



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 / A.C. 1209

Dossier n° 11 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
11 ottobre 2018

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1209
D.L.	109
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, 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
Numero di articoli:	46
Commissione competente :	IX Trasporti
Stato dell'iter:	in corso di esame in sede referente

Il decreto-legge n. 109/2018 prevede una serie di misure volte a fronteggiare le situazioni emergenziali conseguenti al crollo del viadotto Polcevera dell'autostrada A10 avvenuto il 14 agosto 2018, a fornire sostegno alla ripresa economica della città di Genova e a potenziare la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. Il provvedimento dispone, inoltre, interventi riferiti ai comuni dell'isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017 (Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno) e per i territori dell'Italia centrale colpiti dai terremoti negli anni 2016 e 2017 e reca, infine, ulteriori misure emergenziali riguardanti l'istituzione di una cabina di regia denominata «Strategia Italia» per la verifica dello stato di attuazione degli investimenti infrastrutturali e degli interventi connessi ai fattori di rischio per il territorio e disposizioni urgenti in materia di gestione dei fanghi di depurazione, messa in sicurezza degli edifici scolastici, sostegno ai soggetti beneficiari di mutui agevolati e trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale.

Contenuto

Il **Capo I** del provvedimento reca disposizioni in materia di interventi urgenti per il **sostegno e la ripresa economica del territorio del Comune di Genova**.

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 decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Commissario straordinario al fine di garantire, in via d'urgenza, le attività per la demolizione e lo smaltimento dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario (comma 1). Lo stesso articolo disciplina le modalità e i termini per l'emanazione del decreto di nomina, la durata della stessa e (ai commi 2 e 5) il compenso e i poteri derogatori attribuiti al Commissario. Sono altresì previsti e disciplinati (dai commi 2, 3 e 4) organi e soggetti di supporto al Commissario. Viene inoltre prevista l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario (comma 8).

Disposizioni specifiche riguardano i rapporti tra Commissario e Autostrade per l'Italia S.p.A., la quale sarà tenuta a far fronte alle spese di ricostruzione (comma 6), e la disciplina degli affidamenti del Commissario, che potranno avvenire senza gara (comma 7).

Più in particolare, il comma 1 prevede la nomina, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un Commissario straordinario al fine di garantire, in via d'urgenza:

- le attività per la **demolizione**, la rimozione, lo **smaltimento** e il conferimento in discarica dei materiali di risulta;
- le attività per la **progettazione**, l'**affidamento** e la **ricostruzione** dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario.

La **durata dell'incarico** del Commissario straordinario è di **dodici mesi** e può essere prorogata o rinnovata per non oltre un triennio dalla prima nomina.

Lo stesso comma 1 disciplina altresì le modalità e i termini per l'emanazione del decreto di nomina,

stabilendo che lo stesso sia adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, **entro dieci giorni** dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, e **sentito il Presidente della Regione Liguria**.

Il comma 5 prevede poi – per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario – che il Commissario straordinario opera in **deroga ad ogni disposizione di legge extrapenale**, fatto salvo il **rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea**.

Si dispone, inoltre, che il soggetto concessionario alla data dell'evento (vale a dire la società Autostrade per l'Italia) è tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario. Di conseguenza, la concessionaria deve provvedere al versamento sulla contabilità speciale intestata al Commissario, ed **entro 30 giorni** dalla richiesta del Commissario stesso, dell'importo necessario al predetto ripristino ed alle altre attività connesse. Si dispone, al riguardo, che tale versamento lascia comunque impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale il concessionario sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario può procedere all'individuazione, omessa ogni formalità non essenziale alla valutazione delle manifestazioni di disponibilità comunque pervenute, **di un soggetto pubblico o privato che anticipi le somme necessarie** alla integrale realizzazione delle opere, a fronte della cessione pro solvendo della pertinente quota dei crediti dello Stato nei confronti di Autostrade S.p.A.

Il comma 7 dell'articolo 1 disciplina l'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle propedeutiche e connesse, disponendo che avvenga:

- **ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE** (recepita con il D.Lgs. 50/2016, c.d. Codice dei contratti pubblici), la quale (art. 32, paragrafo 12, lettera c) consente agli Stati membri di prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici aggiudichino appalti pubblici mediante una **procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara** "nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dall'amministrazione aggiudicatrice, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati. Le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non sono in alcun caso imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici". Tale previsione è recepita, in termini identici, nell'art. 63, comma 2, lettera c), del D.Lgs. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici).
- **ad uno o più operatori economici "estranei" a concessionarie autostradali**; la norma prevede infatti che tali operatori non devono avere alcuna partecipazione, diretta o indiretta, in società concessionarie di strade a pedaggio, né essere da queste ultime controllate o, comunque, ad esse collegate, anche al fine di evitare un indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali.

Per fronteggiare le necessità conseguenti all'evento del 14 agosto 2018, **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**, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla normativa vigente.

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

Con riferimento ai fabbricati oggetto di ordinanze di sgombero, a specifiche condizioni è disposta **l'esenzione Irpef, Ires, Irap, Tasi e Imu** (comma 1).

Il comma 2 esclude da **imposizione diretta i contributi, gli indennizzi e i risarcimenti** ottenuti da privati a seguito del crollo del ponte Morandi.

Il comma 3 reca **l'esenzione** dal pagamento **dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro** per le istanze, i contratti e i documenti presentati alla pubblica amministrazione **fino al 31 dicembre 2020**, in conseguenza del crollo e relativi ai predetti immobili.

Con il comma 4 si dispone l'esenzione dall'imposta di successione, dalle imposte e tasse ipotecarie e catastali e dall'imposta di bollo per gli immobili demoliti o dichiarati inagibili a seguito del crollo.

Il comma 5 **sospende dal 14 agosto 2018 fino al 31 dicembre 2019** i termini di notifica delle cartelle di pagamento, quelli per la riscossione degli atti di accertamento esecutivo, i termini previsti per le attività esecutive da parte degli agenti della riscossione, nonché termini di prescrizione e decadenza relativi all'attività degli enti creditori.

L'articolo 4 riconosce **benefici alle imprese aventi sede operativa all'interno della zona** danneggiata in conseguenza del crollo del tratto del viadotto Polcevera, nonché ai professionisti, artigiani e commercianti con sede o unità locale ubicate nella medesima zona, che nel periodo intercorrente tra il 14 agosto 2018 e il 29 settembre 2018 hanno subito un **decremento del fatturato rispetto al corrispondente periodo dell'anno 2017**. I benefici consistono nel **riconoscimento di un somma fino al 100 per cento del predetto decremento** e nel **limite massimo di euro 200.000**. Il riconoscimento dei benefici opera

comunque nel limite complessivo di spesa di 5 milioni per l'anno 2018.

L'**articolo 5** introduce alcune norme di **sostegno per il trasporto pubblico locale in Liguria e in favore dell'autotrasporto**. In particolare si prevedono: il finanziamento di servizi di trasporto aggiuntivi, un sostegno diretto all'efficientamento del trasporto pubblico, risorse speciali per il rinnovo del parco mezzi del tpl, una misura agevolativa per quanto riguarda gli affidamenti dei servizi ferroviari regionali in Liguria ed un sostegno all'autotrasporto per l'anno 2018.

L'**articolo 6** prevede che, per poter garantire l'ottimizzazione dei flussi veicolari logistici in ingresso e in uscita dal porto di Genova, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sovrintende alla progettazione e alla realizzazione, in via d'urgenza, di infrastrutture ad alta automazione, di sistemi informatici e delle relative opere accessorie.

L'**articolo 7** istituisce la "**Zona Logistica Speciale – Porto e Retroporto di Genova**", prevedendo che le imprese che avviano un programma di attività economiche imprenditoriali o di investimenti di natura incrementale nella ZES, possono usufruire di procedure semplificate e regimi procedimentali speciali.

L'**articolo 8** istituisce nell'ambito del territorio della Città metropolitana di Genova una zona franca il cui perimetro territoriale è definito con provvedimento del Commissario delegato, sentiti la Regione Liguria, il Comune di Genova (comma 1). Al comma 2 vengono elencate le agevolazioni per le imprese che hanno la sede principale o una sede operativa all'interno della zona franca. I commi 3 e 4 delimitano il periodo di imposta per la concessione delle esenzioni, mentre il comma 5 individua la copertura finanziaria per gli oneri derivanti dalle esenzioni indicano i riferimenti normativi per le agevolazioni e l'istituzione di zone franche urbane.

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** 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, mentre 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 viadotto Polcevera - nei confronti dei soggetti **responsabili dell'evento**.

Le disposizioni contenute nel **Capo II** del decreto-legge attengono al tema della **sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti**.

L'**articolo 12**, al fine di assicurare elevati standard di sicurezza delle infrastrutture statali e autostradali, prevede – a decorrere dal 1° gennaio 2019 – l'istituzione dell'**Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA)**, con sede a Roma presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, salva la possibilità di prevederne articolazioni territoriali. Ai sensi del comma 2, l'Agenzia succede a titolo universale all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), istituita dall'[articolo 4 del decreto legislativo 10 agosto 2007 n. 162](#) (recante recepimento delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie), ereditandone le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, nonché le competenze già previste.

Le nuove **competenze** dell'Agenzia in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali sono disciplinate dal comma 4 dell'articolo 12. Oltre all'esercizio delle funzioni già disciplinate dal [decreto legislativo 15 marzo 2011, n. 35](#) (Attuazione della direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali) – e fermi restando i compiti e le responsabilità dei soggetti gestori – l'istituenda Agenzia:

- esercita l'attività ispettiva finalizzata alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori;
- promuove l'adozione da parte dei gestori delle reti stradali ed autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione delle infrastrutture certificate da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia;
- sovrintende alle ispezioni di sicurezza sulle infrastrutture stradali e autostradali;
- propone al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti l'adozione del piano nazionale per l'adeguamento e lo sviluppo delle infrastrutture stradali e autostradali nazionali ai fini del miglioramento degli *standard* di sicurezza;
- svolge attività di studio, ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza 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, il comma 5 dell'articolo 12 prevede specifiche **sanzioni amministrative**, accertate e irrogate dall'Agenzia medesima secondo le disposizioni della legge n.

689/1981, nei casi in cui i concessionari non adempiano alle disposizioni adottate dall'Agenzia nell'esercizio delle proprie funzioni.

L'**articolo 13** disciplina l'istituzione, dell'**archivio informatico nazionale delle opere pubbliche (AINOP)**, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, suddiviso in sezioni e sottosezioni, per specifiche opere pubbliche, contenente i relativi dati tecnici, lo stato e il grado di efficienza dell'opera, l'attività di manutenzione ordinaria e lo stato dei lavori, e dell'**identificativo dell'opera pubblica (IOP)**, che consente di individuare univocamente una determinata opera. Sono disciplinate altresì le modalità per lo **scambio di informazioni** tra le diverse banche dati dell'amministrazione pubblica, per il **monitoraggio** dello stato di attuazione degli **interventi pubblici**, e per la **consultazione** della **banca dati AINOP**.

L'**articolo 14, commi 1-3 e 5**, disciplina la realizzazione e la gestione di un **sistema sperimentale di monitoraggio dinamico**, a cui sovrintende il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per le **infrastrutture stradali** e autostradali che presentano **condizioni di criticità** connesse al **passaggio di mezzi pesanti**. Si prevede, inoltre, al termine della fase sperimentale, l'operatività a regime del sistema di monitoraggio dinamico, implementato attraverso l'utilizzo delle più avanzate ed efficaci tecnologie, anche spaziali, per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati di interesse. L'**articolo 14, comma 4**, prevede, dal canto suo, l'adozione, da parte del Ministero per i beni e le attività 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, prevedendo che l'Autorità, oltre che per le nuove concessioni:

- **sia competente a stabilire i sistemi tariffari dei pedaggi anche** per le concessioni richiamate nell'articolo 43, comma 1 del DL 201, cioè **per gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti** alla data di entrata in vigore del D.L. n. 201 stesso (cioè al 28 dicembre 2011);
- **gli aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti** alla data di entrata in vigore del decreto (il riferimento è sempre al DL n. 201 del 2011, quindi al 28 dicembre 2011), **laddove comportino variazioni o modificazioni** al piano degli investimenti ovvero ad aspetti di carattere regolatorio a tutela della finanza pubblica, **siano trasmessi** dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti **al CIPE, sentita l'Autorità di regolazione dei trasporti** per i profili di competenza.

Il **comma 2 dell'articolo 16** prevede, invece, una **rimodulazione temporale dell'autorizzazione di spesa** disposta (dall'art. 16-bis, comma 1, del D.L. n. 91/2017) **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 (50 milioni in più per il 2018 e 142 milioni in più per il 2019). Tale anticipazione di risorse è **finalizzata a consentire l'immediata esecuzione degli interventi di ripristino e messa in sicurezza sulla tratta autostradale A24 e A25 che si sono resi necessari in conseguenza degli eventi sismici** del 2009, del 2016 e del 2017.

Il **Capo III**, composto dagli articoli 17-36, detta un'articolata disciplina per gli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori dell'Isola di Ischia interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, che ripropone, in gran parte, disposizioni analoghe a quelle dettate dai provvedimenti emanati in favore dei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016.

In particolare, l'**articolo 17** individua le finalità e l'ambito di applicazione delle disposizioni contenute nel capo III del D.L. 109/2018, e prevede la nomina, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di un nuovo Commissario chiamato ad occuparsi della gestione straordinaria, che dovrà cessare entro il 31 dicembre 2021.

L'**articolo 18** individua le funzioni affidate al Commissario straordinario, le quali ricalcano sostanzialmente quelle previste per il Commissario nominato per la ricostruzione dei territori dell'Italia centrale colpiti dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016, e disciplina le modalità per lo svolgimento delle funzioni medesime.

L'**articolo 19** prevede l'istituzione di un'apposita contabilità speciale, intestata al Commissario straordinario, su cui confluiscono le risorse finanziarie finora stanziata per la ricostruzione (dal D.L. 148/2017 e dalla legge di bilancio 2018) - che vengono incrementate di 60 milioni di euro - nonché quelle a qualsiasi titolo destinate o da destinare alla ricostruzione e per l'assistenza alla popolazione.

L'**articolo 20** affida al Commissario il compito di individuare i contenuti del processo di ricostruzione e ripristino del patrimonio danneggiato stabilendo le priorità sulla base dell'entità del danno subito, nonché di provvedere all'erogazione dei contributi fino alla copertura del 100% delle spese occorrenti, nel limite delle risorse disponibili sulla contabilità speciale. Sono altresì individuate le tipologie di intervento e di danno indennizzabili con tali contributi.

L'**articolo 21** disciplina le tipologie di danni agli edifici e, per ognuna di queste, gli interventi di ricostruzione e recupero ammessi a contributo. Sono altresì individuate le categorie di soggetti che, a domanda, e alle condizioni previste, possono beneficiare dei contributi. La misura del contributo è generalmente riconosciuta nella percentuale del 100%.

L'**articolo 22** individua le finalità per la riparazione e ricostruzione degli immobili danneggiati o distrutti dagli eventi sismici, in base ai danni effettivamente verificatisi nelle zone di classificazione sismica 1, 2, e 3 e nel caso in cui ricorrano le condizioni per la concessione del beneficio.

L'**articolo 23** prevede una procedura specifica, anche in deroga alla normativa vigente, per l'avvio di interventi di immediata riparazione, a favore degli edifici che hanno riportato danni lievi, al fine di favorire il rientro nelle unità immobiliari e il ritorno alle normali condizioni di vita e di lavoro.

L'**articolo 24** disciplina la procedura per la concessione e l'erogazione dei contributi, prevedendo la unitaria presentazione dell'istanza di concessione dei contributi, da parte dei soggetti legittimati ai Comuni colpiti dal sisma di Ischia, e della richiesta del titolo abilitativo necessario per l'intervento progettato.

L'**articolo 25** prevede che i Comuni colpiti dal sisma di Ischia definiscono le istanze di condono relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21 agosto 2017, che siano pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge; si prevede il ricorso anche ad apposite conferenze dei servizi, per assicurare la conclusione dei procedimenti entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

L'**articolo 26** reca norme per la ricostruzione pubblica, demandando a provvedimenti del Commissario di disciplinare il finanziamento, nei limiti delle risorse stanziato allo scopo, per gli interventi individuati. Con atti del Commissario si provvede a predisporre e approvare un piano delle opere pubbliche e delle chiese e edifici di culto, piani per il ripristino degli edifici scolastici dichiarati inagibili, un piano dei beni culturali e un piano di interventi sui dissesti idrogeologici. Il Commissario può individuare, con motivazione, gli interventi, inseriti in detti piani, che rivestono un'importanza essenziale ai fini della ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici di Ischia. Si dettano norme per le procedure di affidamento in base al codice dei contratti pubblici, prevedendosi poi l'erogazione in via diretta dei contributi e delle spese per l'assistenza alla popolazione, i cui criteri e modalità attuative sono demandati a provvedimenti del Commissario straordinario, adottati d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze. Si dettano infine norme per il monitoraggio dei finanziamenti.

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**, in materia di ricostruzione pubblica.

L'**articolo 28** prevede la possibilità di assegnare un contributo in caso di distruzione o danneggiamento grave di beni mobili presenti nelle unità immobiliari distrutte o danneggiate a causa degli eventi sismici e di beni mobili registrati.

L'**articolo 29** dispone l'applicazione delle disposizioni adottate in relazione agli eventi sismici nel Centro Italia in materia di **legalità e trasparenza**, estendendo quindi alla ricostruzione delle zone colpite dal sisma di Ischia il presidio di legalità che era stato introdotto per la ricostruzione del centro Italia, con l'obbligo di iscrizione ad una specifica Anagrafe delle imprese che intendono realizzare gli interventi di ricostruzione.

L'**articolo 30** reca disposizioni in ordine alla qualificazione degli operatori economici per l'affidamento di servizi di architettura e di ingegneria. Si fissano i requisiti per l'affidamento di incarichi sia di progettazione che di direzione dei lavori funzionali alla ricostruzione o riparazione e ripristino degli immobili danneggiati, prevedendo altresì disposizioni sui contributi finanziari pubblici alla ricostruzione privata.

L'**articolo 31** mette a disposizione del Commissario straordinario una struttura di personale, delineando la composizione della struttura e disciplinando il trattamento economico e giuridico spettante a coloro che ne faranno parte.

L'**articolo 32** proroga ed estende l'**ambito di applicazione di alcune agevolazioni** introdotte dal D.L. n. 148 del 2017 e dalla legge di bilancio 2018 a favore dei comuni interessati dagli eventi sismici di Ischia del 21 agosto 2017. Le agevolazioni riguardano le imposte sui redditi, l'IMU, la TASI, la TARI, il rimborso di mutui contratti dai comuni, la sospensione del pagamento delle rate dei mutui e dei finanziamenti contratti dai privati e la facoltà di assunzione di personale in deroga ai vincoli assunzionali.

L'**articolo 33** prevede, per i territori dei comuni di Casamicciola Terme, Forio e Lacco Ameno, siti nell'isola di Ischia e interessati dagli eventi sismici del 21 agosto 2017, la **sospensione del pagamento del canone di abbonamento alle radioaudizioni** (dalla data di entrata in vigore del decreto-legge) fino al 31 dicembre 2020.

L'**articolo 34** sospende nei comuni di Casamicciola Terme, Forio, Lacco Ameno dell'Isola di Ischia, interessati dagli eventi sismici verificatisi il giorno 21 agosto 2017, i **termini relativi agli adempimenti e ai versamenti dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione** obbligatoria in scadenza nel periodo 29 settembre 2018 - 31 dicembre 2020.

L'**articolo 35** dispone la sospensione 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 interessati dagli eventi sismici.

L'**articolo 36** concede, a determinate condizioni, 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.

Il **Capo IV** del D.L. 109/2018 reca misure urgenti per gli eventi sismici occorsi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017.

L'**articolo 37** prevede, il trasferimento dal Commissario straordinario ai vice commissari (che sono i presidenti delle regioni) della **funzione di monitoraggio** sugli aiuti previsti dal D.L. 189/16, al fine di verificare l'assenza di sovra-compensazioni in materia di **aiuti di Stato**, nonché la **delocalizzazione definitiva** in strutture temporanee per le **attività agricole e zootecniche** e l'inclusione delle Università tra i **soggetti attuatori degli interventi** relativi alle **opere pubbliche e ai beni culturali**.

L'**articolo 38** prevede la **nomina**, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, del **Commissario straordinario** subentrante nelle funzioni dell'attuale Commissario straordinario del Governo e l'applicazione al Commissario delle disposizioni del D.L. 189/16 e di ogni altra disposizione vigente. Si stabilisce, inoltre, che il **compenso del Commissario straordinario** venga determinato nel decreto di nomina, nel limite massimo previsto, pari a 100.000 euro complessivi annui.

Con l'**articolo 39** si qualificano, poi, come **insequestrabili e impignorabili** le somme depositate su conti correnti bancari intestati alla gestione del Commissario delegato o straordinario, assegnate a carico della finanza pubblica e destinate esclusivamente al perseguimento delle finalità connesse con la **ricostruzione e la 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).

Il **Capo V** del provvedimento contiene, infine, alcune disposizioni in merito a **ulteriori interventi emergenziali**.

L'**articolo 40** prevede l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Segretario del CIPE, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di una **Cabina di regia** (che la rubrica denomina **Strategia Italia**) presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Sottosegretario di Stato delegato, composta dai Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e integrata dagli altri Ministri interessati e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'UPI e dell'ANCI. Alla Cabina di regia sono assegnati i seguenti compiti:

- verificare lo **stato di attuazione**, anche per il tramite delle risultanze del monitoraggio delle opere pubbliche, di **piani e programmi di investimento infrastrutturale**, adottando le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi;
- verificare lo **stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio**, quali **dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale** necessitanti attività di bonifica, e di prospettare possibili rimedi.

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. Vengono altresì dettate le condizioni al verificarsi delle quali si intende comunque rispettato il citato limite.

L'**articolo 42** stabilisce che le **economie** derivanti da alcune linee di finanziamento per interventi di edilizia scolastica, come accertate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono **attribuite agli enti locali** proprietari degli edifici scolastici, per essere destinate, specificamente, alla **progettazione di interventi di messa in sicurezza** degli stessi.

L'**articolo 43** prevede 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, un **intervento 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**.

Infine, gli **articoli 45 e 46** recano, rispettivamente, la **copertura degli oneri** derivanti dal provvedimento e la clausola di entrata in vigore.

Relazioni allegare o richieste

Il decreto-legge è accompagnato dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnica. Non sono tuttavia state trasmesse né l'analisi tecnico normativa, né l'analisi d'impatto della regolamentazione.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Una serie di interventi per la ricostruzione e la ripresa economica dei territori dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017 è stata introdotta dall'art. 2 del D.L. 148/2017, che ha previsto sia misure di carattere fiscale che stanziamenti di risorse.

Per la finalità di ricostruzione e sostegno alle zone dell'Italia centrale colpite dagli eventi sismici iniziati il 24 agosto 2016, nel corso della XVII legislatura sono stati emanati numerosi provvedimenti d'urgenza, a partire dal D.L. 189/2016, su cui poi si sono innestati i decreti-legge nn. 244/2016, 8/2017, 50/2017, 91/2017 e 148/2017). Con tali provvedimenti sono state adottate misure per la ricostruzione pubblica e privata, ma anche misure destinate al sistema produttivo e agli enti territoriali, nonché in materia di legalità e trasparenza. Una rassegna dettagliata delle disposizioni emanate nel corso della XVII legislatura è disponibile nella scheda web "[Gli eventi sismici del 2016-2017 in Italia centrale - Quadro normativo](#)".

Collegamento con lavori legislativi in corso

Non vi sono atti o iniziative normative all'esame sul medesimo oggetto del decreto-legge.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Il decreto-legge, come sottolineato nella relazione, reca interventi urgenti per fronteggiare le situazioni emergenziali derivanti da evenienze varie suscettibili di condizionare i livelli di tutele essenziali per cittadini e imprese (sostegno e ripresa del territorio di Genova a seguito del crollo del viadotto Polcevera del 14 agosto 2018; sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti; interventi indifferibili nei comuni dell'isola di Ischia colpiti dal sisma del 21 agosto 2017; misure urgenti per gli eventi sismici verificatisi in Italia centrale negli anni 2016 e 2017; ulteriori interventi emergenziali).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Con riferimento alle disposizioni in materia di trasporti entrano in considerazioni le seguenti materie: gli articoli 6, 7 e 9 fanno in massima parte riferimento alla materia **porti e aeroporti civili**, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. Con riferimento a tale materia la giurisprudenza della Corte costituzionale ha applicato il principio della "chiamata in sussidiarietà", ammettendo l'intervento statale in materie pure attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni, a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni (le intese; ex plurimis la sentenza n. 79/2011).

Con riferimento all'articolo 5 entra in considerazione in via principale l'ambito del **trasporto pubblico locale** che è invece riconosciuta dalla Corte costituzionale come di competenza residuale delle regioni (sentenza n. 222/2005). In proposito, la sentenza n. 273/2013 ha però riconosciuto la legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore. Con riferimento agli altri poteri conferiti all'Autorità di regolazione dei trasporti dall'articolo 16 si ricorda la sentenza n. 41/2013 che si è soffermata sul rapporto tra la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale e i poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti. In proposito, la Corte ha affermato che "le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano".

Le disposizioni in materia di interventi urgenti per la ricostruzione del viadotto Polcevera disciplinano una pluralità di profili per i quali viene, in particolare, in rilievo la materia **tutela della concorrenza**, che l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato. Si tratta, in particolare, delle disposizioni che - disciplinando le procedure di demolizione, progettazione e affidamento dei lavori di ricostruzione dell'infrastruttura e del connesso sistema viario in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale (e fatto salvo il rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE) - prevedono il ricorso a procedure negoziate di tipo non concorrenziale. A tale riguardo, si ricorda che la costante giurisprudenza costituzionale definisce la materia **tutela della concorrenza** quale "materia trasversale", con la conseguente possibilità che l'esercizio di tale competenza esclusiva da parte dello Stato intersechi legittimamente qualsivoglia titolo di potestà regionale (sentenza n. 41/2013).

Per le disposizioni del provvedimento concernenti gli interventi e la ricostruzione nei territori colpiti da eventi sismici, vengono, poi, in rilievo le materie **protezione civile** e **governo del territorio**, che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni. In proposito, appare utile ricordare che per i profili concernenti l'edilizia nelle zone sismiche la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che le norme sismiche dettano "una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale" (sentenze n. 254/2010 e n. 201/2012) che trascende l'ambito della disciplina del territorio per far capo alla materia della protezione civile, in cui allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali (sentenze n. 64/2013, 101/2013, 300/2013 e 282/2016).

Ulteriori disposizioni del provvedimento incidono, poi, sulle seguenti materie:

- **governo del territorio e protezione civile**, che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni, con riferimento alle disposizioni che affidano al Commissario delegato per l'emergenza nella città di Genova la facoltà di autorizzare le stazioni appaltanti,

per le infrastrutture viarie da lui individuate quali itinerari di viabilità alternativa, ad operare varianti in corso di esecuzione (art. 5, comma 5) e stabiliscono che le economie derivanti da alcune linee di finanziamento per interventi di edilizia scolastica 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 (art. 42); a tale ultimo riguardo, si segnala che, come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 71/2018, quando un finanziamento interessi materie di competenza concorrente (come nel caso dell'edilizia scolastica, non menzionata come materia a sè dall'articolo 117 della Costituzione) è necessario assicurare il più ampio coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale, da realizzare mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza Stato-regioni;

- **ordinamento civile**, che l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato, con riferimento alle disposizioni che stabiliscono procedure semplificate per le occupazioni d'urgenza e le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di ricostruzione del viadotto Polcevera e che derogano alle norme del codice civile in materia di maggioranze assembleari per le deliberazioni condominiali;

- **coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale**, che l'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva dello Stato, in relazione alle disposizioni (articoli 13 e 14) in materia di istituzione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche e di monitoraggio dinamico delle infrastrutture stradali e autostradali in condizioni di criticità;

- **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**, che l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla legislazione esclusiva dello Stato, in relazione alle disposizioni sugli interventi di riparazione e ricostruzione di immobili soggetti alla tutela del codice dei beni culturali.

In questo quadro, si valuti l'opportunità di prevedere adeguate forme di coinvolgimento degli enti territoriali con riferimento alle seguenti disposizioni:

- *l'articolo 25, che prevede che i Comuni colpiti dal sisma di Ischia definiscano le istanze di condono - presentate ai sensi della legge n. 47 del 1985 e del decreto-legge n. 269 del 2003 - relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma, che siano pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge, anche attraverso il ricorso a Conferenze di servizi; al riguardo, la Corte costituzionale ha infatti affermato l'esigenza di riconoscere in materia al "legislatore regionale un ruolo rilevante [...] di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo" (sentenza n. 196 del 2004 e, analogamente, sentenza n. 233 del 2015);*
- *l'articolo 42, che stabilisce che le economie derivanti da alcune linee di finanziamento per interventi di edilizia scolastica, come accertate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sono attribuite agli enti locali proprietari degli edifici scolastici, per essere destinate, specificamente, alla progettazione di interventi di messa in sicurezza degli stessi; al riguardo, la Corte costituzionale ha infatti affermato che nella disciplina dell'edilizia scolastica "si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti nella competenza concorrente" (sentenze n. 62 del 2013, 284 del 2016 e 71 del 2018).*

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'articolo 1, comma 5, prevede che, nell'ambito della demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento in discarica dei rifiuti, nonché per la ricostruzione del Ponte Morandi di Genova, sia fatto salvo il rispetto dei soli **"vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea"**.

In proposito, risulta utile richiamare la giurisprudenza costituzionale relativa al rispetto dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione che prevede, a seguito della riforma del 2001, che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome nel rispetto, oltre che della Costituzione, dei **"vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"**.

Dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale emerge infatti che nei "vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" rientrano sia il contenuto dei Trattati sia il tutto c.d. **"diritto derivato" dell'Unione europea** (cioè tutte le norme poste in essere dalle istituzioni dell'Unione in attuazione dei Trattati quali regolamenti e direttive; si veda *ex multis* la sentenza n. 129 del 2006)

La Corte ha evidenziato che "le norme dell'Unione europea vincolano in vario modo il legislatore interno, **con il solo limite dell'intangibilità dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti dalla Costituzione**" (*ex plurimis* sentenze n. 102 del 2008; nn. 349, 348 e 284 del 2007; n. 170 del 1984).

Nella sentenza 129 del 2006 la Corte ha evidenziato che: "(..) le direttive fungono da **norme interposte** atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo

comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al **principio fondamentale** contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana". Con la sentenza n. 227/2010 la Corte infine chiarisce che «l'art. 117, primo comma, Cost. ha (...) **confermato espressamente**, in parte ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di **rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario**.




Al riguardo, appare quindi opportuno un chiarimento sulla portata normativa dell'espressione.

L'articolo 1, comma 6, dispone che il **concessionario del tratto autostradale** alla data dell'evento "tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto *responsabile dell'evento*, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario," entro 30 giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, **versa** sulla contabilità speciale le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5 (v. *supra*), nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli, *impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento* e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità.

Andrebbe in proposito chiarito il riferimento al concessionario del tratto autostradale quale "responsabile dell'evento" tenuto conto che, al medesimo comma 6, rimane "impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento" alla luce dell'articolo 24 della Costituzione.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 5, comma 3, prevede che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Commissario delegato, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, siano definiti le tipologie di spesa ammesse a ristoro, nonché i criteri e le modalità per l'erogazione a favore degli autotrasportatori delle risorse attribuite ai sensi del medesimo comma 3 al fine di consentire il ristoro delle maggiori spese affrontate in conseguenza del crollo del ponte Morandi.

cost011	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Trasporti	st_trasporti@camera.it - 066760-2614	 CD_trasporti
	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente