



Investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale

D.L. 121/2021 / A.C. 3278

Dossier n° 143 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
18 ottobre 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3278
D.L.	121/2021
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, recante disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali
Iter al Senato:	No
Date:	
presentazione:	10 settembre 2021
assegnazione:	13 settembre 2021
scadenza:	9 novembre 2021
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge consta di 17 articoli, suddivisi in 77 commi, ed è riconducibile, sulla base del preambolo, alle finalità di promozione di interventi per le infrastrutture, anche con riferimento alla mobilità sostenibile e alla sicurezza; il preambolo richiama anche l'esigenza di introdurre disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di intervenire nel settore dell'edilizia giudiziaria. Accanto a tali misure sono previste disposizioni (articolo 2, comma 2) in materia di proroga delle concessioni per i servizi di distribuzione carburanti e di ristoro sulla rete autostradale e (articolo 13, comma 1) di estensione ad altri territori delle agevolazioni cd. "Resto al Sud" per l'avvio di attività imprenditoriali e libero professionali.

Più nel dettaglio, l'articolo 1 contiene modifiche al codice della strada, di cui al decreto legislativo n. 285 del 1992, e ulteriori disposizioni di modifica della legislazione vigente in materia di sicurezza del trasporto stradale, volte a rafforzare la sicurezza della circolazione stradale e a introdurre il c.d. codice rosa; infatti, si consentono al sindaco maggiori possibilità di riserva di posti di sosta, mediante propria ordinanza, oltre che nelle fattispecie precedentemente previste (veicoli di polizia stradale, vigili del fuoco e dei servizi di soccorso, veicoli al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria, munite di contrassegno, e servizi di linea per lo stazionamento ai capilinea) la riserva di posti può essere ordinata anche per i veicoli: - al servizio delle donne in stato di gravidanza o di genitori con un bambino di età non superiore a due anni, munite di contrassegno speciale, denominato «permesso rosa»; - elettrici; - per il carico e lo scarico delle merci nelle ore stabilite; - adibiti al trasporto scolastico nelle ore stabilite.

L'articolo 2 reca norme afferenti al settore autostradale (commi 1 e 2) e alla gestione delle dighe (commi 3 e 4). Il comma 1 differisce al 31 dicembre 2021 il termine per il perfezionamento dell'aggiornamento dei piani economici finanziari dei concessionari autostradali, mentre il comma 2 proroga di due anni la durata delle concessioni in corso relative ai servizi di distribuzione di carbolubrificanti e ai servizi di ristoro sulla rete autostradale. Il comma 3 interviene sulle competenze in materia di dighe, mentre il comma 4 modifica la disciplina relativa al progetto di gestione richiesto per l'effettuazione delle operazioni di svaso, sghiaiamento e sfangamento delle dighe.

L'articolo 3 contiene una serie di misure urgenti volte ad accelerare l'attuazione del "Piano nazionale di implementazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario", European Rail Traffic Management System (ERTMS). Vengono inoltre introdotte alcune disposizioni finalizzate ad assicurare la continuità del servizio di trasporto ferroviario lungo la linea Tirano (Italia) - Campocologno (Svizzera) nonché ulteriori disposizioni in materia di trasporto pubblico locale.

L'articolo 4 reca una serie di modifiche alle norme decreto legislativo n. 53 del 2011 in materia di sicurezza delle navi e contiene alcune disposizioni volte a favorire alcuni investimenti nel settore del trasporto marittimo. In particolare, il comma 1 modifica alcune disposizioni del decreto legislativo sopracitato, relativo alla "Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri" al fine di aggiornare talune disposizioni, armonizzandone il contenuto del decreto legislativo alla recepita direttiva 2009/16/CE, e di attualizzare le previsioni concernenti la formazione del personale ispettivo del Corpo delle Capitanerie di porto.

L'articolo 5 istituisce presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, una struttura di missione denominata Centro per l'innovazione e la sostenibilità in materia di infrastrutture e mobilità (CISMI), al fine di garantire la realizzazione degli interventi di titolarità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza ovvero del Piano nazionale per gli investimenti complementari, in coerenza con i relativi cronoprogrammi. L'articolo, inoltre, contiene ulteriori disposizioni organizzative del Ministero al fine di garantire una migliore funzionalità; in particolare, il comma 6 reca modifiche all'articolo 22, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di funzionamento della Commissione nazionale per il dibattito pubblico. I commi 7 e 8 prevedono per il personale in servizio al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, diverso da quello appartenente al ruolo dirigenziale, a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento d'urgenza in esame, l'incremento dell'indennità di amministrazione e del fondo risorse decentrate del personale non dirigenziale di cui all'articolo 76 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto funzioni centrali 2016-2018 e, con riferimento al personale dirigenziale, l'incremento dei fondi per la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato del medesimo personale. La disposizione di cui al comma 10 disciplina il pagamento delle funzioni tecniche dei dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici con riguardo ad un periodo temporale rispetto al quale il Consiglio di Stato ha evidenziato l'esistenza di un "vuoto normativo": si prevede che il regolamento di cui all'articolo 113, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 si applichi agli appalti di lavori, servizi e forniture le cui procedure poste a base di gara sono state avviate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 2016, anche se eseguite prima della entrata in vigore del predetto regolamento. Il comma 11 introduce disposizioni relative al funzionamento del Comitato Centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di merci per conto di terzi che opera nell'ambito del Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

L'articolo 6 contiene norme sull'Agenzia nazionale per sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali, modificando diversi testi legislativi vigenti, tra cui il decreto legge n. 109 del 2018 (c.d. decreto Genova), il codice della strada e il decreto legislativo n. 264 del 2006 (disciplina della rete stradale transeuropea).

L'articolo 7 autorizza la prosecuzione dei collegamenti tra lo scalo di Milano Linate e gli aeroporti del Regno Unito, a condizione di reciprocità, sino al 30 ottobre 2022 (comma 1); prevede inoltre disposizioni relative all'amministrazione straordinaria di Alitalia ed alla cessione dei beni aziendali, al fine di velocizzare il completamento della procedura di cessione degli asset in linea con quanto previsto dalla Commissione europea (comma 2).

L'articolo 8 interviene sulla disciplina delle agevolazioni per l'acquisto di veicoli nuovi a basse emissioni (c.d. ecobonus). Esso specifica che il termine del 31 dicembre 2021, per usufruire dei contributi, si riferisce alla data di acquisto del veicolo e non alla data di immatricolazione; tale modifica si applica alle procedure in corso e si fissano i termini di scadenza per il completamento della procedura on line di prenotazione dei contributi; inoltre si prevede (comma 3) che le risorse per il c.d. extrabonus per l'acquisto di veicoli elettrici e ibridi, che siano ancora disponibili, siano destinate alla copertura dell'ecobonus previsto per gli stessi veicoli, eliminandosi in tal modo le risorse per l'extrabonus.

L'articolo 9 disciplina una procedura speciale per l'approvazione del progetto per la realizzazione Parco della Giustizia di Bari. Nello specifico, motore di tutta la procedura è un Commissario straordinario, che svolge le funzioni di stazione appaltante e approva, in sede di conferenza di servizi, con la partecipazione obbligatoria di un rappresentante del Ministero della giustizia, il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera, con il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. L'approvazione del progetto da parte del Commissario tiene conto, in particolare, dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative (commi 1-3). All'esito della verifica del progetto definitivo e del progetto esecutivo, il Commissario straordinario procede direttamente all'approvazione del progetto definitivo ovvero del progetto esecutivo (comma 4). Si prevede altresì che il Commissario straordinario possa procedere, sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica, all'affidamento congiunto dei livelli di progettazione successivi e dell'esecuzione dell'opera (comma 5). In caso di

impugnazione degli atti relativi alle procedure di affidamento indette per la progettazione e l'esecuzione degli interventi di edilizia giudiziaria e delle infrastrutture a supporto dell'opera, si applicano le disposizioni previste per le infrastrutture strategiche (comma 6).

L'articolo 10, commi 1-6, definisce alcune procedure per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prevedendo, in particolare, che le amministrazioni responsabili stabiliscano criteri di assegnazione delle risorse ulteriori rispetto a quelli ordinari previsti dalla disciplina di settore e idonei ad assicurare il rispetto delle condizionalità, degli obiettivi iniziali, intermedi e finali e dei cronoprogrammi 2 previsti dal PNRR, nonché i relativi obblighi di monitoraggio.

Il comma 7 dispone che le pubbliche amministrazioni utilizzino esclusivamente le identità digitali SPID, la carta di identità elettronica (CIE) e la carta nazionale dei servizi (CNS) ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai propri servizi in rete (c.d. switch-off per l'accesso ai servizi online della PA). Si stabilisce quindi che - con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione - sia individuata la data a decorrere dalla quale le pubbliche amministrazioni utilizzano esclusivamente le identità digitali SPID, la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi per consentire l'accesso delle imprese e dei professionisti ai propri servizi in rete. Al contempo, si stabilisce che con i medesimi decreti sia individuata la data a decorrere dalla quale i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico utilizzano esclusivamente le identità digitali SPID, la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi ai fini dell'identificazione degli utenti dei propri servizi on-line.

L'articolo 11 interviene in materia di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, rifinanziando la componente prestiti e contributi del Fondo 394/81. Si tratta di una misura annunciata nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR") (Missione 1, Componente 2, Investimento 5), su cui la Commissione UE ha richiesto degli interventi di sostegno normativo, come meglio specificato più avanti.

L'articolo 12 - al fine di rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei Comuni delle Regioni del Mezzogiorno, nonché in quelli ricompresi nelle aree interne del Paese, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027 dei fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione (FSC) e della partecipazione ai bandi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - prevede l'istituzione del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale", con una dotazione di 12,4 milioni di euro per il 2021 e 111,2 milioni di euro per il 2022, e ne disciplina le modalità di accesso, riparto e utilizzo.

L'articolo 13 al comma 1 estende ai territori insulari di alcuni Comuni localizzati nelle isole minori del Centro-Nord la misura denominata "Resto al Sud", prevista dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 91/2017, convertito con modificazioni dalla legge n. 123/2017. Il comma 2 proroga, limitatamente all'anno 2021, dal 15 settembre al 15 ottobre, il termine entro il quale i comuni beneficiari dei contributi previsti dall'articolo 1, comma 29, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), per investimenti destinati ad opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile. Conseguentemente, limitatamente all'anno 2021, viene altresì prorogato dal 31 ottobre al 15 novembre, il termine entro il quale il Ministero dell'interno provvede, con proprio decreto, alla revoca totale o parziale dei contributi erogati. L'articolo 14 integra con un rappresentante dell'Autorità politica delegata per le politiche di coesione la composizione della Cabina di regia per il monitoraggio dello stato di realizzazione dei progetti di costruzione, ristrutturazione e riqualificazione di edifici di proprietà dei Comuni destinati ad asili nido e scuole dell'infanzia, istituita dall'art. 1, comma 61, della legge di bilancio per il 2020 (legge n. 160 del 2019).

L'articolo 15 novella la disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale, recata all'articolo 22 della legge n. 42 del 2009 (in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), con l'intento di semplificare le procedure per il relativo monitoraggio. Nel complesso, nonostante le modifiche ed integrazioni, si può considerare per molti aspetti confermato l'impianto presente nel testo previgente - risultante dalle modifiche introdotte con la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178 del 2020) - basato sulla ricognizione della dotazione infrastrutturale del Paese, sull'individuazione del divario tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale e sulla conseguente adozione di misure volte ad assorbito, attraverso interventi finanziati da un fondo con una dotazione pari a 4,6 miliardi di euro.

In particolare, il comma 1, capoverso comma 1, prevede che gli enti territoriali e gli altri soggetti pubblici e privati competenti provvedano alla ricognizione delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche; al riguardo, *si valuti l'opportunità di chiarire se tale onere ricada in ragione della proprietà dell'infrastruttura o dell'utilizzo della stessa e attraverso quali modalità, per i soggetti diversi dagli enti territoriali e specie con riguardo ai soggetti privati, debba essere assicurato l'adempimento di siffatto obbligo di comunicazione delle ricognizioni effettuate.*

L'articolo 16 limita la durata dell'incarico del Commissario straordinario, previsto dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018, non oltre la data del 31 dicembre 2024; si tratta del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come "ponte Morandi". Il comma 2 abroga il comma 8 dell'articolo 10 del decreto-legge n. 32/2019,

convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2019, in materia di contributi per la ricostruzione privata a seguito di eventi sismici, il quale prescriveva che la concessione di tale contributo fosse "annotata nei registri immobiliari, su richiesta del Commissario straordinario, in esenzione da qualsiasi tributo o diritto, sulla base del titolo di concessione, senza alcun'altra formalità".

L'articolo 17 dispone l'entrata in vigore del provvedimento il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il decreto-legge appare riconducibile in primo luogo alle seguenti materie, che rientrano negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato: tutela della concorrenza; sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie; ordine pubblico e sicurezza; coordinamento informativo statistico e informatico; tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettere e) h), r) e s) della Costituzione) nonché alla materia di competenza legislativa concorrente governo del territorio (articolo 117, terzo comma).

Per quanto riguarda l'articolo 10, comma 7, che prevede che - con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione - sia stabilita la data a decorrere dalla quale le pubbliche amministrazioni utilizzano esclusivamente le identità digitali SPID, la carta di identità elettronica e la carta nazionale dei servizi per consentire l'accesso delle imprese e dei professionisti ai propri servizi in rete, *andrebbe valutata l'opportunità di inserire forme di coinvolgimento della Conferenza unificata ai fini dell'adozione del previsto DPCM attuativo.*

Sembra infatti desumersi che la disposizione sull'utilizzo esclusivo dello SPID varrà anche nei confronti dei servizi erogati dalle amministrazioni degli enti territoriali, che sono organizzati nell'ambito dell'autonomia regolamentare di tali servizi ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

In merito all'articolo 12 che – al fine di rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei Comuni delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia), nonché in quelli ricompresi nelle aree interne del Paese, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027 dei fondi strutturali e del Fondo sviluppo e coesione (FSC) e della partecipazione ai bandi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – prevede l'istituzione del "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale", con una dotazione di 12,4 milioni di euro per il 2021 e 111,2 milioni di euro per il 2022, e ne disciplina le modalità di accesso, riparto e utilizzo, *si valuti l'opportunità di prevedere forme di coinvolgimento con le regioni interessate ai fini dell'adozione del previsto DPCM di riparto* (comma 1, lettera a), capoverso art. 6-quater, comma 3).