

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

DL 109/2018: Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze. C. 1209 Governo (Parere alle Commissioni riunite VIII e IX) (*Esame e rinvio*) 68

COMITATO DEI NOVE:

Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale. Esame emendamenti C. 893-A 72

SEDE CONSULTIVA

Martedì 16 ottobre 2018. — Presidenza del vicepresidente Franco VAZIO.

La seduta comincia alle 13.10.

DL 109/2018: Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

C. 1209 Governo.

(Parere alle Commissioni riunite VIII e IX).

(*Esame e rinvio*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in titolo.

Devis DORI (M5S), *relatore*, ricorda che la Commissione è oggi chiamata a esaminare – ai fini del parere da rendere alle Commissioni riunite Ambiente e Trasporti – il decreto-legge n. 109 del 2018 recante disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi

sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze.

Si limita in questa sede a richiamare le norme di competenza della Commissione Giustizia, rinviando al dossier predisposto dai servizi di documentazione per un'analisi dettagliata dei contenuti del decreto-legge.

Segnala che il provvedimento è innanzitutto volto a disporre interventi urgenti per il sostegno e la ripresa economica del territorio del comune di Genova, cui è dedicato il Capo I (articoli da 1 a 11), a seguito del tragico crollo del Ponte Morandi, avvenuto lo scorso 14 agosto.

In tale ambito, per quanto di competenza della Commissione Giustizia, segnala che l'articolo 10 detta disposizioni relative alla competenza sulle controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario e prevede il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato per tali giudizi.

In particolare, evidenzia che il comma 1 dell'articolo 10 devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario, nonché ai con-

seguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti.

Ricorda a tale proposito che l'articolo 7 del codice del processo amministrativo delinea gli ambiti della giurisdizione del giudice amministrativo. In particolare, sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie concernenti l'esercizio e il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili, anche mediamente, all'esercizio del potere. Alla giurisdizione amministrativa è, poi, attribuita, in via esclusiva, la cognizione delle controversie su particolari materie indicate dalla legge, indipendentemente dalla situazione giuridica dedotta in giudizio (giurisdizione esclusiva). Le materie rientranti nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sono indicate dall'articolo 133 del codice del processo amministrativo. Con riguardo ai limiti della giurisdizione esclusiva è appena il caso di ricordare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 204 del 2004, ha stabilito che il legislatore ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva, purché lo faccia con riguardo a materie (in tal senso, particolari) che, in assenza di tale previsione, contemplerebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità. Ai sensi del comma 2 dell'articolo in esame, ai giudizi di cui al comma 1 si applica l'articolo 125 del codice del processo amministrativo. Segnalo a tale proposito che ai sensi del predetto articolo 125, nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera, e, ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la

irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure.

Segnala infine che il comma 3 prevede che il Commissario straordinario si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Al medesimo Capo, l'articolo 11 prevede la surrogazione legale dello Stato nei diritti dei beneficiari delle provvidenze disposte dal Capo I del decreto-legge in esame – e dunque connesse al crollo del ponte Morandi – nei confronti dei soggetti responsabili dell'evento. La surrogazione, che opera nei limiti delle risorse erogate dallo Stato, non pregiudica gli ulteriori diritti dei predetti beneficiari nei confronti degli stessi responsabili dell'evento. Come specificato nella disposizione, la surrogazione avviene ai sensi dell'articolo 1203, comma 1, n. 5, del codice civile (secondo cui la surrogazione ha luogo di diritto « negli altri casi stabiliti dalla legge »).

Evidenzia che il Capo II del provvedimento (articoli da 12 a 16) reca disposizioni in materia di sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. In tale ambito segnala che l'articolo 12 istituisce e disciplina l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali. Al fine di garantire l'efficacia dell'attività di controllo esercitata dall'Agenzia e il rispetto degli standard di sicurezza da parte dei concessionari delle reti stradali e autostradali, il comma 5 dell'articolo 12 prevede specifiche sanzioni amministrative nei casi in cui i concessionari non adempiano alle disposizioni adottate dall'Agenzia nell'esercizio delle proprie funzioni.

Le sanzioni amministrative pecuniarie, anche progressive, sono accertate e irrogate dall'Agenzia secondo le disposizioni di cui al Capo I, Sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689 recante modifiche al sistema penale.

Tali sanzioni:

per gli enti territoriali sono determinate tra euro 5.000 e euro 200.000 anche in funzione del numero di abitanti;

nei confronti dei soggetti aventi natura imprenditoriale possono essere determinate nella misura corrispondente fino al dieci per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione.

In caso di reiterazione delle violazioni, l'Agenzia può applicare un'ulteriore sanzione di importo fino al doppio della sanzione già applicata entro gli stessi limiti previsti per la prima.

Nei casi in cui il comportamento sanzionabile possa arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale, l'Agenzia può imporre al gestore l'adozione di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli sino alla cessazione delle condizioni che hanno comportato l'applicazione della misura stessa e, in caso di mancata ottemperanza, può comminare una sanzione, rispettivamente per gli enti territoriali e i soggetti aventi natura imprenditoriale, non superiore a euro 100.000 ovvero al tre per cento del fatturato sopra indicato.

Mentre il Capo III (articoli da 17 a 36) del provvedimento in esame è dedicato agli interventi nei territori dei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il 21 agosto 2017, il capo IV (articoli da 37 a 39) reca misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017.

Nell'ambito di tale Capo, segnala che l'articolo 39 – ferma restando la disciplina dell'articolo 545 del codice di procedura civile sui crediti impignorabili – introduce una deroga alla disciplina della responsabilità patrimoniale dettata dal codice civile. Sono, infatti, dichiarate non soggette a procedura di sequestro e pignoramento e, in ogni caso, ad esecuzione forzata le risorse pubbliche destinate a soggetti pubblici e privati, ove depositate su conti correnti bancari intestati alla gestione del Commissario delegato o straordinario del Governo e destinate a interventi di ricostruzione e riqualificazione infrastrutturale, industriale, edilizia e sul patrimonio

storico e artistico nei territori interessati dagli eventi sismici che hanno colpito il Paese nel periodo 2009-2016 (comma 1). La sottrazione alle procedure esecutive riguarda le somme il cui vincolo di destinazione concerne gli interventi di ricostruzione e riqualificazione post-sismica nei territori:

della regione Abruzzo dell'aprile 2009, individuati nell'articolo unico del decreto del Commissario delegato 16 aprile 2009, n. 3;

della regione Emilia Romagna (province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia) e di Rovigo, del 20 e 29 maggio 2012, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (legge di conversione 1° agosto 2012, n. 122);

delle regioni dell'Italia centrale (Abruzzo, Lazio Marche e Umbria), di cui all'allegato 1 al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (legge di conversione 15 dicembre 2016, n. 229).

Ricorda che spetta al Commissario autorizzare i beneficiari ad accedere alle somme sui conti correnti previa verifica della corretta destinazione (comma 2). A questi ultimi non si applica la disposizione di cui all'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica del 29/09/1973 n. 602, che prevede la verifica della posizione fiscale ai fini del buon esito del pagamento delle somme (comma 4). L'articolo 39 stabilisce inoltre (comma 3):

l'inefficacia degli atti di sequestro, pignoramento o di ogni eventuale azione esecutiva o cautelare in corso sulle somme depositate, atti che, comunque, non producono effetti sospensivi dell'accreditamento in favore dei beneficiari;

l'assenza di obblighi di accantonamento delle somme.

Viene, infine, chiarita la temporaneità della disciplina introdotta precisandone l'efficacia sino:

a) al 31 dicembre 2019, con riferimento al terremoto che ha colpito l'Abruzzo nel 2009;

b) al 31 dicembre 2020, con riferimento agli eventi sismici che hanno colpito l'Emilia Romagna e le regioni centrali, rispettivamente nel 2012 e nel 2016 (comma 4).

Allo spirare dei predetti termini, gli importi che residuino nei conti correnti sono versati direttamente ai beneficiari secondo le regole della gestione commissariale (comma 5).

L'articolo 39 detta, infine, una disposizione transitoria che chiarisce che la disciplina introdotta sull'insequestrabilità e impignorabilità non si applica agli atti notificati fino al 28 settembre 2018, giorno antecedente all'entrata in vigore del presente decreto-legge (comma 6).

Da ultimo ricorda che il Capo V (articoli da 40 a 46) del provvedimento in esame reca ulteriori interventi emergenziali.

Roberto CASSINELLI (FI), in tema di sanzioni, segnala al relatore e ai colleghi che nel corso dell'esame del provvedimento in titolo da parte delle Commissioni di merito non è stato accolto l'emendamento 1.34 presentato dal gruppo di Forza Italia, volto ad introdurre una sanzione compresa tra euro 600.000 ed euro 1.000.000, per ogni mese di ritardo versamento da parte di Autostrade delle somme dovute per la ricostruzione della nuova infrastruttura. Rileva inoltre il vizio contenuto nell'attuale formulazione del comma 7 dell'articolo 1, che esclude l'affidamento della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario ad operatori economici che abbiano partecipazione diretta o indiretta in società concessionarie di strade a pedaggio ovvero siano da queste ultime controllate o comunque ad esse collegate. A tale proposito segnala che lo stesso Governo ha ritenuto di intervenire, presentando un emendamento volto a modificare tale disposizione in linea con le indicazioni del Presidente dell'ANAC che in audizione ha sottolineato come l'esclusione dalla ricostruzione di soggetti diversi dall'attuale concessionario appaia di

dubbia legittimità. Nel considerare particolarmente discutibile la formulazione del primo periodo del comma 6 del medesimo articolo 1, dove il concessionario del tratto interessato viene indicato come « responsabile dell'evento », evidenzia che per la prima volta viene emessa una sentenza « per decreto-legge », sostituendosi in tal modo al potere giudiziario. Al riguardo, rileva che il Governo ha presentato un emendamento che, con una formulazione parzialmente diversa, evidenzia come non possa escludersi che l'attuale concessionario sia responsabile dell'evento. Nel riconoscere di non essersi soffermato esclusivamente sui profili di competenza della Commissione Giustizia, ritiene comunque doveroso evidenziare i gravi elementi di criticità del provvedimento che rischiano di comprometterne l'esito, considerata l'elevata probabilità di ricorso da parte della società Autostrade.

Franco VAZIO, *presidente*, nel ringraziare l'onorevole Cassinelli per gli utili spunti di riflessione offerti al relatore, ricorda che nel corso dell'audizione il Presidente Cantone ha evidenziato la deroga introdotta dal provvedimento a tutte le norme extrapenali, ivi compresi il codice antimafia e la relativa disciplina sulle interdittive, segnalando che si tratta di una lacuna che può aumentare il rischio di infiltrazioni mafiose. Invita pertanto il relatore a prestare attenzione anche a quest'ulteriore aspetto. Con riguardo alla opportuna osservazione del collega Cassinelli in merito all'individuazione per decreto delle responsabilità del soggetto concessionario, sottolinea tuttavia che ciò non sottintende un atteggiamento indulgente nei confronti del soggetto che ha determinato, con un comportamento omissivo, il crollo del ponte e la conseguente morte di 43 persone. Sottolinea a tale proposito come la responsabilità di un fatto di tale gravità non possa non essere accertata con un'adequata attività giudiziaria.

Roberto CASSINELLI (FI), nel ringraziare il presidente precisa che il suo intervento, lungi dall'aver intenti difensivi nei confronti della società Autostrade, era funzionale a garantire un celere ripristino dell'infrastruttura viaria.

Franco VAZIO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.25.

COMITATO DEI NOVE

Martedì 16 ottobre 2018.

Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale.

Esame emendamenti C. 893-A.

Il Comitato dei nove si è riunito dalle 13.45 alle 14.