; il comma 20, lettera gg) prevede, come già il testo originario del decreto, la sostituzione delle linee guida ANAC con un regolamento esecutivo del Codice.

I **commi 27, 28 e 29 dell'articolo 1** qualificano la società Sport e Salute Spa come centrale di committenza nel settore dello sport e attribuendole le risorse, già destinate al CONI, del Fondo sport e periferie.

L'**articolo 2** sostituisce l'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici in tema di affidamento dei lavori ad impresa soggetta a procedura concorsuale, anticipando i contenuti della riforma prevista dal recente decreto legislativo n. 14 del 2019, recante codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, che entrerà in vigore nell'agosto 2020. La disposizione, inoltre, con finalità di coordinamento interviene anche su alcune disposizioni della legge fallimentare.

L'**articolo 2-bis** interviene, al comma 1, sulla disciplina della Sezione speciale del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, istituita dal decreto-legge n. 135/2015; i commi 2 e 3 prevedono, inoltre, la modifica dell'articolo 379 del nuovo Codice della crisi d'impresa, di cui al decreto legislativo n. 14/2019, in tema di nomina dei revisori e del collegio sindacale nelle società a responsabilità limitata.

L'**articolo 3** reca disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche e novella in più punti il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, non soltanto con riferimento alle zone sismiche.

L'**articolo 4**, modificato al Senato, prevede una serie di misure riguardanti, la nomina e le funzioni dei commissari straordinari per interventi infrastrutturali ritenuti prioritari, la nomina di un Commissario

straordinario per la rete viaria della Regione Siciliana, la conclusione dei programmi infrastrutturali "6000 Campanili" e "Nuovi Progetti di Intervento", l'istituzione di un nuovo Programma di interventi infrastrutturali per piccoli Comuni fino a 3.500 abitanti, la chiusura di determinati interventi infrastrutturali collegati agli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981, il completamento della infrastruttura viaria Lioni – Grottaminarda, i contributi per gli interventi per la messa in sicurezza di edifici e territorio dei comuni per il 2020, l'impiantistica connessa alla gestione aerobica della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) e dei rifiuti organici della regione Lazio e della città di Roma Capitale, le misure per il Ponte di Parma "Nuovo Ponte Nord", gli interventi per gli eventi di Cortina d'Ampezzo (Finali di coppa del mondo e campionati mondiali di sci alpino per gli anni 2020 e 2021), le modifiche sulla costituzione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE).

L'**articolo 4-bis** reca modifiche alle disposizioni della Legge di Bilancio 2018 riguardanti i contributi erogati a favore dei comuni per le opere di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, con particolare riferimento alla disciplina del recupero delle somme erogate nei casi di inosservanza degli obblighi e dei termini previsti.

L'**articolo 4-ter** prevede la nomina di un commissario straordinario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso. Il comma 9 affida in particolare ad un decreto del Ministro dell'interno l'individuazione di speciali misure amministrative di semplificazione per il rilascio, nell'ambito dei lavori per la messa in sicurezza dell'acquifero del Gran Sasso affidati a un Commissario straordinario, della documentazione antimafia, anche in deroga alle relative norme.

Al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione della disposizione non prefiguri una "delegificazione spuria" della disciplina antimafia di rango legislativo che risulterebbe suscettibile di deroga ad opera di un decreto ministeriale.

L'**articolo 4-quater** prevede misure derogatorie di natura contabile sul mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale.

L'**articolo 4-quinquies** reca misure per l'accelerazione degli interventi di edilizia sanitaria.

L'**articolo 4-sexies** reca un'autorizzazione di spesa per la realizzazioni di nuovi sedi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

L'**articolo 4-septies** affida al Commissario unico per il trattamento delle acque reflue urbane compiti di coordinamento e di realizzazione di interventi funzionali per evitare l'aggravamento delle procedure di infrazione.

L'**articolo 5** reca alcune modifiche al DPR n. 380/2001 (Testo unico in materia edilizia) volte a favorire la rigenerazione urbana, la riqualificazione del patrimonio edilizio e delle aree urbane degradate, la riduzione del consumo di suolo, lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione. Reca anche una disposizione di interpretazione autentica, introdotta nel corso dell'esame al Senato, in base alla quale le disposizioni di cui all'articolo 9, commi secondo e terzo, del DM 1444/1968 si interpretano nel senso che i limiti di distanza tra i fabbricati ivi previsti si considerano riferiti esclusivamente alla zona C) (ossia alle parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali l'edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità delle parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi).

L'**articolo 5-bis** sostituisce, nella legge di bilancio 2019, la definizione "autostrade ciclabili" con quella di "ciclovie interurbane" (La legge di bilancio 2019, L. n. 145/2018, ha istituito in materia un fondo, all'articolo 1, co. 104).

L'**articolo 5-ter** aggiorna dei riferimenti normativi nell'ambito della procedura di localizzazione delle opere di interesse statale.

L'**articolo 5-quater** interviene in materia di proroga di mutui scaduti.

L'**articolo 5-quinquies** istituisce la società per azioni "Italia Infrastrutture Spa" per la celere cantierizzazione delle opere pubbliche.

L'**articolo 5-sexies** detta disposizioni per gli edifici condominiali degradati o ubicati nelle aree degradate.

L'**articolo 5-septies** reca uno stanziamento volto all'installazione di sistemi di videosorveglianza presso le strutture per minori e per anziani.

L'**articolo 6** individua l'ambito di applicazione del Capo II con riferimento alla disciplina degli interventi di ricostruzione e di assistenza alla popolazione da realizzare in determinati Comuni delle Regioni Molise e Sicilia, colpiti dagli eventi sismici, rispettivamente, dell'agosto e del dicembre 2018; disciplina inoltre la nomina dei Commissari straordinari per la ricostruzione e delinea obiettivi e indirizzi per lo svolgimento dell'incarico commissariale.

L'**articolo 7** enumera le funzioni (operative, di coordinamento e di vigilanza) attribuite ai Commissari straordinari, definisce le modalità giuridiche con le quali tali funzioni sono espletate e conferisce ai Commissari la possibilità di avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa Spa.

Il comma 2 specifica che i Commissari straordinari per la ricostruzione possano agire tramite propri atti, nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento giuridico. *Al riguardo, appare meritevole di approfondimento l'utilizzo dell'espressione "atti" che appare indeterminata (usualmente i commissari straordinari agiscono attraverso ordinanze); andrebbe altresì specificato come enucleare i "principi generali*

dell'ordinamento giuridico" che non potrebbero essere derogati e se si intenda in questo modo consentire una deroga - che pure presenta margini di indeterminatezza - ad ogni altra normativa, anche primaria. Si segnala infine che il riferimento al rispetto della Costituzione appare pleonastico, perchè ovvio.

L'**articolo 8** istituisce, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo destinato alla ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici in oggetto, con una dotazione di 275,7 milioni di euro per il quinquennio 2019-2023.

L'**articolo 9** reca la disciplina della ricostruzione privata, affidando ai Commissari il compito di individuare i contenuti del processo di ricostruzione e ripristino del patrimonio danneggiato stabilendo le priorità sulla base dell'entità del danno subito, prevedendo contributi fino al 100% delle spese occorrenti, nel limite delle risorse disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario, per le tipologie di intervento indicate.

L'**articolo 10** disciplina le tipologie di danni agli edifici e, per ognuna di queste, gli interventi di ricostruzione e recupero ammessi a contributo.

L'**articolo 11** disciplina gli interventi di riparazione e ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici, in base ai danni effettivamente verificatisi nelle zone di classificazione sismica 1, 2, e 3 e nel caso in cui ricorrano le condizioni per la concessione del beneficio.

L'**articolo 12** disciplina la procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi, prevedendo la unitaria presentazione, da parte dei soggetti legittimati, dell'istanza di concessione dei contributi ai Comuni colpiti dal sisma, e della richiesta del titolo abilitativo necessario per l'intervento progettato.

L'**articolo 13** reca norme in materia di ricostruzione pubblica

L'**articolo 14** individua i soggetti attuatori per gli interventi di ricostruzione pubblica.

L'**articolo 14-bis** autorizza i comuni colpiti dagli eventi sismici del 16 agosto 2018 e del 26 dicembre 2018, ad assumere, per gli anni 2019 e 2020, personale con contratto di lavoro a tempo determinato o, limitatamente allo svolgimento di determinati compiti, di lavoro autonomo di collaborazione coordinata e continuativa, in deroga alla vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale.

L'**articolo 15** prevede la possibilità di assegnare un contributo a privati in caso di distruzione o danneggiamento grave di beni mobili presenti nelle unità immobiliari distrutte o danneggiate a causa degli eventi sismici e di beni mobili registrati.

L'**articolo 16** dispone, nei primi suoi tre commi, circa l'applicazione delle disposizioni adottate in relazione agli eventi sismici nel Centro Italia in materia di legalità e trasparenza, estendendola alla ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici nella Provincia di Campobasso e nella città metropolitana di Catania nel corso del 2018. Il comma 3-*bis* reca disposizioni in materia di promozioni della Polizia di Stato. In particolare, la disposizione consente - per l'anno 2019 - di 'cadenzare' le promozioni ivi indicate, per funzioni di livello dirigenziale, su due semestri del 2019, anziché al termine dell'intero anno.

L'**articolo 17** come modificato al Senato, reca disposizioni in ordine alla qualificazione degli operatori economici per l'affidamento di servizi di architettura e di ingegneria.

L'**articolo 18** pone a disposizione dei Commissari straordinari una struttura di personale, delineandone la composizione e disciplinandone il trattamento economico e giuridico.

L'**articolo 19** reca un contributo per le imprese economiche presenti nella provincia di Catania colpita dal sisma del 2018.

L'**articolo 20** prevede la sospensione fino a tutto l'anno di imposta 2020 dei termini per una serie di adempimenti a favore dei soggetti, persone fisiche e imprese, localizzate nei comuni di cui all'allegato 1, colpiti dagli eventi sismici che hanno interessato territori della provincia di Campobasso e della Città metropolitana di Catania.

L'**articolo 20-bis** dispone che i Comuni colpiti dagli eventi sismici di cui all'allegato 1 approvano il conto economico e lo stato patrimoniale relativi all'esercizio 2018 entro il 31 luglio 2019, laddove il Testo unico degli enti locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) prevede il termine del 30 giugno. L'articolo in esame prevede inoltre che tali documenti siano inviati alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) entro trenta giorni dall'approvazione.

L'**articolo 21** prevede per gli anni 2019 e 2020 un contributo straordinario annuale di 10 milioni, a favore del Comune dell'Aquila, e un contributo per il 2019 di 500.000 euro, a favore dell'ufficio speciale per la ricostruzione dei comuni del cratere e fuori cratere; è stato inoltre previsto che la comunicazione dell'ammontare dei danni subiti per gli eventi sismici in Abruzzo nel 2009 venga effettuata entro il 31 dicembre 2019.

L'**articolo 22** interviene prevedendo ulteriori misure a favore dei territori colpiti dal sisma del 2016 in Centro Italia, al fine di prorogare le esenzioni dalle imposte di registro e di bollo, consentire le assunzioni di personale da parte dei comuni colpiti, riconoscere al Commissario straordinario e agli esperti le spese di viaggio, vitto e alloggio per gli anni 2019 e 2020, e, per quanto riguarda il sisma avvenuto in Abruzzo nel 2009, prevedere misure in materia di assegnazione temporanea di personale all'ufficio speciale per la ricostruzione.

L'**articolo 22-bis** estende ai professionisti i benefici della zona franca urbana istituita dal decreto-legge n. 50 del 2017 nei comuni delle regioni del Lazio, dell'Umbria, delle Marche e dell'Abruzzo colpiti dagli eventi sismici che si sono susseguiti dal 24 agosto 2016.

L'**articolo 23** reca una serie di modifiche alle norme del decreto-legge n. 189/2016, adottate in seguito agli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016 in Italia centrale. Tali modifiche riguardano: l'affidamento di servizi

tecnici "sottosoglia"; l'attribuzione ai comuni delle istruttorie relative agli edifici con danni lievi o gravissimi; gli obblighi e le facoltà previsti in capo al beneficiario dei contributi per la ricostruzione privata; nonché disposizioni di coordinamento (comma 1, lettere a, b) e c)).

L'**articolo 23-bis**, introdotto durante l'esame al Senato, reca disposizioni finalizzate a consentire il regolare svolgimento dell'a.s. 2019/2020 nelle regioni dell'Italia centrale e meridionale colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017. A tal fine, novella l'art. 18-*bis* del decreto-legge n.189/2016, estendendo anche all'anno scolastico 2019/2020 le disposizioni da esso previste per gli anni scolastici 2016/2017, 2017/2018 e 2018/2019, e già applicabili, in base all'art. 9, co. 2-*quater*, del decreto-legge n. 81/2019, anche a determinati comuni dell'isola di Ischia.

L'**articolo 24** opera un duplice intervento sulla disciplina derogatoria (prevista dall'articolo 28 del decreto-legge n.189/2016) in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici causato dagli eventi sismici iniziati, in Italia centrale, il 24 agosto 2016. Un primo intervento è volto a precisare i criteri in base ai quali sono considerate o meno pericolose le macerie in cui si registra la presenza di amianto (lettera a)). Un secondo intervento è invece finalizzato a prorogare fino al 31 dicembre 2019 l'operatività della disciplina di utilizzo dei materiali da scavo.

L'**articolo 25** precisa l'ambito operativo dell'esenzione da alcuni tributi locali, disposta dalla legge di bilancio 2019, per le attività economiche aventi sede nei comuni colpiti dagli eventi sismici dell'agosto 2016, limitando inoltre l'operatività di dette esenzioni sino al 31 dicembre 2020. Si affida inoltre alle norme secondarie il compito di approvare criteri e modalità per il rimborso ai comuni del conseguente minor gettito.

L'**articolo 26** al comma 1 apporta alcune modifiche puntuali al Codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018) al fine precipuo di precisare, quale criterio da seguire nell'emanazione dei provvedimenti adottati in conseguenza di eventi calamitosi e finalizzati al ristoro dei soggetti danneggiati, che le eventuali misure di localizzazione non devono avvenire nell'ambito dell'intero territorio nazionale (come previsto dal testo previgente) ma, ove possibile, nell'ambito del territorio regionale. Il comma 2 prevede che il Commissario straordinario per la ricostruzione del c.d. ponte Morandi individua, con propria ordinanza, i criteri e le modalità per la concessione di forme di ristoro di danni subiti dai cittadini residenti nelle zone interessate dalle attività di cantiere, nel limite complessivo di 7 milioni di euro. Il comma 3, introdotto al Senato, disciplina la procedura per il ristoro dei danni subiti dalle imprese agricole, confermando l'applicazione delle norme vigenti dettate dall'articolo 1, commi 422-428-*ter*, della legge di stabilità 2016 (L. 208/2015).

L'**articolo 26-bis** contiene interventi in materia di impignorabilità di risorse pubbliche assegnate per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2009 in Abruzzo, del 2012 in Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, e del 2016 in Italia centrale, ed estende ai comuni di Lombardia e Veneto colpiti dal sisma del 2012 la proroga al 31 dicembre 2019 riguardante l'esenzione dalla applicazione dell'imposta municipale propria (IMU).

L'**articolo 27** integra di 15 unità, fino al 31 dicembre 2019, il contingente di personale militare di cui al comma 688 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2018 ([legge n. 205 del 2017](#)) da destinare al presidio della zona rossa dei comuni di Casamicciola Terme e Lacco Ameno dell'isola d'Ischia, interessati dagli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017.

L'**articolo 28**, modificato al Senato, interviene per consentire l'attivazione del sistema di allarme pubblico (denominato "IT-alert") finalizzato alla trasmissione ai terminali di servizio nonché ai cellulari dei cittadini residenti in una determinata area geografica, di informazioni e messaggi di allerta riguardanti gli scenari di rischio, l'organizzazione dei servizi di protezione civile del proprio territorio e le azioni raccomandate per ridurre i rischi e attenuare le conseguenze derivanti dagli eventi calamitosi previsti. Il comma 5 introduce inoltre disposizioni concernenti la definizione di "apparecchi atti alla ricezione della radiodiffusione sonora" nelle more del recepimento del nuovo Codice europeo per le comunicazioni elettroniche (direttiva UE 2018/1972).

L'**articolo 28-bis** prevede che le disposizioni in esame si applichino alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e le relative disposizioni di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'**articolo 29** reca la copertura finanziaria degli oneri recati dagli articoli 8, 20 e 25 del provvedimento, quantificati pari a 55 milioni per l'anno 2019, 84,928 milioni per l'anno 2020, 89,990 milioni per l'anno 2021, 30 milioni per ciascuno degli anni 2022 e 2023.

L'**articolo 30** disciplina l'entrata in vigore del provvedimento.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento appare prevalentemente riconducibile alla materia *governo del territorio*, di **competenza legislativa concorrente** (art. 117, terzo comma, della Costituzione), fermo restando che la disciplina dei contratti pubblici investe anche materie di **esclusiva competenza statale** come la **tutela della concorrenza** (art. 117, secondo comma, lettera e) e l'**ordinamento civile** (art. 117, secondo comma, lettera l).

Il **comma 8-bis dell'articolo 13** prevede che con atti emanati dai commissari straordinari per la

ricostruzione post-sisma, sono individuate le modalità con i quali acquisire i necessari pareri e nulla osta da parte degli organi competenti per le attività di ricostruzione, anche mediante apposita conferenza dei servizi.

Al riguardo, andrebbe valutato se la formulazione non consenta una sorta di impropria "delegificazione" della normativa sulla conferenza dei servizi di cui alla legge n. 241/1990 da parte di una fonte atipica quali gli "atti" dei Commissari straordinari, con possibili conseguenze negative sulle possibilità di intervento degli enti territoriali, spesso coinvolti nelle conferenze dei servizi.

Si segnala che **l'articolo 25** modifica una disposizione dell'ultima legge di bilancio (L. n. 145/2018, articolo 1, comma 998) prevedendo l'adozione, ai fini della definizione del rimborso ai comuni del minor gettito derivante da esenzioni relative all'imposta comunale sulla pubblicità e alla tassa di occupazione degli spazi pubblici prevista dalla medesima legge, *di un decreto ministeriale sentita la Conferenza Stato-città, in luogo del regolamento adottato d'intesa con la Conferenza inizialmente previsto dalla norma.*

Rispetto degli altri principi costituzionali

La **lettera a) del comma 1 dell'articolo 3** prevede che "le opere realizzate con materiali e sistemi costruttivi disciplinati dalle norme tecniche in vigore, prima del loro inizio, devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico tramite posta elettronica certificata"

Al riguardo, andrebbe valutata una possibile specificazione della formulazione della norma, al fine di chiarire l'ambito applicativo della disposizione; ciò anche in considerazione della rilevanza, anche penalistica, della disposizione (per il caso di omessa denuncia delle opere) nel sistema del Testo unico in materia edilizia, al fine di garantire l'osservanza del principio costituzionale di determinatezza e tassatività delle fattispecie di reato.

L'articolo 5-septies reca uno stanziamento volto all'installazione di sistemi di videosorveglianza presso i servizi per l'infanzia e le scuole dell'infanzia nonché presso le strutture che ospitano anziani e disabili. In base al comma 3, lo stanziamento costituisce limite di spesa entro il quale un "apposito provvedimento normativo" provvederà a dare attuazione agli interventi previsti.

Al riguardo andrebbe valutata l'opportunità di specificare meglio la fonte giuridica del futuro provvedimento e se essa debba essere di rango primario, potendosi trattare di incidere sulle garanzie necessarie per il rispetto sostanziale della disciplina di protezione dei dati nonché alla luce dell'esigenza di realizzare un bilanciamento tra interessi giuridici di primario rilievo costituzionale.

cost046	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente