In Gazzetta la Legge di conversione del DL "Genova": i principali contenuti per i lavori pubblici

22 Novembre 2018

Il 15 novembre u.s. è stata approvata definitivamente al Senato la legge di conversione del Decreto Legge n. 109 del 28 settembre 2018[1], 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".

Per quanto di maggiore interesse per il settore dei lavori pubblici, il decreto fissa le regole per la ricostruzione urgente della città di Genova, atteso lo stato di emergenza creatosi in conseguenza del crollo di un tratto del viadotto Polcevera, noto come ponte Morandi, dell'autostrada A10, nel Comune di Genova (capo I).

Previste altresì misure per il censimento ed il monitoraggio delle infrastrutture stradali, autostradali e ferroviarie, delle opere pubbliche nazionali e dei beni culturali immobili (capo II), nonché la creazione di una Cabina di Regia nazionale per verificare lo stato di attuazione dei programmi di investimento e degli interventi connessi alla messa in sicurezza infrastrutturale del Paese (capo V).

Si dispongono gli interventi urgenti per la ricostruzione, la riparazione e l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei comuni dell'isola di ISCHIA, colpiti dall'evento sismico del 21 agosto 2017 (capo III), nonché gli interventi necessari a garantire continuità ed efficacia alla ricostruzione in Centro Italia, a seguito degli eventi sismici verificatisi nel 2016 e nel 2017 (capo IV).

Di seguito, una prima analisi delle suddette priorità:

CAPO I
INTERVENTI URGENTI PER IL SOSTEGNO E LA RIPRESA ECONOMICA DEL TERRITORIO DEL COMUNE DI GENOVA. – CAPO I

COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA RICOSTRUZIONE
Si prevede la nomina del Commissario straordinario per la ricostruzione, 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, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario (art. 1 co 1).
La domanda dell'incarico è di 12 mesi e potrà essere rinnovata o prorogata per non oltre un triennio dalla prima nomina (art. 1 co.7).
Nella sua attività il Commissario straordinario potrà nominare due sub commissari e potrà avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS S.p.A., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico.
Nella sua azione il Commissario opera in deroga ad ogni diposizione di legge extrapenale, fatti salvi i vincoli inderogabili di appartenenza all'UE (art. 1 co 5).
A seguito delle modifiche introdotte alla Camera, è stato precisato che il **Commissario è tenuto**

anche al rispetto delle disposizioni delle legge antimafia. A tal fine, è prevista l'adozione di un decreto del ministro dell'interno per individuare misure amministrative di semplificazione volte al rilascio della documentazione antimafia, anche in deroga alla normativa vigente.
Inoltre, sempre in prima lettura, è stato precisato che il Commissario straordinario può avvalersi e stipulare convenzioni con le strutture operative ed i soggetti concorrenti di cui all'articolo 4, comma 2 del Codice della protezione civile di cui D.lgs. 2 gennaio 2018 n. 189, (articolo 1, *comma 8-bis*).
Si è altresì previsto che agli atti del Commissario straordinario si applicano, ove compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 36 del DL 17 ottobre 2016 n. 189, in materia di oneri di pubblicazione e trasparenza (articolo1, *comma 8-ter*).

***

Il 4 ottobre 2018 è stato indicato dal Governo come commissario straordinario per la ricostruzione il sindaco di Genova Marco Bucci.
Il Commissario Bucci ha così sostituito Presidente della Regione Liguria, già nominato Commissario delegato per l'attuazione di primi interventi urgenti con l'ordinanza n. 539 del 20 agosto 2018.

SPESE PER LA RICOSTRUZIONE

Il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento (ASPI) sarà obbligato a sostenere le spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del sistema viario (art. 1 co 6).

PROCEDURE DI AFFIDAMENTO

Il rispristino delle attività di tipo viario nonché quelle connesse avverrà applicando l'articolo 32 della direttiva 24/2014/UE, ossia mediante procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara. Ciò, ovviamente, dovrà avvenire in conformità ai principi generali, vigenti a livello comunitario, in materia di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza.
Al riguardo di sottolinea che, a seguito di una modifica introdotta alla Camera, sono escluse dalle regole sull'affidamento a terzi le attività propedeutiche alla ricostruzione, presenti nel testo originale del decreto legge.
Quanto alle attività di ripristino del sistema viario e quelle ad esso connesse, un emendamento approvato alla Camera, in linea con quanto proposto dall'Ance, ha escluso dai lavori di ricostruzione il solo soggetto titolare della concessione interessata dal crollo nonché dei soggetti da questo collegati/ connessi.
L'esclusione, infatti, "*ex lege*", dai lavori di ricostruzione tutte le imprese concessionarie o in possesso partecipazioni in società concessionarie, previsto nel testo del DL, si poneva infatti in contrasto con ti principi di tutela della concorrenza, oltreché con quelli costituzionali di parità di trattamento degli operatori economici.

MISURE PER LA VIABILITA' ALTERNATIVA

Per le infrastrutture viarie, quali itinerari di viabilità alternativa a seguito dell'evento stesso, il Commissario può autorizzare le stazioni appaltanti ad effettuare varianti in deroga all'art. 106 del D.lgs. n. 50/2016, ciò al fine di accelerare gli interventi necessari per il superamento dell'emergenza. (art. 5, co 5)

NORME PROCESSUALI

Tutte le controversie relative agli atti del Commissario sono devolute al giudice amministrative, applicando l'articolo 125 del Codice del Processo Amministrativo – D.lgs. n. 104/2010 (art. 10).
Tale articolo detta le ulteriori disposizioni processuali, oltre alle disposizioni previste per i riti speciali abbreviati, applicabili nei giudizi relativi a controversie in materia di infrastrutture strategiche di cui alla parte II, titolo III, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163,.
In particolare la norma prevede che, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si debba tenere conto delle probabili conseguenze del provvedimento stesso per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera; inoltre,

ai fini dell'accoglimento della domanda cautelare, si valuta anche la irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente, il cui interesse va comunque comparato con quello del soggetto aggiudicatore alla celere prosecuzione delle procedure. La sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, e il risarcimento del danno eventualmente dovuto avviene solo per equivalente.

INVESTIMENTI URGENTI PER LA RIPRESA E LO SVILUPPO DEL PORTO

In sede di conversione è stato introdotto l'articolo 9 bis che prevede l'adozione, da parte del commissario straordinario, di una programma straordinario di accessibilità per il collegamento intermodale dell'aeroporto Cristoforo colombo con la città di Genova.

Anche in questo caso, il commissario opera in deroga al Codice dei contratti nonché ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale. Fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia di cui al D.lgs. n. 159/2011 e dai vincoli derivanti dall'Unione Europea.

CAPO II

SICUREZZA DELLA RETE NAZIONALE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

NUOVA AGENZIA PER LA SICUREZZA DELLE FERROVIE E DELLE INFRASTRUTTURE STRADALE ED AUTOSTRADALI.

Articolo 12

Dal 1° gennaio 2019 è istituita un' Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA) presso il MIT, con il compito di vigilanza tecnica sui lavori di costruzione e manutenzione delle infrastrutture stradali e autostradali, anche di pertinenza dei concessionari, monitorando il rispetto delle norme in materia di sicurezza (art. 12 co.1).

Viene altresì soppressa l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF), l'esercizio delle relative funzioni è attribuito alla nascente ANSFISA (art. 12 co 2).

Con riferimento al **settore ferroviario**, l'Agenzia svolge i compiti e le funzioni per essa previsti dal decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162[2]. ed ha competenza per l'intero sistema ferroviario nazionale; svolgerà altresì i compiti di regolamentazione tecnica di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo.

Per le infrastrutture transfrontaliere specializzate, l'Agenzia avrà i compiti di Autorità preposta alla sicurezza di cui al Capo IV della direttiva 2004/49/CE (art. 12 co 3).

Con riferimento alla sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali l'Agenzia svolgerà le seguenti funzioni (art. 12 co 3):

a) attività ispettiva finalizzata alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori, nonché l'attività ispettiva e di verifica a campione sulle infrastrutture, obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture;

b) promozione dell'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 certificati da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia;

c) sovraintendenza alle ispezioni di sicurezza previste dall'articolo 6 del decreto legislativo 15 marzo 2011, n. 35 sulle infrastrutture stradali e autostradali, anche compiendo verifiche sulle attività di controllo già svolte dai gestori, eventualmente effettuando ulteriori verifiche in sito;

d) proposta 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, da sviluppare anche attraverso il monitoraggio sullo stato

di conservazione e sulle necessità di manutenzione delle infrastrutture stesse.
E' previsto un obbligo di aggiornamento del Piano ogni due anni e di esso si dovrà tenere conto nella redazione ed approvazione degli strumenti di pianificazione e di programmazione previsti dalla legislazione vigente;

e) attività di studio, ricerca e sperimentazione in materia di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali.

L'inosservanza da parte dei gestori di infrastrutture stradali e autostradali delle prescrizioni adottate dall'Agenzia, è punita con le sanzioni amministrative pecuniarie, anche progressive.

Nei confronti dei **soggetti aventi natura imprenditoriale** la sanzione amministrativa pecuniaria potrà avere un valore pari fino al 10% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla contestazione della violazione; l'importo di tale sanzione può raddoppiare In caso di reiterazione delle violazioni, l'Agenzia può applicare un'ulteriore sanzione di importo fino al doppio della sanzione già applicata entro gli stessi limiti previsti per la prima.

Qualora il comportamento sanzionabile possa **arrecare pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale**, l'Agenzia può imporre al gestore l'adozione di misure cautelative, limitative o interdittive, della circolazione dei veicoli sino alla cessazione delle condizioni che hanno comportato l'applicazione della misura stessa e, in caso di inottemperanza, può irrogare una sanzione, per gli enti territoriali e i soggetti aventi natura imprenditoriale, non superiore a euro 100.000 ovvero al 3% del fatturato sopra indicato (art. 12 co 5).

NUOVO ARCHIVIO INFORMATICO PER LE OPERE PUBBLICHE

Articolo 13

Si prevede l'istituzione di un archivio informatico nazionale delle opere pubbliche presente sul territorio, ciascuna dotata di un codice identificativo (AINOP).

Sulla base del principio di unicità dell'invio (artt. 3 e 29 del codice dei contratti), i dati e le informazioni già rilevati dalla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) o da altre banche dati pubbliche sono forniti all'AINOP dalla citata BDAP, con modalità da prevedersi in un futuro DPCM (co. 3).

Le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, l'ANAS, Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., concessionari autostradali, i concessionari di derivazioni, i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, l'ente nazionale per l'aviazione civile, le autorità di sistema portuale e logistico, l'Agenzia del demanio e i soggetti che a qualsiasi titolo gestiscono o detengono dati riferiti ad un'opera pubblica o all'esecuzione di lavori pubblici, alimentano l'AINOP con i dati in proprio possesso per la redazione di un documento identificativo, contenente i dati tecnici, amministrativi e contabili, relativi a ciascuna opera pubblica presente sul territorio nazionale (co 4).

Sulla base dei dati forniti, l'AINOP genera un codice identificativo della singola opera pubblica (IOP), che contraddistingue e identifica in maniera univoca l'opera medesima riportandone le caratteristiche essenziali e distintive.

A ciascuna opera pubblica, identificata tramite il Codice IOP, sono riferiti tutti gli interventi di investimento pubblico, realizzativi, manutentivi, conclusi o in fase di programmazione, progettazione, esecuzione, che insistono in tutto o in parte sull'opera stessa, tramite l'indicazione dei rispettivi Codici Unici di Progetto (CUP). L'AINOP, attraverso la relazione istituita fra Codice IOP e CUP, assicura l'interoperabilità con BDAP.

A decorrere dal 15 dicembre 2018, i soggetti tenuti alla trasmissione delle informazioni rendono disponibili i servizi informatici di rispettiva titolarità per la condivisione dei dati e delle informazioni, mediante la cooperazione applicativa tra amministrazioni pubbliche, con le modalità definite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa della Conferenza unificata da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'inserimento è completato entro e non oltre il 30 aprile 2019 ed è aggiornato in tempo reale con i servizi di cooperazione applicativa e di condivisione dei dati (co 6).

ESTENSIONE DELLE MISURE SBLOCCA CANTIERI DEL DL 133/2014

Il nuovo *articolo 16 bis*, introdotto in prima lettura, estende le misure sblocca cantieri previste dall'articolo 9, commi sa 1 a 8bis del DL 133/2014 anche alla realizzazione dell'Asse Ferroviario AV/AC Palermo-Catania-Messina nonché alla manutenzione straordinari del ponte ferroviario e stradale San Michele sull'Adda di Paderno D'Adda.

CAPO III
INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE POST TERREMOTO "ISCHIA"

NOMINA e FUNZIONI DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Articoli 17e 18

Si prevede la nomina, con un successivo DPCM, di un Commissario straordinario, con il compito di vigilare sulla ricostruzione post-sisma (sia privata che pubblica), operando in raccordo con il dipartimento della protezione civile nonché come Presidente della regione Campania.

Il Commissario programma l'uso delle risorse finanziarie ed adotta le direttive necessaria per la progettazione e realizzazione degli interventi.

Per l'esercizio delle sue funzioni, il Commissario agisce a mezzo di atti a carattere generale e di indirizzo.

INTERVENTI DI RICOSTRUZIONE PUBBLICA

Articolo 26

Con atto del Commissario e nei limiti delle risorse disponibili sulla contabilità speciale di cui lo stesso è intestatario ai sensi dell'articolo 19, vengono finanziati i seguenti interventi, mediante predisposizione di appositi piani di attuazione:

– la demolizione e ricostruzione, la riparazione e il ripristino degli edifici pubblici, delle chiese e degli edifici di culto di proprietà di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti;
– gli interventi volti ad assicurare la funzionalità dei servizi pubblici, e delle infrastrutture;
– gli interventi sui beni del patrimonio artistico e culturale, compresi quelli sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali, che devono prevedere anche opere di miglioramento sismico (co. 1,2).

La realizzazione degli interventi inseriti nei piani di attuazione avverrà mediante l'affidamento con procedura negoziata a 5 inviti ai sensi dell'articolo 63 del Codice dei Contratti, ponendo a base di gara il progetto definitivo.

Gli operatori economici dovranno essere iscritta all'anagrafe antimafia degli esecutori di cui all'articolo 30 del DL n. 189/2016- c.d. decreto terremoto.

In mancanza di un numero sufficiente di operatori economici iscritti alla suddetta anagrafe, l'invito deve essere rivolto ad almeno cinque operatori iscritti in uno degli elenchi tenuti dalle prefetture-uffici territoriali del Governo ai sensi dell'articolo 1, commi 52 e seguenti, della legge 6 novembre 2012, n.190, e che abbiano presentato domanda di iscrizione nell'Anagrafe antimafia degli esecutori di cui al citato articolo 30 del DL 189/2016.

I lavori vengono affidati sulla base della valutazione delle offerte effettuata da una commissione giudicatrice costituita ai sensi dell'articolo 77 del codice dei contratti pubblici (co.3).

LEGALITA' E TRASPARENZA

Articolo 29

Alle attività di ricostruzione si applicano le disposizioni di cui all'articolo 30 del DL n. 189/2016. In particolare, il Commissario straordinario si avvale della Struttura di cui al citato articolo 30 e dell'Anagrafe ivi prevista.

Inoltre, in prima lettura, con l'aggiunta del *comma 2-bis*, si è precisato che agli atti di competenza del Commissario straordinario si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36 del DL 189/2016.

CAPO IV
SISMA ITALIA CENTRALE
UNIVERSITÀ COME SOGGETTI ATTUATORI
Vengono ricompresi tra i soggetti attuatori degli interventi relativi alle opere pubbliche e ai beni culturali di cui all'articolo 15, comma 1, del DL 189/2016 anche le Università, limitatamente agli interventi sugli immobili di proprietà e importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (art. 37)

RIMODULAZIONE DELLE FUNZIONI COMMISSARIALI
Con futuro DPCM dovrà essere nominato un Commissario straordinario che subentrerà nelle funzioni del Commissario straordinario nominato con DPR del 9 settembre 2016 di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 228 del 29 settembre 2016.
Al Commissario si applicano le disposizioni del DL n. 189/2016 e ogni altra disposizione vigente concernente gli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016 (art. 38).

CAPO V
ULTERIORI MISURE
CABINA DI REGIA STRATEGIA ITALIA
Articolo 40
Si prevede che entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, con DPCM su proposta del Segretario del CIPE, è istituita una Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Sottosegretario di Stato delegato, composta dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro dell'ambiente; potranno altresì intervenire i Ministri interessati alle materie trattate nonché il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell'Unione delle province d'Italia e dal Presidente dell'ANCI.
La Cabina avrà i seguenti compiti:
a) verificare lo stato di attuazione, anche per il tramite delle risultanze del monitoraggio delle opere pubbliche, di piani e programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi;
b) verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, situazioni di particolare degrado ambientale necessitanti attività di bonifica e prospettare possibili rimedi.

---

[1] Pubblicato in Gazzetta Ufficiale (GU n.226 del 28-9-2018)
[2] D.lgs. di attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.