



# Disposizioni per il risanamento dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina

## A.C. 1218, A.C. 1739, A.C. 2376, A.C. 2399

Dossier n° 296 - Schede di lettura  
26 maggio 2020

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1218	1739	2376	2399
Titolo:	Disposizioni per il risanamento dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina	Disposizioni per il risanamento delle aree degradate della città di Messina	Disposizioni concernenti la nomina di un commissario straordinario per la gestione del risanamento dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina	Disposizioni per la gestione dell'emergenza relativa al risanamento dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina e per la nomina di un commissario straordinario
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Siracusano	D'Uva	Navarra	Siracusano
Iter al Senato:	No	No	No	No
Numero di articoli:	3	2	4	4
Date:				
presentazione:	1 ottobre 2018	4 aprile 2019	11 febbraio 2020	21 febbraio 2020
assegnazione:	18 ottobre 2019	9 maggio 2019	5 marzo 2020	5 marzo 2020
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I, V, VI, XII, XIV e Questioni regionali	I, II, V, VII, XI, XIV e Questioni regionali	I, V, VII, XIV e regionali	Questioni I, II, V, VI, IX, X, XI, XII, XIV e Questioni regionali

### Premessa

Le proposte di legge in esame affrontano il problema socio-ambientale causato dalla presenza, nella città di Messina, di nuclei abitativi in stato di degrado, realizzati a seguito del terremoto del 1908.

Nelle relazioni illustrative viene sottolineato che tale problema, con il tempo, lungi dal trovare soluzione, è andato consolidandosi e aggravandosi per il concorrere di tutta una serie di pratiche abusive, non adeguatamente affrontate dalle istituzioni, in conseguenza delle quali ci si trova di fronte a un reticolato di baracche e di unità abitative provvisorie, malsane, coperte da *eternit*, senza fognature e quasi sempre senza alcun servizio.

Nelle stesse relazioni illustrative viene ricordato che a causa della grave situazione igienico-sanitario-ambientale, il sindaco di Messina aveva emanato l'ordinanza contingibile e urgente n. 163 del 6 agosto 2018, per lo sgombero e la demolizione di tutte le strutture abitative situate negli ambiti di risanamento, e che il 19 settembre 2018 la giunta regionale siciliana ha approvato la richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza socio-sanitaria e ambientale riguardante le suddette zone di risanamento. Il Governo, però, il 29 ottobre 2018 ha respinto l'istanza regionale, adducendo quale ragione il fatto che la situazione in questione è il frutto di una condizione ormai inveterata e cronica, diffusa in altre realtà urbane italiane, priva – a giudizio del Dipartimento della protezione civile – dei necessari requisiti emergenziali.

Nella **relazione del Dipartimento regionale della protezione civile** della Regione Siciliana, allegata alla citata richiesta di dichiarazione dello stato di emergenza (contenuta nella [deliberazione della giunta della Regione siciliana n. 343 del 19 settembre 2018](#)), viene sottolineato che:

- gli **ambiti territoriali di risanamento** nei quali insistono le costruzioni sono 6 (Annunziata, Giostra-Ritiro-Tremonti, Camaro, Fondo Saccà, Bordonaro-Gazzi-Taormina, Santa Lucia), per una estensione complessiva di 230.770 metri quadrati;
- in tali ambiti, risultano inseditati **6.400 individui, suddivisi in 2.151 nuclei familiari**;
- le relazioni dell'azienda sanitaria provinciale e i sopralluoghi effettuati dai tecnici del Comune di Messina hanno evidenziato una **condizione igienico-sanitaria molto precaria**, con scarichi fognari a cielo aperto, cumuli di rifiuti abbandonati, esalazioni maleodoranti e coperture realizzate in cemento-amianto.

Relativamente ai succitati ambiti territoriali di risanamento, le relazioni illustrative alle proposte di legge in

esame sottolineano che tali ambiti sono quelli individuati dai piani particolareggiati redatti all'indomani dell'entrata in vigore della legge della Regione siciliana n. 10 del 1990, recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina".

Si richiama, in proposito, quanto sintetizzato in una [presentazione curata dall'Istituto autonomo case popolari di Messina](#), ove si ricorda che la **normativa locale per il risanamento della città di Messina** origina dal provvedimento del 25 luglio 1979 con cui il Consiglio comunale deliberava di ripartire il territorio comunale in 3 grandi aree riservando il 60% degli alloggi in fase di ultimazione allo sbaraccamento e che, successivamente, la Regione Siciliana ha approvato la citata L.R. 10/1990 "che assegna al comune di Messina i seguenti compiti: individuare le aree da risanare; dividere la città in ambiti di risanamento; adottare **piani particolareggiati per ogni ambito**".

L'articolo 1 di tale legge regionale, allo scopo di consentire il completamento del risanamento delle zone del territorio della città di Messina, ha autorizzato a favore del Comune di Messina la spesa complessiva di 500 miliardi di lire (pari a circa 258 milioni di euro) per il periodo 1990-94. Il successivo articolo 2 ha destinato le somme indicate "alla costruzione o all'acquisto di alloggi ed alla realizzazione delle relative opere di urbanizzazione primaria e secondaria nonché alla realizzazione di centri sociali polifunzionali".

Nella citata presentazione dell'IACP di Messina viene sottolineato che "nonostante la legge sia del 6 luglio 1990, i piani particolareggiati sono stati adottati parzialmente nel 1996 e definitivamente *ope legis* con la L.R. n. 4 del 15 maggio 2002".

In una [nota dell'IACP di Messina del 16 febbraio 2007](#) viene però sottolineato, tra l'altro, che "è evidente che i Piani Particolareggiati di Risanamento vigenti sono obsoleti e non rispondono alle esigenze della città, come è dimostrato dalla frequenza del ricorso alle varianti urbanistiche, sia pure nell'ambito delle procedure semplificate introdotte con la L.R. 4/2002, per la realizzazione di interventi edificatori, ed è comunque opportuna un'azione di variante organica ai Piani dove esistono maggiori difficoltà ad attuare le relative previsioni". Nella stessa nota viene altresì ricordato che "con la delibera di G.M. n. 205 del 23/02/2006 è stato approvato il cronoprogramma degli interventi da realizzare nei diversi ambiti territoriali di risanamento delle aree degradate, con riguardo ai fondi, pari a 81 milioni di Euro, stanziati dalla Regione Siciliana per l'anno 2004".

Al fine di migliorare le politiche abitative e razionalizzare gli interventi di risanamento delle aree degradate della città di Messina su cui insistono le baracche, l'[art. 62 della L.R. 8/2018](#) ha istituito l'**Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina**.

In base a tale disposizione, l'Agenzia svolge le funzioni attribuite al Comune e all'Istituto autonomo case popolari (IACP) di Messina dalla L.R. 10/1990. Pertanto, a tale Agenzia sono trasferiti tutti i rapporti attivi e passivi facenti capo allo IACP di Messina aventi ad oggetto le attività e le opere di risanamento urbanistico relative alle proprietà immobiliari, nonché il patrimonio immobiliare oggetto di risanamento.

Lo stesso articolo prevede che l'Agenzia coordina gli interventi di risanamento delle aree degradate e persegue una serie di finalità tra cui, in particolare, quella di "accelerare il risanamento e la riqualificazione urbana delle aree degradate della città di Messina", nonché di "promuovere e sostenere l'utilizzazione di capitali privati, mediante operazioni di finanza di progetto, per la costruzione ovvero per l'acquisto degli alloggi" e di "ridurre il numero delle costruzioni precarie e delle baracche esistenti e censite".

Per la costituzione ed il funzionamento dell'Agenzia, lo stesso art. 62 ha trasferito al comune di Messina, per l'esercizio finanziario 2018, la somma di 500.000 euro.

In materia è poi intervenuto l'[art. 9 della L.R. 17/2019](#) che, in particolare, ha introdotto (con novella al testo della L.R. 10/1990) una norma (comma 3-*bis* dell'art. 2) volta a disporre che, **entro e non oltre il 31 dicembre 2019 è autorizzata la revisione straordinaria delle aree** da risanare al fine di allineare la situazione censita a seguito della presente legge all'attuale stato di fatto.

Lo stesso articolo ha inoltre modificato e integrato il testo del comma 3 al fine di disporre che l'Agenzia, entro il 31 gennaio di ogni anno, verifica ed integra, sulla base dello stato di attuazione del risanamento, l'ordine di priorità degli interventi a suo tempo stabilito con delibera del consiglio comunale di Messina e predispone, tenendo conto dei diversi tempi di attuazione che la costruzione e l'acquisizione di alloggi presentano, un **cronoprogramma degli interventi e delle azioni di risanamento**. Il consiglio comunale nei trenta giorni successivi adotta, con propria deliberazione, il nuovo ordine di priorità. Trascorsi i termini sopradetti, il sindaco ne dispone l'attuazione con propria determinazione.

L'articolo 9 in questione, inoltre, ha introdotto (nel testo dell'art. 5 della L.R. 10/1990) disposizioni volte a disciplinare l'assegnazione degli alloggi "al fine di poter garantire un omogeneo e definitivo sbaraccamento e risanamento ambientale dei singoli ambiti", nonché a scongiurare, nelle more della demolizione, il fenomeno della rioccupazione degli alloggi fatiscenti.

Si rammenta, infine, che nella [seduta straordinaria del Consiglio comunale di Messina del 29 aprile 2019](#), l'assessore regionale alle infrastrutture ha effettuato una ricognizione dei finanziamenti regionali destinati al percorso di risanamento urbanistico della città di Messina. In particolare l'assessore ha ricordato che "dalla ricognizione compiuta, risulta che sono stati assegnati circa 350 miliardi di lire pari a 175 milioni di euro; di questi, risulta che sono stati spesi 80 milioni e ne rimarrebbero ancora da definire una quarantina, su cui stanno portando avanti una ulteriore ricerca, verificando per cosa sono stati spesi e se ci sono delle economie". Relativamente alle **risorse disponibili**, l'assessore regionale ha affermato che "in totale, al momento si dispone di circa 52 milioni di euro" e che "restano da verificare quei 40 milioni di euro (prima indicati come «quarantina» e che potrebbero coincidere con

il finanziamento disposto dall'art. 99, comma 6, della L.R. 8/2018, *n.d.r.*) ma non credo se ne possano sbloccare più di 10".

## Contenuto

La finalità principale delle proposte di legge in esame è quella di provvedere al **risanamento dei nuclei abitativi in stato di degrado**, realizzati a seguito del terremoto del 1908 e successivamente.

Tre delle quattro proposte di legge (C. 1739, C. 2376 e C. 2399) prevedono di affidare il compito di perseguire la finalità indicata ad un Commissario straordinario nominato con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Fa eccezione la proposta di legge C. 1218, che prevede che sia il Comune di Messina, tramite l'Agenzia per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina, a predisporre e avviare uno specifico piano di risanamento.

Un'altra differenza che caratterizza la pdl C. 1218 è che tale proposta è l'unica che reca disposizioni finalizzate a disciplinare l'assegnazione dei nuovi alloggi.

In tutte le proposte di legge sono contenute disposizioni finalizzate a rendere disponibile un volume di risorse per consentire la realizzazione degli interventi necessari.

Nella pdl C. 2376 è inoltre contenuta una norma (nell'art. 3) volta a disciplinare la valutazione dell'impatto degli interventi di risanamento.

Ulteriori disposizioni contenute nelle proposte di legge in esame riguardano l'istituzione di zone economiche speciali (ZES) e iniziative di inclusione sociale e formazione professionale.

## Nomina, compiti e poteri del Commissario (art. 1, C. 2399; art. 1, C. 1739; art. 2, C. 2376)

### Articolo 1 dell'A.C. 2399

Il **comma 1** dell'articolo 1 in esame prevede la **nomina del sindaco del Comune di Messina quale Commissario straordinario per il risanamento, la bonifica e la riqualificazione urbana e ambientale** della città di Messina, nonché per la demolizione degli immobili abitativi in condizioni di degrado esistenti negli ambiti territoriali di risanamento individuati dal Comune ed elencati nella deliberazione della giunta della Regione siciliana n. 343 del 19 settembre 2018 (*v. supra*).

Viene altresì disposto che gli obiettivi indicati devono essere **realizzati entro 3 anni** dalla data di entrata in vigore della legge.

Lo stesso comma dispone che:

- la nomina avviene **con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, sentito il presidente della Regione siciliana, da emanare **entro 30 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge;
- l'**incarico** del commissario straordinario ha **durata di 3 anni** ed è **a titolo gratuito**.

Il **comma 2** prevede che, **entro 60 giorni dalla nomina**, il commissario straordinario provveda alla **predisposizione del piano di attuazione degli interventi** di cui al comma 1.

Viene altresì disposto che tale piano **include anche** adeguate **misure per l'attuazione degli obiettivi**:

- di inclusione sociale e formazione professionale previsti dall'articolo 3 della presente legge;
- e di quelli indicati dalla legge della Regione siciliana 6 luglio 1990, n. 10, recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina" (*v. supra*).

Il **comma 3** dispone che, per l'esercizio dei compiti a esso assegnati, **il commissario straordinario si avvale dell'Agenzia per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina**.

Il **comma 4** dispone che - per la demolizione degli immobili e per la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione e l'affidamento dei lavori di ricostruzione degli immobili abitativi - il commissario straordinario opera in **deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale**, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D.Lgs. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE e dagli obblighi internazionali.

Si tratta di una disposizione che riproduce quella recata dall'art. 1, comma 5, del D.L. 109/2018, in relazione ai poteri attribuiti al Commissario per la ricostruzione del viadotto Polcevera, noto come "ponte Morandi", di Genova.

Il **comma 5** prevede che **al Commissario straordinario è intestata un'apposita contabilità speciale**, aperta presso la Tesoreria dello Stato, cui sono assegnate le risorse provenienti da un fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Sulla contabilità speciale possono confluire, inoltre, le risorse finanziarie a qualsiasi titolo destinate o da destinare al risanamento dei nuclei abitativi degradati nella città di Messina.

### Articolo 1 dell'A.C. 1739

L'articolo 1 dell'A.C. 1739, al fine di consentire il risanamento delle aree degradate della città di Messina, oltre a disporre l'autorizzazione della necessaria spesa (si rinvia in proposito al relativo paragrafo) prevede, al comma 2, la **nomina di un Commissario straordinario, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

A differenza dell'articolo 1 dell'A.C. 2399, l'articolo in esame lascia al D.P.C.M. l'individuazione della persona da nominare e (sempre al comma 2) prevede che la **durata dell'incarico** non sia triennale ma limitata ad un solo **un anno, rinnovabile o prorogabile per un ulteriore anno**.

Analogamente all'articolo dell'A.C. 2399, il comma 3 dell'articolo in esame autorizza l'apertura di un'apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario e il comma 5 non prevede alcun compenso per il Commissario.

Il comma 4, invece, reca una disposizione che non trova corrispondenze nelle altre proposte di legge e che prevede l'**obbligo, in capo al Commissario, di riferire sulle attività** e sulle iniziative volte all'attuazione della finalità di cui al comma 1 (vale a dire il risanamento delle aree degradate della città di Messina) al Presidente del Consiglio dei ministri.

La stessa disposizione prevede che quest'ultimo deleghi il coordinamento e la vigilanza sul Commissario al Ministro dell'ambiente che, per tali attività delegate, si avvale delle strutture ministeriali esistenti, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Anche i commi 6 e 7 recano disposizioni che non trovano corrispondenza nelle altre pdl e riguardano i **soggetti di cui si può avvalere il Commissario**.

Il comma 6 prevede infatti che, per le attività di sgombero degli immobili abitativi e la bonifica delle aree degradate della città di Messina, nonché per il trasferimento delle famiglie interessate presso gli immobili messi a disposizione dal comune di Messina o da altri enti pubblici o privati, il Commissario straordinario può avvalersi di un apposito **soggetto attuatore** il quale opera sulla base delle priorità e delle indicazioni del Commissario.

Lo stesso comma disciplina l'inquadramento giuridico di tale soggetto attuatore (prevedendo che, se dipendente di società a totale capitale pubblico o di società dalle stesse controllate, anche in deroga ai contratti collettivi nazionali di lavoro del settore delle società di appartenenza, è collocato in aspettativa non retribuita, con riconoscimento dell'anzianità di servizio dalla data del provvedimento di conferimento dell'incarico e per tutto il periodo di svolgimento dello stesso), stabilendo inoltre l'**invarianza degli oneri** (e cioè che l'attuazione del comma medesimo avvenga senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica).

Il comma 7 prevede invece che il Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le **strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile** individuate dall'art. 13 del Codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018) nonché dei soggetti concorrenti alle attività di protezione civile (anch'essi individuati dal citato art. 13).

Lo stesso comma dispone altresì che il Commissario, per una serie di attività in materia di lavori, servizi e forniture (programmazione, progettazione, affidamento, direzione lavori, e così via), può avvalersi, oltre che degli **uffici tecnici e amministrativi del comune di Messina**, anche delle strutture e degli **uffici regionali e dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche**. Le relative spese sono comprese nell'ambito degli incentivi per funzioni tecniche previsti dall'art. 113 del D.Lgs. 50/2016.

Si ricorda che l'art. 113, comma 1, del Codice dei contratti pubblici stabilisce che gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell'esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, agli studi e alle ricerche connessi, alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione quando previsti ai sensi del D.Lgs. 81/2008, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti. I successivi commi disciplinano, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, il sistema degli incentivi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici.

Relativamente ai **poteri attribuiti al Commissario**, il comma 8 dispone che, nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, il Commissario è titolare dei procedimenti di approvazione e di autorizzazione dei progetti e si avvale dei poteri di sostituzione e di deroga di cui all'art.13 del D.L. 67/1997. A tale fine il Commissario straordinario adotta gli atti e i provvedimenti e cura tutte le attività di competenza delle amministrazioni pubbliche necessari alla realizzazione degli interventi, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al D.Lgs. 159/2011, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE.

Si tratta di una disposizione che in parte si sovrappone a quella recata dall'art. 1, comma 4, dell'A.C. 2399 che, come evidenziato, ripropone i poteri già affidati con il D.L. 109/2018 al Commissario per la ricostruzione del ponte Morandi e che sono più ampi rispetto a quelli previsti dal comma in esame.

Il comma 9 prevede che gli **atti adottati dal Commissario** (ai sensi del comma 8):

- sostituiscono i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario per l'avvio e l'esecuzione dell'intervento;
- comportano la dichiarazione di pubblica utilità;
- costituiscono, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, fatti salvi i

pareri e gli atti di assenso, comunque denominati, previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004), da rilasciare entro il termine di trenta giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale l'autorità procedente provvede comunque alla conclusione del procedimento.

Per le **occupazioni di urgenza** e per le eventuali **espropriazioni** delle aree occorrenti per l'esecuzione delle opere e degli interventi, i **termini** previsti dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al D.P.R. 327/2001, sono **dimezzati**.

I commi 10, 11 e 12 introducono specifiche disposizioni - non presenti nell'A.C. 2399 - relative alla **tutela giurisdizionale avverso gli atti del Commissario straordinario**.

Il comma 10 prevede la **devoluzione al giudice amministrativo**, in via esclusiva, delle controversie derivanti dagli atti adottati dal Commissario straordinario e dei rapporti giuridici che da essi conseguono (limitatamente ai rapporti antecedenti alla stipula dei contratti che scaturiscono da tali atti). Il comma 11 rende applicabili ai giudizi instaurati ai sensi del comma 10 le disposizioni processuali dettate dall'art. 125 del codice del processo amministrativo (di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) per le controversie relative alle infrastrutture strategiche. Tali disposizioni riguardano la pronuncia del provvedimento cautelare, che deve essere preceduta dalla valutazione delle probabili conseguenze del provvedimento stesso sugli interessi che da esso possono essere lesi (in particolare, tenendo conto del preminente interesse nazionale e comparando l'irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente con l'interesse del soggetto aggiudicatario alla prosecuzione dell'opera), nonché il mantenimento dell'efficacia del contratto già stipulato anche a seguito della sospensione o dell'annullamento dell'affidamento (esclusi i casi di gravi violazioni), con la conseguenza che il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

Infine, ai sensi del comma 12, il Commissario straordinario, in sede giurisdizionale, si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

## Articolo 2 dell'A.C. 2376

Il comma 1 dell'articolo in esame prevede l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (di cui viene disciplinata la procedura per l'adozione, prevedendo tra l'altro il coinvolgimento della Regione siciliana e del Comune di Messina) finalizzato alla **nomina di un commissario straordinario**.

Lo stesso comma disciplina i **compiti e i poteri del Commissario**, prevedendo che lo stesso:

- è incaricato di programmare l'uso delle risorse stanziare dall'art. 1 e di sovrintendere alle fasi di avvio, di prosecuzione e di completamento delle attività e delle opere di risanamento e riqualificazione urbanistica, con particolare riguardo alle aree su cui insistono baracche negli ambiti territoriali individuati nell'allegato 1 annesso alla proposta di legge (e che coincidono con gli ambiti indicati dalla pdl C. 2399);
- può approvare le ordinanze e le direttive necessarie per assicurare l'esecuzione degli interventi e può operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi generali dei Trattati dell'Unione europea e delle direttive di settore, come recepiti dall'ordinamento nazionale.

I **termini e le modalità di svolgimento delle attività** di competenza del Commissario, **nonché l'eventuale supporto tecnico e il compenso** del commissario stesso sono demandati (dal comma 2) al **D.P.C.M. di nomina**.

Il comma 2 individua inoltre i **soggetti di cui può avvalersi il Commissario**, indicando le strutture delle amministrazioni statali e locali interessate, con particolare riguardo all'Agenzia comunale per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina, nel limite delle risorse disponibili.

Tale ultima possibilità di avvalimento è contemplata anche dall'art. 1, comma 3, dell'A.C. 2399.

## Interventi dell'Agenzia per il risanamento di Messina (art. 1, co. 1 e 2, C. 1218)

A differenza delle altre proposte di legge, che affidano il processo di risanamento ad un Commissario straordinario, la pdl C. 1218, all'articolo 1, **comma 1**, prevede che il comune di Messina, tramite l'**Agenzia per il risanamento e la riqualificazione urbana della città di Messina**, predispone e avvia un **piano di risanamento**, finalizzato alla bonifica e alla riqualificazione ambientale, nonché alla demolizione degli immobili abitativi in condizioni di degrado esistenti negli ambiti territoriali di risanamento individuati dal comune di Messina ed elencati nella più volte citata deliberazione regionale n. 343/2018.

Lo stesso comma dispone che l'**attuazione del piano** in questione deve avvenire **entro 3 anni** dalla data di entrata in vigore della presente legge.

In base al comma 1, quindi, l'ambito di risanamento è lo stesso che viene considerato anche dalle altre proposte di legge.

A differenza delle altre proposte però, il **comma 2** dell'articolo in esame **consente al Comune di Messina di individuare ulteriori aree** e insediamenti urbanistici degradati, ai quali si applicano le disposizioni della presente legge.

Tale individuazione può avvenire, in base a quanto stabilito dal medesimo comma, secondo **modalità definite con apposito D.P.C.M.** che dovrà essere emanato entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore

della presente legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Regione siciliana.

### **Assegnazione dei nuovi alloggi in locazione (art. 2, C. 1218)**

L'art. 2 della pdl C. 1218 reca disposizioni in materia di **assegnazione degli alloggi** che non trovano corrispondenza nelle altre proposte di legge abbinata.

Il **comma 1** dell'articolo in esame dispone che gli **alloggi realizzati o acquistati**, per sostituire gli immobili demoliti in esecuzione del piano di risanamento previsto dall'art. 1, **sono assegnati in locazione**, sulla base di **criteri stabiliti con apposito decreto ministeriale**.

Relativamente alle **modalità di emanazione del decreto** citato, il comma in esame dispone che lo stesso sia adottato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ed emanato entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Relativamente ai **contenuti del decreto** in questione, il comma in esame precisa che lo stesso definisce, nel rispetto delle disposizioni dei seguenti commi 2 e 3, le modalità di:

- **formazione delle graduatorie** per l'assegnazione degli alloggi;
- **individuazione dei soggetti economicamente o socialmente deboli**, ai fini dell'applicazione di specifiche misure di tutela.

I **commi 2 e 3** individuano i **titoli di preferenza** da considerare ai fini dell'assegnazione degli alloggi.

Il **comma 4**, invece, dispone che **all'assegnazione degli immobili provvede l'Agenzia per il risanamento** e la riqualificazione urbana della città di Messina.

Si fa notare che il **D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112**, ha elencato (all'art. 59) le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica che residuano in capo allo Stato, ossia: la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo; la determinazione degli standard di qualità; il concorso, unitamente a regioni ed enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di ERP aventi interesse a livello nazionale; la definizione dei criteri per favorire l'accesso al mercato delle locazioni dei nuclei familiari meno abbienti e gli interventi concernenti il sostegno finanziario al reddito. L'articolo 60 del citato decreto legislativo conferisce invece alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate tra quelle mantenute allo Stato ai sensi dell'articolo 59 e, in particolare, quelle relative: alla determinazione delle linee d'intervento e degli obiettivi nel settore; alla programmazione delle risorse finanziarie destinate al settore; alla gestione e all'attuazione degli interventi, nonché alla definizione delle modalità di incentivazione; alla determinazione delle tipologie di intervento anche attraverso programmi integrati, di recupero urbano e di riqualificazione urbana; alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa, nonché alla determinazione dei relativi canoni.

Nella **sentenza n. 121/2010** la Corte costituzionale ha ribadito che la materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 della Costituzione, si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti; in tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione – si inserisce la fissazione di principi che valgono a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia "governo del territorio", ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (sentenza n. 94 del 2007).

*Ciò premesso, si valuti l'opportunità di approfondire i profili di compatibilità della norma in esame con le competenze legislative costituzionalmente garantite alla Regione siciliana in materia di edilizia residenziale pubblica.*

### **Risorse stanziare per il risanamento (art. 1, C. 2376; art. 1, co. 3, C. 1218; art. 4, co. 1, C. 2399; art. 1, co. 1, C. 1739)**

L'articolo 1, comma 1, dell'**A.C. 2376** autorizza, per l'individuazione e la realizzazione degli interventi urgenti e indifferibili finalizzati ad assicurare il definitivo superamento dell'emergenza sociale, ambientale e urbanistica degli ambiti territoriali degradati della città di Messina (che sono individuati nell'allegato 1 annesso alla proposta di legge e che coincidono con quelli a cui fa riferimento l'A.C. 2399), la **spesa complessiva di 230 milioni di euro** (50 milioni di euro per l'anno 2020 e 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022).

L'articolo 1, comma 3, dell'**A.C. 1218**, dispone, per la costruzione o l'acquisto degli alloggi popolari destinati a sostituire gli immobili demoliti in esecuzione del piano di risanamento previsto dal comma 1 del medesimo articolo, l'assegnazione al Comune di Messina della somma di **250 milioni di euro** per l'anno 2019.

*Si osserva che andrebbe aggiornato l'esercizio finanziario di riferimento.*

L'articolo 4, comma 1, dell'**A.C. 2399**, nel disciplinare la copertura degli oneri, quantifica quelli derivanti dalle attività di risanamento previste dall'art. 1 della medesima pdl nel **limite complessivo di 250 milioni di euro** (70 milioni di euro per l'anno 2020 e 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022).

L'articolo 1, comma 1, dell'**A.C. 1739**, al fine di consentire il risanamento delle aree degradate della città di Messina, prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo con una dotazione di **35 milioni di euro** per l'anno 2019.

Si fa notare che la norma in esame, a differenza delle altre pdl, non individua con precisione gli ambiti oggetto di risanamento e fa, inoltre, riferimento ad un esercizio finanziario ormai trascorso.

Non si dà conto, in tale paragrafo, delle risorse per ulteriori finalità previste dalle proposte di legge in esame quali, in particolare, l'istituzione di zone economiche speciali e le iniziative di inclusione sociale e formazione professionale.

### **Valutazione dell'impatto degli interventi di risanamento (art. 3, C. 2376)**

L'articolo 3 dell'**A.C. 2376** reca una disposizione che non trova corrispondenze nelle altre pdl e che è finalizzata alla valutazione dell'impatto (forse da intendersi nel senso dell'efficacia) degli interventi di risanamento.

Nel dettaglio, tale norma prevede che per monitorare e valutare l'impatto economico e sociale degli interventi di risanamento delle aree degradate della città di Messina (individuate nell'allegato 1 annesso alla pdl), il Comune di Messina può avvalersi della collaborazione di esperti e di istituzioni universitarie e di ricerca riconosciuti a livello nazionale e internazionale, a valere sulle risorse autorizzate dall'art. 1 della medesima proposta di legge.

### **Istituzione di una zona economica speciale (art. 2, C.2399; art. 3, C.1218)**

L'**articolo 2** della proposta di legge **C. 2399** prevede, al comma 1, che, **all'interno degli ambiti territoriali di risanamento di cui all'articolo 1, comma 1**, siano istituite zone economiche speciali ai sensi dell'[articolo 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 3 agosto 2017, n. 123](#). L'istituzione di tali ZES è funzionale a favorire la ripresa e lo sviluppo delle attività imprenditoriali e degli investimenti,

Il comma 2 rimette ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, l'adozione di un apposito regolamento per l'attuazione delle previsioni di cui comma 1.

Le risorse economiche individuate per assicurare le agevolazioni riguardanti l'istituenda zona economica speciale sono pari a **10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023**.

Anche la proposta di legge [A.C. 1218](#) presenta, all'articolo 3, comma 1, una formulazione sostanzialmente analoga a quella prevista dall'articolo 3 della pdl C.2399. Il comma 2 del medesimo articolo 3 prevede che gli oneri derivanti dall'attuazione del comma 1 possano giungere al limite massimo di spesa di 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, coperti a valere sulle risorse rivenienti dai fondi strutturali dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, anche mediante riprogrammazione dei programmi cofinanziati.

Il [decreto-legge n. 91 del 2017](#) (art. 4) ha definito le procedure e le condizioni per **istituire Zone economiche speciali (ZES)** in alcune aree del Paese, in particolare nelle **regioni "meno sviluppate" o "in transizione"**, come definite e **ammissibili ai sensi della normativa europea sugli aiuti di Stato** (art. 107 TFUE, par. 3, lett. a) e c)).

Si ricorda, infatti, che ai sensi della normativa UE "gli Stati membri che intendono istituire ZES per promuovere lo sviluppo regionale devono accertarsi che tali zone siano all'interno delle regioni assistite della carta degli aiuti a finalità regionale e che eventuali incentivi fiscali o altre agevolazioni concessi all'interno della ZES siano conformi alle disposizioni in materia di **aiuti di Stato a finalità regionale** del **regolamento generale di esenzione per categoria** (Regolamento UE n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, articolo 14) o degli **orientamenti sugli aiuti di Stato a finalità regionale** (cfr. Commissione UE, risposta all'interrogazione presso il Parlamento europeo E-014146/2013 del 18 marzo 2014)

Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 (2013/C 209/01) sono stati adottati dalla Commissione - ai sensi dell'art. 107, par. 3, lettere a) e c) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) - il 19 giugno 2013 e sono entrati in vigore il 1° luglio 2014. Sulla base di tali orientamenti, le Autorità italiane hanno notificato la loro "Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale" (approvata dalla Commissione il 16 settembre 2014 per il periodo compreso tra il 1° luglio 2014 e il 31 dicembre 2020 (SA 38930)). La carta è stata successivamente modificata, con [decisione della Commissione europea C\(2016\) 5938 final, del 23 settembre 2016](#).

La Carta degli aiuti a finalità regionale valida per il periodo 2014-2020, contiene l'elenco delle regioni ammesse a beneficiare di aiuti a finalità regionale. A norma del citato art. 107, paragrafo 3, lettera a) sono regioni cd. NUTS2 **Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna**. La Carta indica anche le varie **zone cd. NUTS3**, ammesse a beneficiare degli aiuti a norma dell'art. 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE (tra esse, quelle delle **regioni in transizione Abruzzo e Molise**).

La Zona economica speciale è definita dall'[articolo 4 del D.L. n. 91/2017](#) come **un'area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presenti un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale**

facente parte della rete globale delle Reti di trasporto transeuropee, definite dal regolamento (UE) n. 1315 dell'11 dicembre 2013.

Solo le **regioni meno sviluppate o in transizione** possono presentare una **proposta di istituzione di ZES nel proprio territorio, o al massimo due proposte ove siano presenti più aree portuali** che abbiano le caratteristiche stabilite dal regolamento europeo, **accompagnata da un piano di sviluppo strategico**. Le regioni che non posseggono aree portuali aventi tali caratteristiche possono presentare istanza di istituzione di ZES solo in forma associativa, qualora contigue, o in associazione con un'area portuale con le caratteristiche stabilite dal regolamento. Ciascuna ZES è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Lo scopo delle Zone economiche speciali è quello di creare **condizioni favorevoli in termini economici, finanziari e amministrativi, che consentano lo sviluppo delle imprese** già operanti e l'insediamento di nuove imprese. Tali imprese sono tenute al rispetto della normativa nazionale ed europea, nonché alle prescrizioni adottate per il funzionamento della stessa ZES e **beneficiano di speciali condizioni**. In particolare, le imprese che **avviano** un programma di **attività economiche imprenditoriali** o effettuano **investimenti incrementali** all'interno delle ZES possono usufruire di riduzione dei termini dei procedimenti e di **semplificazione degli adempimenti** rispetto alla normativa vigente.

Inoltre, le ZES sono caratterizzate dall'attribuzione di **benefici fiscali** (indicati all'articolo 5): per gli **investimenti** effettuati dalle imprese nelle ZES, queste possono usufruire di un **credito d'imposta**, commisurato al costo dei beni acquistati entro il 31 dicembre 2022 (secondo quanto previsto dalla legge di bilancio per il 2020), nel limite massimo, per ciascun progetto di investimento, di 50 milioni di euro. Si tratta di una estensione dell'agevolazione già prevista dalla legge di stabilità 2016, fino al 31 dicembre 2019, per gli investimenti in beni strumentali nuovi nelle stesse aree del Mezzogiorno. Le agevolazioni sono revocate se le imprese non mantengono la loro attività nella ZES per almeno sette anni dopo il completamento dell'investimento.

La **ZES è gestita da un Comitato di indirizzo** composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della regione o delle regioni, nel caso di ZES interregionali, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e presieduto da un commissario nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Per le **modalità per l'istituzione di una ZES**, la sua durata, i criteri generali per l'identificazione e la delimitazione dell'area, i criteri che ne disciplinano l'accesso e le condizioni speciali di beneficio per i soggetti economici ivi operanti o che vi si insedieranno, nonché il coordinamento degli obiettivi di sviluppo, il [D.L. n. 91/2017](#) ha previsto l'emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare su proposta del Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata. Con [DPCM 25 gennaio 2018, n.12](#) è stato emanato il **Regolamento sull'istituzione delle Zone economiche speciali (ZES)**, entrato in vigore il 27 febbraio 2018. Il Regolamento definisce:

- **le modalità per l'istituzione di ZES:** la ZES è di norma composta da territori quali porti, aree retroportuali, anche di carattere produttivo e aeroportuale, piattaforme logistiche e Interporti, non può comprendere zone residenziali; è richiesto il rispetto della disciplina europea in materia di aiuti di Stato e si prevede che in caso di porti non ricompresi nelle reti transeuropee questi debbano avere una rilevanza strategica per le attività di specializzazione territoriale che si intende rafforzare e un nesso economico funzionale con l'Area portuale; per ciascuna regione l'area complessiva destinata alle ZES non può eccedere la superficie complessivamente indicata nell'allegato al Regolamento;
- i requisiti delle **ZES interregionali**;
- la **durata** delle ZES che non può essere inferiore a sette anni e superiore a quattordici, prorogabile fino a un massimo di ulteriori sette anni, su richiesta delle regioni interessate sulla base dei risultati del monitoraggio dell'Agenzia per la coesione territoriale;
- i criteri per l'identificazione e la delimitazione dell'area della ZES;
- i compiti del Comitato di indirizzo;
- i requisiti delle proposte ed il loro coordinamento con il Piano di sviluppo strategico.

*In considerazione dei limiti all'istituzione nel territorio regionale di Zone economiche speciali, andrebbe valutata l'opportunità di non fare riferimento a una pluralità di zone economiche speciali da istituire negli ambiti territoriali di risanamento.*

*Si segnala, in via generale, l'opportunità di considerare, ai fini dell'effettiva valutazione della congruità dell'utilizzo dello strumento incentivante della Zona economica speciale, quanto previsto dalla disciplina generale di cui al citato [DPCM 25 gennaio 2018, n. 12](#), con particolare riferimento al divieto di includere nelle zone economiche speciali zone residenziali, quali quelle che formano oggetto dell'intervento normativo in commento.*

### **Inclusione sociale e formazione professionale (art. 3)**

L'**articolo 3 prevede l'attuazione di interventi volti a garantire l'inclusione sociale e la formazione professionale** delle persone economicamente o socialmente deboli che risiedono negli ambiti territoriali di risanamento individuati dal comune di Messina, al fine di favorire l'aumento dell'occupazione e della partecipazione al mercato del lavoro.

L'attuazione di quanto previsto dall'articolo in commento è demandata ad apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del provvedimento in esame, anche al fine di garantire il rispetto dei limiti di spesa di cui al successivo articolo 4.

Si valuti l'opportunità di circoscrivere in maniera più puntuale il perimetro dei suddetti interventi.

## Disposizioni finanziarie

Per quanto concerne la **proposta di legge C.2399**, l'**articolo 4** reca la norma di **copertura finanziaria degli oneri** derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 1-3.

In particolare, il **comma 1** provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'articolo 1, quantificati nel limite di 70 milioni di euro per l'anno 2020 e di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, cui si provvede mediante riduzione del **Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese**.

Si tratta del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016, con una dotazione di oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale ventinquennale dal 2017 al 2032, per investire in determinati settori di spesa, tra cui i trasporti, le infrastrutture, la ricerca, la difesa del suolo, l'edilizia pubblica, la riqualificazione urbana. Si rammenta che le risorse autorizzate dal comma 140 della legge n. 232/2016 sono state ripartite mediante i seguenti due decreti: D.P.C.M 29 maggio 2017 che ha destinato una prima tranches di risorse del Fondo, 800 milioni di euro per il triennio 2017-2019, alla finalità relativa alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie; D.P.C.M. 21 luglio 2017, che ha ripartito la gran parte delle risorse del Fondo, per complessivi 46.044 milioni di euro tra i vari Ministeri. La rimanente quota parte delle risorse del Fondo è stata destinata a specifiche finalità sulla base di diretti interventi normativi.

Il **comma 2** provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'articolo 2 – connessi all'istituzione di zone economiche speciali per favorire la ripresa e lo sviluppo delle attività imprenditoriali e degli investimenti all'interno dell'area del comune di Messina - nel limite di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, mediante corrispondente riduzione del **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)**, del periodo di programmazione 2021-2027, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. La norma precisa che le risorse sono imputate alla quota delle risorse destinata a sostenere interventi nelle regioni di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 91/2017, vale a dire le regioni meno sviluppate e in transizione, così come individuate dalla normativa europea, ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

*In merito al comma 2, si segnala che le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2021-2027, che la norma intende utilizzare a copertura degli oneri indicati, non risultano al momento ancora autorizzate da alcuna autorizzazione legislativa di spesa. Si precisa, altresì, che l'autorizzazione legislativa che viene citata nella norma, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è quella che ha autorizzato lo stanziamento delle risorse aggiuntive del FSC per il precedente ciclo di programmazione 2014-2020.*

Si ricorda, infatti, che per il ciclo di programmazione 2014-2020, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è stata autorizzata dall'articolo 1, comma 6, della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013) nella misura complessiva di 54.810 milioni. Il Fondo è stato poi ulteriormente rifinanziato dalle successive leggi di bilancio per un importo pari a 5 miliardi per il 2021 e annualità seguenti dalla legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017), di 4 miliardi dalla legge di bilancio per il 2019-2021 (legge n. 145/2018) e poi di 5 miliardi dalla legge di bilancio per il 2020-2022 (legge n. 160/2019). Complessivamente, dunque, le risorse assegnate al Fondo sviluppo e coesione per il ciclo di programmazione 2014-2020 ammontano a 68,8 miliardi.

Il **comma 3** provvede alla copertura degli oneri derivanti dall'articolo 3, nel limite di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022:

- per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;

*Si segnala che il Fondo, iscritto sul capitolo 3076 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, presenta nel bilancio 2020-2022 uno stanziamento di competenza pari a circa 20,2 milioni di euro nel 2020, 66,2 milioni nel 2021, 121,9 milioni nel 2022. Per l'anno 2020, dunque, il Fondo non risulta presentare le risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria degli oneri indicati dal comma in esame.*

- per gli anni 2021 e 2022, a valere sulle **risorse provenienti dai programmi operativi del Fondo sociale europeo**, periodo di programmazione 2021-2027. Relativamente alla copertura finanziaria a valere sulle risorse del Fondo sociale europeo del periodo di programmazione 2021-2027, si segnala che le risorse in questione non risultano ancora autorizzate dalla Commissione europea.

*Si segnala che le risorse del Fondo sociale europeo per il periodo di programmazione 2021-2027, che la norma intende utilizzare a copertura degli oneri indicati, non risultano al momento ancora autorizzate da alcuna autorizzazione legislativa di spesa (peraltro non sono stati ancora assunti, a livello europeo, le*

*decisioni e i regolamenti che disciplinano le modalità di utilizzo delle risorse del Fondo per tale periodo, nè è stato sottoscritto l'Accordo di partenariato con il nostro Paese).*

Il **comma 4** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a provvedere al monitoraggio degli oneri di cui ai commi precedenti.

Il **comma 5** autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Per quanto concerne la **proposta di legge C. 1218**, ai sensi dell'articolo 3 alla copertura degli oneri connessi all'attivazione delle ZES, nel limite di 200 milioni di euro a decorrere dal 2019, si provvede a valere sulle risorse rivenienti dai **fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020**, anche mediante riprogrammazione dei programmi cofinanziati. Per quanto riguarda la copertura degli oneri previsti dall'articolo 1, comma 3, corrispondenti a 250 milioni di euro per l'anno 2019 per la costruzione o l'acquisto di alloggi popolari, ai sensi del comma 4 dell'articolo 1 si provvede mediante corrispondente riduzione del **Fondo per la riduzione della pressione fiscale**.

*Si segnala, oltre alla necessità di riferire gli oneri e le coperture all'esercizio finanziario 2020, che nella legge di bilancio 2020 il Fondo per la riduzione della pressione fiscale (cap. 3833/MEF) presenta una dotazione finanziaria pari a 1,9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, che risulterebbe pertanto insufficiente a garantire la copertura finanziaria prevista dalla norma.*

Per quanto concerne la **proposta di legge C.1739**, ai sensi dell'articolo 2 alla copertura degli oneri, pari a **35 milioni per il 2019**, si provvede mediante corrispondente riduzione del **Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (FISPE)**.

*Si segnala, oltre alla necessità di riferire gli oneri e le coperture all'esercizio finanziario 2020, che nella legge di bilancio 2020 il FISPE (cap. 3075/MEF) presenta una dotazione finanziaria per l'anno 2020 pari a 25 milioni, che risulterebbe pertanto insufficiente a garantire la copertura finanziaria degli oneri relativi a tale anno.*

Per quanto concerne la **proposta di legge C.2376**, ai sensi dell'articolo 4 alla copertura degli oneri, pari a **50 milioni per il 2020 e a 90 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022**, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio 2020-2022, nell'ambito del Programma "Fondi di riserva e speciali", nella Missione "Fondi da ripartire", dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo ministero.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge in esame incidono prevalentemente sulle seguenti materie:

- **governo del territorio**, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, con riferimento alla disciplina dei poteri del commissario straordinario in materia di interventi di demolizione e ricostruzione degli immobili abitativi in condizioni di degrado e di riqualificazione urbana e di assegnazione degli alloggi;  
Con riferimento alle finalità di risanamento degli insediamenti abitativi della proposta di legge in esame, si segnala che nella giurisprudenza costituzionale è stato messo in evidenza l'intreccio di competenze tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato per la determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e la fissazione, nell'ambito della competenza legislativa concorrente, di principi entro i quali le regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti (sentenze n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006).
- **tutela dell'ambiente**, che l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato, in relazione alla disciplina dei poteri del commissario straordinario per il risanamento, la bonifica e la riqualificazione ambientale della città di Messina;
- **formazione professionale**, attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni alla luce del disposto dei commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione.  
Si ricorda che con la sent. n. 50/2005 la Corte costituzionale ha chiarito, in linea generale, che "la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi", mentre non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali la disciplina della istruzione e della formazione aziendale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti, rientrando, invece, nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.
- **tutela della concorrenza**, che l'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione attribuisce alla

legislazione esclusiva dello Stato, in relazione ai profili concernenti l'istituzione di Zone economiche speciali.

Tali ultimi profili appaiono riconducibili alla materia "tutela della concorrenza" in quanto - come affermato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 83 del 2018 - "la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che la nozione di «concorrenza» di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010) e ciò vale anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale. Essa comprende, pertanto in ogni caso, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato"). In questa seconda accezione, attraverso la «tutela della concorrenza», vengono perseguite finalità di ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi (sentenze n. 299 del 2012 e n. 401 del 2007). Su queste basi, la disciplina degli aiuti pubblici o meglio delle deroghe al divieto di aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno rientra nell'accezione dinamica di concorrenza, la quale contempla, come detto, le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali. Non è priva di valore interpretativo la sistematica del TFUE, che inserisce la disciplina degli aiuti concessi dagli Stati all'interno del Titolo VII, al Capo I, rubricato «Regole di concorrenza» (sentenza n. 14 del 2004)".