



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

D.L. 109/2018 / A.C. 1209

Dossier n° 10 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 9 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1209
D.L.	109/2018
Titolo:	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
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	46
Date:	
emanazione:	28 agosto 2018
pubblicazione in G.U.:	28 agosto 2018
presentazione:	28 agosto 2018
assegnazione:	1 ottobre 2018
scadenza:	27 novembre 2018
Commissioni competenti:	VIII Ambiente, IX Trasporti
Stato dell'iter:	Assegnato alle Commissioni riunite in sede referente

Contenuto

L'**articolo 1** - in relazione al crollo di un tratto del viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018 - prevede la nomina, con apposito DPCM, di un Commissario straordinario al fine di garantire le attività per la demolizione, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura; sono disciplinati, inoltre, i poteri derogatori attribuiti al Commissario; disposizioni specifiche riguardano i rapporti tra Commissario e Autostrade per l'Italia S.p.A. e la disciplina degli affidamenti del Commissario, che potranno avvenire senza gara.

L'**articolo 2** autorizza la regione Liguria, la città metropolitana di Genova ed il comune di Genova ad assumere a tempo determinato, per il 2018 e il 2019, fino a 250 unità di personale.

L'**articolo 3** reca misure fiscali, relative agli immobili che a seguito del crollo del ponte hanno subito danni o sono stati oggetto di ordinanze di sgombero.

L'**articolo 4** riconosce benefici a imprese e professionisti aventi sede operativa all'interno della zona danneggiata.

L'**articolo 5** introduce alcune norme di sostegno per il trasporto pubblico locale in Liguria e in favore dell'autotrasporto.

L'**articolo 6** prevede la realizzazione da parte del Ministero delle infrastrutture di infrastrutture ad alta automazione, di sistemi informatici e delle relative opere accessorie per il porto di Genova.

L'**articolo 7** istituisce la "Zona Logistica Speciale – Porto e Retroporto di Genova" (ZES).

L'**articolo 8** istituisce nell'ambito del territorio della Città metropolitana di Genova una zona franca, elencando le relative agevolazioni.

L'**articolo 9** incrementa la quota di riparto del Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti a favore dell'Autorità di sistema portuale del Mar ligure occidentale.

L'**articolo 10** affida alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario.

L'**articolo 11** prevede la surrogazione legale dello Stato nei diritti dei beneficiari delle provvidenze disposte dagli articoli da 1 a 10.

L'**articolo 12** istituisce a decorrere dal 1° gennaio 2019 l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali.

L'**articolo 13** disciplina l'istituzione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche (AINOP), presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'**articolo 14, commi 1-3 e 5**, disciplina la realizzazione e la gestione da parte del Ministero delle infrastrutture di un sistema sperimentale di monitoraggio dinamico di specifiche infrastrutture stradali e autostradali. Il **comma 4** prevede l'adozione, da parte del Ministero dei beni culturali, di un piano straordinario nazionale di monitoraggio e conservazione dei beni culturali immobili.

L'**articolo 15** autorizza il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il 2019, ad assumere a tempo indeterminato 200 unità di personale.

L'**articolo 16, comma 1**, amplia le competenze dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) nel settore delle concessioni autostradali. Il **comma 2** incrementa le risorse a favore della società concessionaria Strada dei Parchi S.p.A., incrementando di 192 milioni di euro le risorse a disposizione nel biennio 2018-2019.

Gli **articoli da 17 a 36** recano interventi nei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma dell'agosto 2017. L'**articolo 17** prevede la nomina con DPCM di un Commissario. Gli **articoli 18 e 19** disciplinano le funzioni del Commissario e ne definiscono le risorse.

L'**articolo 20** disciplina l'erogazione da parte del Commissario dei contributi per la ricostruzione. Gli **articoli 21 e 22** dispongono in materia degli interventi finanziabili.

L'**articolo 23** prevede una procedura specifica per l'avvio di interventi di immediata riparazione, a favore degli edifici che hanno riportato danni lievi.

L'**articolo 24** disciplina la procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi relativi ai Comuni colpiti dal sisma di Ischia.

L'**articolo 25** prevede che i Comuni colpiti dal sisma di Ischia definiscano le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati, che siano pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, anche tramite il ricorso ad apposite conferenze dei servizi.

L'**articolo 26** reca norme per la ricostruzione degli edifici pubblici.

L'**articolo 27** individua i soggetti attuatori degli interventi per la riparazione, il ripristino, il miglioramento sismico o la ricostruzione delle opere pubbliche e dei beni culturali.

L'**articolo 28** prevede la possibilità di assegnare un contributo in caso di distruzione o danneggiamento grave di beni mobili e di beni mobili registrati.

L'**articolo 29** istituisce, per il sisma di Ischia, per tutelare la trasparenza nella ricostruzione, una specifica Anagrafe delle imprese, sul modello di quanto fatto per il sisma del Centro Italia.

L'**articolo 30** reca disposizioni in ordine alla qualificazione degli operatori economici per l'affidamento di servizi di architettura e di ingegneria.

L'**articolo 31** mette a disposizione del Commissario straordinario una struttura di personale.

L'**articolo 32** estende l'ambito di applicazione di alcune agevolazioni introdotte dal decreto-legge n. 148 del 2017 e dalla legge di bilancio 2018 ai comuni interessati dagli eventi sismici di Ischia.

L'**articolo 33** prevede, in tali comuni, la sospensione del pagamento del canone di abbonamento alle radioaudizioni; l'**articolo 34** quella dei termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; l'**articolo 35** quella di termini per la notifica di cartelle di pagamento e per la riscossione di somme dovute a enti creditori nei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia.

L'**articolo 36** concede contributi alle imprese del settore turistico e agriturismo, dei servizi connessi, dei pubblici esercizi e del commercio e artigianato insediate da almeno 6 mesi antecedenti agli eventi sismici nei Comuni dell'Isola di Ischia.

Gli **articoli 3 e 38** prevedono ulteriori misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017. L'**articolo 37** prevede il trasferimento dal Commissario straordinario ai vice commissari della funzione di monitoraggio sugli aiuti previsti dal decreto-legge n.189/16. L'**articolo 38** prevede la nomina, con DPCM, del Commissario straordinario subentrante nelle funzioni dell'attuale Commissario straordinario del Governo.

L'**articolo 39** qualifica come insequestrabili e impignorabili le somme destinate esclusivamente alla ricostruzione e riqualificazione infrastrutturale nei territori oggetto degli eventi sismici del 2009 in Abruzzo, del 2012 in Emilia Romagna e del 2016 nelle regioni dell'Italia centrale (Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria).

L'**articolo 40** dispone l'istituzione, con DPCM, di una Cabina di regia presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Sottosegretario di Stato delegato, composta dal Ministro dell'economia, dal Ministro delle infrastrutture, dal Ministro dell'ambiente e integrata dagli altri Ministri interessati e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI, per la verifica dei piani e programmi di investimento infrastrutturale.

L'**articolo 41** stabilisce che, ai fini dell'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione, continuano a valere i limiti dell'Allegato I B del D.Lgs. 99/1992, fatta eccezione per gli idrocarburi (C10-C40), per i quali il limite da non superare è di 1.000 mg/kg tal quale.

L'**articolo 42** dispone che le economie derivanti da alcune linee di finanziamento per interventi di edilizia scolastica, come accertate dal Ministero dell'istruzione siano attribuite, entro il 31 dicembre 2018, agli enti locali proprietari degli edifici scolastici, per essere destinate alla progettazione di interventi di messa in sicurezza degli stessi.

L'**articolo 43** stabilisce per i beneficiari dei mutui agevolati la sospensione di 12 mesi del pagamento delle rate da versare entro il 30 giugno 2018 e l'allungamento della durata dell'ammortamento, non oltre il 31 dicembre 2026.

L'**articolo 44** prevede la possibilità di autorizzare, a decorrere dal 29 settembre 2018 e fino al 31 dicembre 2020, entro un limite temporale massimo di 12 mesi e previo accordo stipulato in sede governativa interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria, nei casi di cessazione aziendale nonché nel caso in cui sussistano concrete prospettive di cessione dell'attività con conseguente riassorbimento occupazionale.

L'**articolo 45** provvede alla copertura degli oneri derivanti dal provvedimento.

L'**articolo 46** prevede l'entrata in vigore del decreto il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Tempi di pubblicazione e relazioni allegate

Il decreto-legge, approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione del 13 settembre 2018, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale a distanza di **15 giorni**, il 28 settembre 2018.

Si ricorda che in questa Legislatura un analogo intervallo di tempo tra emanazione e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, pari o superiore a 10 giorni, si è già verificato per il decreto-legge n. 86 del 2018 (cd. "DL ministeri" 10 giorni) e per il decreto-legge n. 87 del 2018 (cd. "DL dignità" 11 giorni) e si è ora ripetuto per il decreto-legge n. 113 del 2018, attualmente all'esame del Senato (cd. "DL sicurezza e immigrazione 10 giorni); nella passata Legislatura il fenomeno si è registrato in altre venti occasioni e in un'occasione, per il decreto-legge n. 74 del 2014 (misure di sostegno alle popolazioni dell'Emilia Romagna colpite dal terremoto e da successivi eventi alluvionali), l'intervallo è stato di ben 24 giorni.

Al riguardo, appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di questa prassi, anche con riferimento al requisito dell'immediata applicazione dei decreti-legge di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Il provvedimento **non è corredato né** della relazione sull'analisi tecnico-normativa (**ATN**) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (**AIR**), nemmeno nella forma semplificata consentita dall'articolo 10 del regolamento in materia di AIR di cui al DPCM n. 169 del 2017; la relazione illustrativa non dà conto della sussistenza delle ragioni giustificative dell'esenzione dall'AIR previste dall'articolo 7 del medesimo regolamento.

Si ricorda che il [DPCM n. 169 del 2017](#), che reca il nuovo regolamento sull'AIR, sulla verifica di impatto della regolamentazione (VIR) e sulle consultazioni, ha introdotto, all'articolo 10, una specifica disciplina dell'AIR nei decreti-legge; tale disciplina è semplificata rispetto a quella generale e prevede un'articolazione dell'analisi in: individuazione dei problemi da affrontare; definizione degli obiettivi; individuazione dei possibili destinatari; quantificazione dei principali impatti. L'articolo 7 prevede invece la possibilità, per l'amministrazione competente, di richiedere al Dipartimento degli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio l'esenzione dall'AIR in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate: costi di adeguamento attesi di scarsa entità per i destinatari; numero esiguo di destinatari dell'intervento; risorse pubbliche impiegate di importo ridotto; limitata incidenza sugli assetti concorrenziali di mercato. In base all'articolo 6, infine l'AIR è sempre esclusa con riguardo a: a) disegni di legge costituzionale; b) norme di attuazione degli statuti delle Regioni a statuto speciale; c) disposizioni direttamente incidenti su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna ed esterna dello Stato; d) disegni di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; e) norme di mero recepimento di disposizioni recate da accordi internazionali ratificati; f) leggi di approvazione di bilanci e rendiconti generali; g) testi unici meramente compilativi; h) provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi *4-bis* (regolamenti di organizzazione dei ministeri) e *4-ter* (regolamenti di riordino delle disposizioni regolamentari vigenti) della legge n. 400 del 1988.

Specificità ed omogeneità delle disposizioni

il provvedimento appare riconducibile a **due distinte finalità**:

- la necessità di affrontare emergenze in vario modo collegate alla situazione infrastrutturale ed ambientale italiana (crollo del ponte Morandi di Genova; sisma di Ischia del 2017; eventi sismici dell'Italia centrale del 2016 e del 2017; gestione dei fanghi di depurazione; messa in sicurezza degli edifici scolastici);
- la necessità di autorizzare nuovi interventi di cassa integrazione guadagni straordinaria

Rispetto a questi due ambiti di intervento, desumibili anche dal preambolo del provvedimento - *e che avrebbero anche potuto costituire, in vero, due autonomi provvedimenti di urgenza - potrebbe presentare profili problematici*, per quel che concerne il requisito dell'**omogeneità**, la disposizione di cui all'articolo 43, recante misure urgenti in favore dei **soggetti beneficiari di mutui agevolati**.

Si segnala inoltre che *potrebbe presentare criticità*, sotto il profilo del requisito dell'**immediata applicazione** dei decreti-legge, di cui all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, la previsione dell'articolo 12 che istituisce, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'**Agenzia nazionale** per la sicurezza delle ferrovie e

delle infrastrutture stradali e autostradali

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

Alcune disposizioni del provvedimento prevedono procedure *ad hoc*, in **deroga solo implicita** rispetto alle procedure ordinarie previste a legislazione vigente; in particolare:

- all'articolo 1, comma 1; 17, comma 1, e 38, comma 1, si prevede la nomina di Commissari straordinari con DPCM, mentre in via generale l'articolo 11 della legge n. 400 del 1988 prevede la nomina con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri;
- agli articoli 7 e 8 si istituiscono, rispettivamente, la zona logistica semplificata per il porto e il retroporto di Genova e la zona franca per la città metropolitana di Genova, mentre a legislazione vigente, alla loro istituzione si poteva procedere, rispettivamente, con DPCM o con provvedimento del CIPE;

La zona logistica semplificata è infatti istituita, ai sensi dell'articolo 1, comma 62, della legge di bilancio 2018 (L. n. 205 del 2007), con DPCM da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti su proposta della regione interessata. La zona franca urbana è invece istituita, ai sensi dell'articolo 1, comma 340, della legge finanziaria per il 2007 (L. n. 296 del 2006), con provvedimento del CIPE su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale.

Al riguardo, con riferimento a tali disposizioni potrebbe risultare opportuno fare ricorso alle procedure ordinarie previste in via generale a legislazione vigente, ovvero esplicitarne il carattere derogatorio rispetto a tali procedure ordinarie, in coerenza con il paragrafo 2, lettera c), della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001

L'articolo 5, comma 2, l'articolo 6, comma 1, e 14, comma 5, richiamano il "fondo di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge 27 dicembre 2017, n. 205"; **tale disposizione** della legge di bilancio 2018 **ha in realtà rifinanziato il fondo** per il finanziamento degli investimenti e degli interventi di sviluppo infrastrutturale di cui all'articolo 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio 2017); *potrebbe pertanto risultare opportuno fare riferimento a questa seconda disposizione.*

All'articolo 12, comma 7, in relazione alla **nomina del direttore dell'Agenzia nazionale** per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, si richiama l'articolo 41, comma 2, del decreto-legge n. 262 del 2006 *che tuttavia risulta abrogato.*

All'articolo 16, comma 1, *non risulta chiaro se l'ampliamento delle competenze dell'Autorità di regolazione dei trasporti* alle concessioni autostradali aggiornate o revisionate di cui all'articolo 43, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 riguardi sia la definizione dei sistemi tariffari dei pedaggi sia gli schemi dei bandi di gara ovvero solo una di queste due competenze; la norma si limita infatti, con una modifica dell'articolo 37 del decreto-legge n. 201 del 2011 che definisce i compiti dell'Autorità, a prevedere l'inserimento del riferimento alle concessioni di cui all'articolo 43 del medesimo decreto legge dopo le parole: "nuove concessioni", parole che tuttavia ricorrono due volte nel testo in corrispondenza alle due competenze sopra richiamate (né è utilizzata la formula "ovunque ricorrano" che indicherebbe in termini inequivoci che ci intende riferire ad entrambe le competenze);

All'articolo 17, comma 2, la **durata massima del mandato del Commissario straordinario** per la ricostruzione dei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017 *non risulta allineata* con la durata dello stato di emergenza per il medesimo sisma che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4-bis, del decreto-legge n. 189 del 2016, si concluderà il 31 dicembre 2018.

L'articolo 39, comma 1, lettera a), esclude dalle procedure esecutive le somme da destinare alla ricostruzione dei **comuni della regione Abruzzo** colpiti dal sisma del 2009 e individuati dall'articolo unico del decreto del Commissario delegato n. 3 del 16 aprile 2009; poiché l'elenco di tali comuni è stato integrato con il successivo decreto del Commissario delegato n. 11 del 17 luglio 2009, *appare opportuno chiarire se si intenda fare riferimento anche agli ulteriori comuni individuati da questo secondo provvedimento.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Si segnala l'opportunità di precisare il significato di alcune espressioni utilizzate nel testo. In particolare:

- all'articolo 1, comma 5, l'espressione "disposizione di **legge extrapenale**" andrebbe sostituita con quella utilizzata dall'articolo 47 del codice penale, vale a dire "legge diversa dalla legge penale";
- all'articolo 2, comma 3, andrebbe chiarito in che senso i criteri di pubblicità, trasparenza e imparzialità che regione Liguria, Città metropolitana di Genova e Comune di Genova devono utilizzare per le assunzioni di personale autorizzate possano essere "**anche semplificati**";

- all'articolo 10, comma 2, si utilizza l'espressione "**codice del processo amministrativo**" senza specificare a quale atto normativo ci si riferisca (vale a dire al decreto legislativo n. 104 del 2010);
- all'articolo 12 comma 9, lettera *b*), si prevede che nell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali vi siano **due uffici di livello dirigenziale generale**, previsione poi ripetuta al successivo comma 13;
- all'articolo 13 comma 7, l'espressione **open data** potrebbe essere sostituita con quella, più corretta dal punto di vista normativo, di "dati in formato aperto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *l-bis*) del decreto legislativo n. 82 del 2005" (codice dell'amministrazione digitale), in coerenza con il paragrafo 4, lettera *m*) della circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi del Presidente della Camera del 20 aprile 2001, che prescrive di evitare l'uso di termini stranieri che non abbiano sinonimi nella lingua italiana di uso corrente;
- all'articolo 30, comma 4, andrebbe chiarito in che senso nell'individuazione della soglia massima di incarichi per progettisti e direttori dei lavori, nell'ambito dei lavori di ricostruzione post-sisma, si dovrà tenere "**conto dell'organizzazione dimostrata**" (potrebbe essere opportuno fare riferimento piuttosto alle "capacità organizzative dimostrate");
- all'articolo 31, comma 2, andrebbe chiarito se gli **esperti, nel numero massimo di tre**, di cui il Commissario straordinario per la ricostruzione post-sisma di Ischia del 2017 si può avvalere, siano i medesimi chiamati a comporre il Comitato tecnico scientifico di cui al successivo comma 6;
- all'articolo 44, comma 1, andrebbe chiarito in che senso i possibili interventi di reindustrializzazione del sito o gli specifici percorsi di politica attiva del lavoro, che giustificano l'autorizzazione al trattamento straordinario di integrazione salariale, possano essere "**anche in via prospettica**";

Si segnala altresì l'opportunità di correggere alcuni errori materiali; in particolare:

- all'articolo 12, comma 19, il riferimento ai commi 9 e 10 andrebbe sostituito con quello ai commi 8 e 9;
- all'articolo 29, comma 1, il riferimento all'articolo 1 andrebbe sostituito con quello all'articolo 17;

Nel primo caso, infatti, l'articolo 12, comma 19 fa riferimento a "statuto e regolamenti di cui ai commi 9 e 10", mentre le previsioni in materia di statuto dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali sono collocate al comma 8 e quelle in materia di regolamento di amministrazione al comma 9. Nel secondo caso si fa riferimento ai comuni "di cui all'articolo 1" per indicare i comuni interessati dal sisma dell'isola d'Ischia dell'agosto 2017 mentre il primo riferimento a tali comuni si trova all'articolo 17.