



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

# I temi dell'attività parlamentare nella XVII legislatura

## Edilizia, infrastrutture e trasporti

DOSSIER - XVIII LEGISLATURA

aprile 2018



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706 5790 - ✉ [sbilanciocu@senato.it](mailto:sbilanciocu@senato.it)

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

TEL. 06 6706 3666 - ✉ [segreteriaaaii@senato.it](mailto:segreteriaaaii@senato.it)



*SERVIZIO RESPONSABILE:*

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6760 3410 - ✉ [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

TEL.06 6760 2174 - ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

SEGRETERIA GENERALE - UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL.06 6760 2145 - ✉ [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

SERVIZIO BIBLIOTECA

TEL.06 6760 3805 - ✉ [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

SERVIZIO PER IL CONTROLLO PARLAMENTARE

TEL.06 6760 3381 - ✉ [sgcp@camera.it](mailto:sgcp@camera.it)

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

<b>Edilizia, infrastrutture e trasporti</b>	<b>1</b>
I diritti dei passeggeri nel trasporto	3
Contratti pubblici	6
Urbanistica	31
Il trasporto ferroviario	40
Mobilità sostenibile	68
Il sistema portuale e il trasporto marittimo e su vie navigabili interne	80
Le infrastrutture strategiche	102
Il trasporto e la sicurezza stradali	117
Expo 2015	139
La politica europea dei trasporti e le reti TEN-T	151
ANAS e concessioni autostradali	157
Il trasporto pubblico locale	176
Politiche abitative	200
Edilizia	210
Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo	230



## Edilizia, infrastrutture e trasporti

Nel corso della XVII legislatura, il settore dei **contratti pubblici**, in cui sono ricompresi i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, è stato oggetto di un sostanziale intervento di riforma e di riordino anche in attuazione della normativa europea. E' in corso il processo di attuazione della nuova normativa, che è demandata a linee guida che devono essere adottate dal Ministero delle infrastrutture e dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

La nuova normativa sui contratti pubblici ha anche introdotto una disciplina per la programmazione e il finanziamento delle **infrastrutture** e degli insediamenti prioritari in conseguenza del superamento della normativa speciale riguardante le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (cd. "legge obiettivo").

E' in corso la riprogrammazione delle risorse e la transizione dalla vecchia alla nuova programmazione, a cui è collegata anche una revisione dei progetti (*project review*) esistenti. Numerose norme hanno riguardato il **settore autostradale**, sia con riguardo all'affidamento e alla revisione delle concessioni autostradali, sia con riguardo all'ANAS.

Per quanto riguarda lo svolgimento di grandi eventi, la maggior parte delle disposizioni ha riguardato l'Esposizione Universale "**Expo Milano 2015**".

La materia dell'**edilizia** è stata interessata da una serie di interventi finalizzati anche ad una semplificazione dei titoli abilitativi. In occasione delle diverse leggi di bilancio, inoltre, sono state prorogate le misure di incentivazione fiscale per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio (cd. *ecobonus*).

Sul fronte delle **politiche abitative**, sono state adottate disposizioni volte, da un lato, al sostegno delle locazioni e dei mutui sulla prima casa e, dall'altro, all'alienazione, al recupero e alla razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP).

In continuità con la precedente legislatura, il dibattito parlamentare si è concentrato sui temi della rigenerazione e della riqualificazione delle **aree urbane**; in tale ambito, specifiche misure hanno riguardato le periferie.

Le politiche in materia di trasporti della XVII Legislatura sono state caratterizzate dalla centralità degli interventi e degli investimenti per il **trasporto "sostenibile"** e per la sicurezza del trasporto.

Accanto al tema della **sicurezza stradale** sono stati posti in essere numerosi interventi per favorire, da un lato, il rinnovo dei mezzi del **trasporto pubblico locale**, al fine di migliorare sia la qualità del servizio sia le matrici ambientali, e dall'altro lato il consolidamento dei finanziamenti destinati alle regioni e agli enti locali nonché, con riferimento alla mobilità urbana, interventi relativi allo sviluppo della mobilità ciclistica e delle infrastrutture per la ricarica dei veicoli ad alimentazione alternativa. In particolare è stato fissato in via normativa l'importo del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario adeguando i criteri di attribuzione dei finanziamenti per il futuro. Con

la legge annuale per la concorrenza è stata poi conferita al Governo la delega per il riordino del settore dell'autotrasporto pubblico non di linea (taxi, noleggio con conducente e nuove forme di trasporto condiviso). La Commissione ha inoltre posto in essere un'intensa attività volta alla riforma del Codice della strada che non si è tuttavia conclusa.

Con riferimento al [sistema ferroviario](#), oltre alle iniziative di recepimento delle norme in materia di costituzione di uno spazio ferroviario unico e, in particolare, concernenti il recepimento del quarto pacchetto ferroviario, è stata adottata una politica di grandi investimenti infrastrutturali (la cosiddetta "cura del ferro") indirizzata sia al completamento delle reti ad alta velocità, con particolare riferimento alle connessioni transfrontaliere, che ai nodi. Sono state altresì stanziare risorse per rafforzare la sicurezza delle ferrovie, con particolare riferimento alla sicurezza sulle reti regionali interconnesse e non interconnesse con la rete nazionale. E' stato infine avviato l'iter di privatizzazione di una quota minoritaria del Gruppo Ferrovie dello Stato (fino al 40 per cento), che non ha tuttavia trovato sviluppi nel corso della legislatura, mentre è stato disposto il trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS.

Con riferimento al [settore aeroportuale](#) si è provveduto ad approvare il Piano nazionale degli aeroporti che ha tra l'altro definito gli aeroporti di interesse nazionale. Ulteriori disposizioni normative hanno riguardato la vicenda relativa alla crisi di Alitalia.

Nel [settore portuale](#) è stata realizzata una riorganizzazione della **governance**: in particolare, sulla base del piano nazionale della portualità e della logistica, si è proceduto all'istituzione delle Autorità di sistema portuale. Un ulteriore intervento di riforma, che ha caratterizzato la legislatura, ha riguardato il settore della nautica da diporto. Sono state introdotte, tra l'altro, riformando il codice della nautica da diporto, nuove disposizioni in merito alla classificazione delle unità da diporto, alle patenti nautiche e alla documentazione amministrativa e si è prevista l'istituzione del Sistema telematico centrale della nautica da diporto.

## I diritti dei passeggeri nel trasporto

*Nel corso della XVII legislatura sono state definite le sanzioni per la violazione dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, a mezzo di autobus e nel trasporto via mare e su vie navigabili interne. Queste sanzioni completano il quadro normativo europeo che definisce, in maniera uguale per tutta l'Unione, il contenuto dei diritti dei passeggeri per le diverse modalità di trasporto.*

### I diritti dei passeggeri

I diritti dei passeggeri nel settore dei trasporti sono disciplinati da norme europee:

- per il trasporto aereo, la disciplina di riferimento è rappresentata dal [Regolamento CE 261/2004](#) che istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato. Va inoltre considerato il [Regolamento CE 2027/97](#) sulla responsabilità del vettore aereo nel trasporto aereo dei passeggeri e dei loro bagagli che recepisce ed estende il contenuto di una Convenzione internazionale sulla materia (Convenzione di Montreal).
- per il trasporto marittimo e per le vie navigabili interne si fa riferimento al [Regolamento CE 1177/2011](#);
- per il trasporto ferroviario la norma fondamentale è il [Regolamento CE 1371/2007](#);
- per il trasporto su bus si fa riferimento infine al [Regolamento CE 181/2011](#).

La Commissione europea ha emanato di recente degli orientamenti interpretativi volti a chiarire il contenuto di due di questi Regolamenti. In particolare: la [Comunicazione 15 giugno 2016, n. 2016/C214/04](#), riferita al Regolamento relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto aereo e la [Comunicazione del 4 luglio 2015 2015/C 220/01](#) riferita ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Accanto a questi Regolamenti generali ci sono poi disposizioni più specifiche per assicurare una protezione rafforzata del diritto alla mobilità per le persone con disabilità e a mobilità ridotta:

- per il trasporto aereo il [Regolamento CE 1107/2006](#);
- per il trasporto ferroviario il [Regolamento UE 1300/2014](#).

Nel settore del trasporto per mezzo di bus e nel trasporto marittimo le disposizioni concernenti la tutela dei disabili e delle persone a mobilità ridotta sono invece inserite nella regolamentazione generale. Con riferimento alle violazioni del [Regolamento CE 1107/2006](#) è stato emanato il decreto legislativo n.24 del 2009.

Nel corso della legislatura sono stati emanati tre decreti legislativi che hanno introdotto nel nostro ordinamento le sanzioni nel caso di violazioni delle disposizioni europee a tutela dei passeggeri, in modo da rendere effettiva la tutela di questi diritti. Si tratta dei seguenti:

- il [decreto legislativo n.129 del 2015](#), per i diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne;
- il [decreto legislativo n.169 del 2014](#), per i diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus;
- il [decreto legislativo n. 70 del 2014](#), per i diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

L'Autorità di regolazione dei trasporti è responsabile dell'accertamento delle violazioni delle disposizioni dei Regolamenti europei nei settori ferroviario, marittimo e del trasporto con autobus e dell'irrogazione delle sanzioni. Il rispetto del regolamento (CE) n. 261/2004 sui diritti dei passeggeri nel trasporto aereo è affidato in Italia all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC).

La Commissione IX si è pronunciata sugli schemi di decreto legislativo rispettivamente:

- il 31 marzo 2015, sull'A.G. 149 riguardante il trasporto via mare e per vie navigabili interne;
- il 15 aprile 2014, sull'A.G. 083 riguardante il trasporto effettuato con autobus;
- il 5 marzo 2014, sull'A.G. 079 riguardante il trasporto ferroviario.

Pur essendo i Regolamenti diversi, essi hanno in comune alcuni diritti fondamentali che vengono riconosciuti ai passeggeri di tutte le forme di trasporto. Si assicurano in particolare:

- a) la non discriminazione fra i passeggeri riguardo alle condizioni di trasporto offerte dai vettori;
- b) i diritti dei passeggeri in caso di incidenti derivanti dall'utilizzo del trasporto che provochino il decesso o lesioni dei passeggeri o la perdita o il danneggiamento del bagaglio;
- c) la non discriminazione e l'assistenza obbligatoria nei confronti delle persone con disabilità o a mobilità ridotta;
- d) i diritti dei passeggeri in caso di cancellazione o ritardo;
- e) le informazioni minime da fornire ai passeggeri;
- f) il trattamento dei reclami.

Nel trasporto ferroviario sono disciplinati in particolare questi aspetti:

- a) le informazioni che devono essere fornite dalle imprese ferroviarie, la conclusione di contratti di trasporto, l'emissione di biglietti e l'attuazione di un sistema telematico di informazioni e prenotazioni per il trasporto ferroviario;
- b) la responsabilità delle imprese ferroviarie e i loro obblighi di assicurazione nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli;
- c) gli obblighi delle imprese ferroviarie nei confronti dei passeggeri in caso di ritardo;
- d) la protezione delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel viaggio in treno e l'assistenza alle medesime;

- e) la definizione e il monitoraggio di norme di qualità del servizio, la gestione dei rischi in materia di sicurezza personale dei passeggeri e il trattamento dei reclami;
- f) le regole generali in materia di attuazione.

Nel trasporto aereo sono specificamente considerati i diritti minimi dei passeggeri in caso di:

- a) negato imbarco a passeggeri non consenzienti;
- b) cancellazione del volo;
- c) ritardo del volo.



## Contratti pubblici

*Nella XVII legislatura, la materia dei contratti pubblici è stata oggetto di numerose modifiche e di un sostanziale intervento di riforma anche in attuazione delle direttive europee del 2014 riguardanti gli appalti pubblici e l'aggiudicazione delle concessioni (nuovo Codice degli appalti e delle concessioni). Ulteriori interventi hanno riguardato la governance del settore, attraverso il trasferimento all'Autorità nazionale anticorruzione delle funzioni in materia di vigilanza e di regolazione dei contratti pubblici, nonché la centralizzazione degli acquisti.*

### Le modifiche alla normativa sui contratti pubblici prima del nuovo Codice

Nel corso della XVII legislatura, la materia dei contratti pubblici, in cui sono ricompresi i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, è stata interessata da un consistente e continuo numero di modifiche normative.

Prima dell'adozione del decreto legislativo n. 50 del 2016 sono state approvate, infatti, numerose modifiche al previgente [D.lgs. 163/2006](#) (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) e ulteriori disposizioni, che hanno interessato molteplici ambiti della materia dei contratti pubblici, dalla qualificazione alla progettazione, dalla centralizzazione degli acquisti alla verifica del possesso dei requisiti.

Per una disamina di tali modifiche si rinvia al focus "Le modifiche normative prima del D.lgs. 50/2016".

### Il nuovo Codice dei contratti pubblici

#### La legge delega

La [legge 28 gennaio 2016, n. 11](#), ha delegato il Governo ad attuare la nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni, attraverso il recepimento delle direttive 2014/23/UE, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 2014/24/UE, sugli appalti pubblici, e 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché a procedere a un complessivo riordino della normativa sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

La legge elenca un'articolata serie di principi e criteri direttivi per l'esercizio delle deleghe sulla base dei quali procedere a una revisione sostanziale della normativa in materia di appalti pubblici e di concessioni, che interessa tutti gli ambiti, dall'affidamento all'esecuzione, e il ruolo stesso dei principali attori del settore (per una trattazione dei contenuti della legge delega si rinvia alla scheda "[Deleghe in materia di appalti pubblici e concessioni](#)").

## Il nuovo Codice e il decreto "correttivo" 56/2017

Benché la delega consentisse l'emanazione di due distinti decreti legislativi per provvedere dapprima al recepimento delle direttive (si veda la scheda "[Pacchetto direttive UE appalti pubblici](#)") e poi al riordino complessivo della normativa in materia, il Governo ha preferito adottare entro il 18 aprile 2016 (termine di recepimento delle direttive europee) il [decreto legislativo n. 50 del 2016](#), entrato in vigore il 19 aprile 2016 e composto da 220 articoli e 25 allegati (il testo del nuovo Codice è stato oggetto di numerose correzioni, rese pubbliche con il [comunicato pubblicato nella G.U. n. 164 del 15 luglio 2016](#)).

Il nuovo Codice è stato emanato dopo l'ottenimento dei pareri prescritti dalla legge delega. In particolare, sullo schema di decreto si sono espresse le Commissioni parlamentari competenti della Camera e del Senato con l'identico parere approvato nella seduta del 7 aprile 2016 (per visualizzare l'iter del decreto e i pareri [clicca qui](#)).

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, oltre a dettare la nuova disciplina della materia, ha anche abrogato il precedente codice (di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) e il relativo regolamento di attuazione (D.P.R. n. 207 del 2010), nonché altre disposizioni incompatibili, e ha previsto altresì opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali per assicurare, in ogni caso, l'ordinata transizione tra la previgente disciplina e la nuova, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative.

L'articolo 1, comma 8, della legge delega consentiva al Governo - entro un anno dalla data di entrata in vigore del Codice - di adottare disposizioni integrative e correttive nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi e della procedura disciplinata dalla medesima legge delega. Il decreto "correttivo" è stato adottato con il [decreto legislativo n. 56 del 2017](#), che è entrato in vigore il 20 maggio 2017. Il decreto consta di 131 articoli, che intervengono su numerosi articoli del Codice con modifiche di carattere formale e sostanziale. Nella seduta del 6 aprile 2017, è stato espresso un parere di tenore sostanzialmente identico da parte delle competenti Commissioni della [Camera](#) e del [Senato](#). Le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici), di Camera e Senato, nei mesi antecedenti all'esame del decreto correttivo, hanno svolto un'[indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici](#).

Di seguito si dà conto in sintesi delle principali innovazioni in materia di appalti pubblici e concessioni introdotte dal Codice, come modificato dal decreto "correttivo".

### Le nuove regole per gli appalti pubblici

La nuova disciplina interviene in maniera sostanziale su tutte le fasi del contratto apportando una serie di innovazioni di rilievo in parte riconducibili all'attuazione delle direttive europee, in parte al riordino della normativa.

Rientrano tra le novità più importanti legate al recepimento della normativa europea: - l'adeguamento e l'introduzione di nuove procedure di scelta del contraente, tra le quali la procedura competitiva con negoziazione (art. 62) e il partenariato per

l'innovazione (art. 65);

- la previsione del documento di gara unico europeo – DGUE (art. 85);
- la valorizzazione dei criteri sociali e ambientali (tra gli altri, l'art. 30); per una disamina delle innovazioni introdotte con riguardo ai criteri ambientali, si rinvia al paragrafo "Appalti verdi" del tema web [Green economy](#);
- la preferenza per il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche se è consentita la possibilità di ricorrere al criterio del minor prezzo per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro (art. 95, come modificato dal decreto "correttivo");
- l'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici nelle comunicazioni (art. 52).

Tra le novità più rilevanti, che rientrano invece nel riordino della normativa, rientrano:

- la qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38);
- l'obbligo di prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato (art. 50);

Tale disposizione si applica agli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti "ad alta intensità di manodopera" (cioè quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto).

- l'istituzione di un albo dei componenti delle commissioni aggiudicatrici (art. 78); con deliberazione dell'ANAC sono stati fissati i criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici (deliberazione 1190/2016 aggiornata con la [delibera 4/2018](#));

- la qualificazione degli operatori economici attraverso l'istituzione di un sistema del *rating* di impresa connesso a criteri reputazionali (art. 83);

- la nuova disciplina del subappalto in cui si prevede, tra l'altro, l'obbligatorietà dell'indicazione della terna di subappaltatori in sede di offerta, qualora gli appalti di lavori, servizi e forniture siano di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea (art. 105);

- la ridefinizione degli incentivi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici, che non devono più essere destinati alla progettazione, ma esclusivamente ad altre attività tra le quali la programmazione, la direzione dei lavori e il collaudo (art. 113).

Specifiche disposizioni riguardano la ridefinizione dei livelli di progettazione in materia di lavori pubblici, che si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo (art. 23). Il decreto "correttivo" ha previsto che, ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico nonché dei concorsi di progettazione e di idee, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione che prevedono anche la predisposizione del documento di fattibilità delle alternative progettuali. Particolare rilevanza, al riguardo, riveste il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrà definire i contenuti della progettazione nei tre livelli considerato che, fino alla data di entrata in vigore di tale provvedimento, continuano ad essere applicate le norme del regolamento richiamate nella disciplina transitoria (art. 216, comma 4). Il decreto correttivo ha demandato a un ulteriore decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la

disciplina di una progettazione semplificata degli interventi di manutenzione ordinaria fino a un importo di 2.500.000 euro e l'individuazione delle modalità e dei criteri di semplificazione in relazione agli interventi previsti.

Gli obiettivi della progettazione sono, oltre al soddisfacimento dei bisogni della collettività e alla conformità con le norme ambientali e urbanistiche vigenti, già previsti dalla normativa previgente, anche quelli di garantire la qualità architettonica e tecnico funzionale dell'opera ed il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (nell'ambito di tali strumenti è incluso il *Building Information Modeling - BIM*).

Una nuova disciplina è, inoltre, prevista per la centralizzazione delle committenze (art. 37), disciplina che in parte si intreccia anche con il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Si demanda, infine, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per l'individuazione delle opere per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, nonché la definizione delle modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura (art. 22). Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico. Il decreto correttivo ha demandato al medesimo decreto la definizione delle modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico a tal fine istituendo una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi.

Con riferimento ai progetti di appalti relativi ai lavori, il decreto correttivo ha previsto che, nei casi di appalti conseguenti al ritiro, alla revoca o all'annullamento di un precedente appalto, basati su progetti per i quali risultino scaduti i pareri, le autorizzazioni e le intese acquisiti, ma non siano intervenute variazioni nel progetto e in materia di regolamentazione ambientale, paesaggistica e antisismica né in materia di disciplina urbanistica, restano confermati, per un periodo comunque non superiore a cinque anni, i citati predetti pareri, le autorizzazioni e le intese già resi dalle diverse amministrazioni. L'assenza delle predette variazioni deve essere oggetto di specifica valutazione e attestazione da parte del RUP. Restano escluse le ipotesi in cui il ritiro, la revoca o l'annullamento del precedente appalto siano dipesi da vizi o circostanze comunque inerenti i pareri, le autorizzazioni o le intese.

#### Le modifiche al sistema delle concessioni

Gli articoli da 164 a 178, inclusi nella parte III del nuovo Codice, recano la disciplina dei contratti di concessione che, sulla scorta di quanto prevede la direttiva 2014/23/UE, per la prima volta detta regole generali unitarie per le concessioni di lavori e di servizi alle quali, nella precedente disciplina, si applicavano solo i principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Tra le caratteristiche qualificanti del contratto di concessione, in base alla nuova disciplina, si prevede il trasferimento al concessionario del rischio operativo (definito dalla lettera zz) del comma 1 dell'articolo 3) legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi. La

norma specifica che il rischio è riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario, che rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

La durata massima delle concessioni, che è limitata e determinata nel bando in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario, non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario.

Si prevede una nuova disciplina per l'esecuzione delle concessioni già in essere alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, in attuazione del criterio di delega di cui alla lettera iii) dell'articolo 1 della legge n. 11 del 2016, in base alla quale i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare una quota pari all'80 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, relativi alle concessioni, mediante procedura ad evidenza pubblica. Il restante 20 per cento può essere realizzato da società *in house* per i soggetti pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Le modalità per la verifica del rispetto della quota dell'80%, che è annuale, è demandata a linee guida da adottare entro novanta giorni dall'entrata in vigore del Codice. Eventuali situazioni di squilibrio rispetto al limite indicato devono essere riequilibrate entro l'anno successivo. Nel caso di reiterate situazioni di squilibrio per due anni consecutivi il concedente deve applicare una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica. Nella legge di bilancio è stata prevista una deroga per le concessioni autostradali per le quali la predetta quota dell'ottanta per cento è ridotta al sessanta per cento.

Un particolare regime transitorio è, infine, previsto per le concessioni autostradali scadute ovvero per le quali la scadenza avviene nei ventiquattro mesi successivi alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, al fine di procedere all'affidamento secondo procedure di evidenza pubblica. Si prevede, inoltre, lo svolgimento di tutte le verifiche necessarie a valutare lo stato tecnico complessivo dell'infrastruttura da parte del concedente, almeno due anni prima della data di scadenza della concessione, in contraddittorio con il concessionario. Nell'ambito di tali verifiche, sono ordinati, se del caso, i necessari ripristini e le occorrenti modificazioni dello stato dei luoghi in conformità degli impegni assunti



convenzionalmente. Per le opere assentite che il concessionario ha già eseguito e non ancora ammortizzate alla scadenza della concessione, il concessionario uscente ha diritto ad un indennizzo di tali poste dell'investimento, da parte del subentrante, pari al costo effettivamente sostenuto, al netto degli ammortamenti, dei beni reversibili non ancora ammortizzati come risultante dal bilancio di esercizio alla data dell'anno in cui termina la concessione, e delle variazioni eseguite ai fini regolatori.

Le norme riguardanti le infrastrutture prioritarie, il PPP e il contraente generale

Il nuovo Codice dei contratti pubblici dedica il titolo I della parte IV (articoli 180-191) alla disciplina dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP). Per una disamina delle innovazioni introdotte dal Codice si rinvia al paragrafo "Il partenariato pubblico privato nel nuovo Codice dei contratti" del tema web [Infrastrutture strategiche](#).

Gli articoli da 194 a 199 del nuovo Codice recano la disciplina del contraente generale (*general contractor*), di cui si dà conto nel relativo paragrafo del tema web [Infrastrutture strategiche](#).

Gli articoli da 200 a 203 contengono invece la disciplina riguardante le infrastrutture e gli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, che è stata inserita in conseguenza dell'abrogazione della cd. "legge obiettivo" e della disciplina speciale riguardante le infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale. Di tale disciplina si dà conto nel paragrafo "Il superamento della "legge obiettivo" e il nuovo Codice dei contratti pubblici" del tema web [Infrastrutture strategiche](#).

Le norme riguardanti il contenzioso

In materia di ricorsi giurisdizionali, l'art. 204 del Codice novella l'art. 120 del Codice del processo amministrativo (D.Lgs. 104/2010) prevedendo:

- per determinate categorie di vizi degli atti delle procedure di affidamento un procedimento decisionale più rapido;
- una nuova disposizione secondo cui nella decisione in sede cautelare, in materia di procedure di affidamento (e relativi provvedimenti dell'ANAC), il giudice deve tenere conto delle esigenze imperative connesse ad un interesse generale all'esecuzione dell'appalto;
- se i motivi di ricorso sullo stesso atto sono identici, la possibilità di presentare un ricorso cumulativo quando siano presentate offerte per più lotti.

Per quanto riguarda i rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale, si segnala che si prevede l'estensione dell'accordo bonario anche in relazione ai contratti di fornitura di beni e servizi (art. 206). Per le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici, l'art. 208 prevede la residualità del ricorso alla transazione civilistica (art. 1965 e ss.) rispetto ad altri metodi alternativi.

L'articolo 209 disciplina l'arbitrato prevedendo, tra l'altro, che si può ricorrere all'arbitrato anche per le controversie relative a concessioni e appalti pubblici in cui sia parte una società a partecipazione pubblica o una società controllata nonché in tutte le ipotesi in cui la controversia abbia a oggetto opere o forniture finanziate con

risorse pubbliche. Il collegio arbitrale deve essere nominato dalla Camera arbitrale istituita presso l'ANAC, che provvede anche a designarne il Presidente, scegliendolo tra un elenco tenuto dalla stessa Camera. Per quanto riguarda l'arbitro scelto dalla parte pubblica, la riforma prevede che debba trattarsi obbligatoriamente di un dirigente pubblico se la controversia è tra due pubbliche amministrazioni e che debba trattarsi preferibilmente di un dirigente pubblico se la controversia è tra una p.a. e una parte privata. Se l'amministrazione non intende designare come arbitro un dirigente pubblico, deve attingere dall'elenco tenuto dalla Camera arbitrale. Sono ampliate le categorie di soggetti che non possono svolgere la funzione di arbitro. La sede del collegio arbitrale è scelta dalle parti; in mancanza, la sede è quella della camera arbitrale. L'art. 210 istituisce la Camera arbitrale presso l'ANAC.

L'art. 211, modificato dall'articolo 52-ter del D.L. 50/2017, in materia di pareri di precontenzioso dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), legittima l'ANAC ad agire in giudizio per l'impugnazione di atti e provvedimenti viziati da violazioni della normativa in materia di contratti pubblici e attribuisce all'ANAC il potere di adottare pareri motivati, qualora reputi che la stazione appaltante abbia adottato provvedimenti viziati da gravi violazioni del Codice dei contratti pubblici.

#### L'attuazione del nuovo Codice

L'attuazione della nuova disciplina non è più demandata a un regolamento di attuazione ed esecuzione, ma a linee guida di carattere generale proposte dall'ANAC e approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, nonché a provvedimenti della stessa Autorità. Nella *governance* del settore, infatti, un ruolo centrale è assunto dall'Autorità a cui sono attribuite più ampie [funzioni di vigilanza e di regolazione](#), anche attraverso l'adozione di atti di indirizzo quali linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile.

Relativamente ai bandi tipo si segnala che con il provvedimento 22 novembre 2017 è stato adottato lo schema di disciplinare di gara, che si applica alle procedure aperte per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari, sopra soglia di rilevanza europea, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ([bando-tipo n. 1/2017](#)).

Ulteriori provvedimenti di attuazione riguardano l'adozione di decreti ministeriali a cui il nuovo Codice demanda la definizione di specifici aspetti della nuova disciplina.

Tra i provvedimenti attuativi previsti, finora adottati, si segnalano:

- il [D.M. Ambiente 24 maggio 2016](#), che disciplina l'incremento progressivo dell'applicazione dei criteri minimi ambientali (CAM) negli appalti pubblici per determinate categorie di servizi e forniture;
- il [D.M. Giustizia 17 giugno 2016](#), recante "Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'articolo 24, comma 8, del codice;
- il [D.P.C.M. 10 agosto 2016](#), che ha disciplinato la composizione e le modalità di funzionamento della Cabina di regia prevista dall'art. 212, comma 5, del codice;
- il [D.M. 10 novembre 2016, n. 248](#), recante individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione;

- il [D.M. 2 dicembre 2016](#), che ha disciplinato la definizione degli indirizzi generali di pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara;
- il [D.M. 2 dicembre 2016, n. 263](#), che provvede alla definizione dei requisiti che devono possedere gli operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria e all'individuazione dei criteri per garantire la presenza di giovani professionisti, in forma singola o associata, nei gruppi concorrenti ai bandi relativi a incarichi di progettazione, concorsi di progettazione e di idee;
- il [D.M. 1° dicembre 2017, n. 560](#), che stabilisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione dei metodi e degli strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture;
- il [D.M. 7 dicembre 2017, n. 567](#), che fissa le modalità e i limiti di spesa per i servizi di supporto e di indagine per il collaudo di infrastrutture di grande rilevanza o complessità affidate con la formula del contraente generale;
- il [D.M. 22 agosto 2017, n. 154](#), recante il regolamento concernente gli appalti pubblici di lavori riguardanti i beni culturali.

Si segnala, inoltre, che sono stati trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico ([atto del Governo 494](#)) e lo schema di decreto ministeriale di approvazione delle linee guida concernenti le modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione dei contratti relativi a servizi o forniture ([atto del Governo 493](#)) sul quale la Commissione ambiente della Camera ha espresso il prescritto parere nella [seduta del 20 febbraio 2018](#).

Occorre altresì segnalare la trasmissione al Parlamento, da parte dell'ANAC, della relazione (prevista dall'art. 84, comma 3, del D.Lgs. 50/2016) sugli esiti della ricognizione straordinaria circa il possesso dei requisiti di esercizio dell'attività da parte dei soggetti attualmente operanti in materia di attestazione (nel sito dell'ANAC è disponibile un documento di sintesi intitolato "[Stralcio della ricognizione straordinaria sulle Società Organismi di Attestazione \(SOA\)](#)").

Si segnala, inoltre, che il CIPE, con la delibera del 3 marzo 2017, ha espresso il parere sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze «Regolamento recante procedure e schemi tipo per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi annuali e aggiornamenti annuali» ([Delibera n. 24/2017](#)).

Le ulteriori modifiche al Codice disposte dopo il decreto "correttivo"

L'articolo 19-*quater* del D.L. 148/2017 ha autorizzato la spesa di euro 100.000 per l'anno 2017 e di euro 1.500.000 a decorrere dall'anno 2018 per assicurare la gestione, il funzionamento e l'implementazione delle nuove funzionalità della banca dati nazionale degli operatori economici, che è gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. L'articolo 81, comma 1, del Codice, richiamato nella disposizione in esame, prevede che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario,

per la partecipazione alle procedure disciplinate dal codice e per il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei suddetti requisiti, è acquisita esclusivamente attraverso la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, denominata Banca dati nazionale degli operatori economici.

La legge di bilancio 2018 (legge 205/2017) ha apportato una serie di modifiche al Codice volte a:

- specificare che gli incentivi previsti per le funzioni tecniche fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture (comma 526);
- ridurre, per i titolari di concessioni autostradali, al sessanta per cento la quota dei contratti di lavori, servizi e forniture che i medesimi concessionari sono obbligati ad affidare mediante procedure ad evidenza pubblica (comma 568);
- intervenire sulla disciplina riguardante la sede delle società organismi di attestazione (SOA) ovvero degli organismi con requisiti equivalenti di un altro Stato membro dello Spazio economico europeo (SEE), al fine di disporre l'obbligo di sede in uno Stato membro dello stesso Spazio economico europeo (SEE) che attribuisca all'attestazione la capacità di provare il requisito di qualificazione in capo all'esecutore di lavori pubblici (comma 569);
- intervenire in materia di termini per l'emissione dei certificati di pagamento relativi agli acconti, al fine di ridurre da 45 a 30 giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori, il termine entro il quale i certificati di pagamento relativi agli acconti del corrispettivo di appalto devono essere emessi, fatte salve le ipotesi in cui sia diversamente ed espressamente concordato dalle parti e previsto nella documentazione di gara e purché ciò non sia gravemente iniquo per il creditore (comma 586);
- prevedere che la pubblicità delle gare in caso di subappalto sia assicurata attraverso i quotidiani cartacei più diffusi sul territorio nazionale e dai siti web, così come previsto dalla normativa vigente (comma 1102).

## [Il mercato dei contratti pubblici nel periodo 2012-2016](#)

Il rapporto "[Il mercato dei contratti pubblici - Lavori, servizi e forniture nel periodo 2012-2016](#)", predisposto dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione, analizza le dinamiche del mercato dei contratti pubblici dal 2012 al 2016 e contiene elementi di informazione sulla domanda e sulle aggiudicazioni di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro, con particolare attenzione alle procedure di scelta del contraente adottate dalle stazioni appaltanti nazionali, alla dimensione economica dei contratti, alle committenze e al territorio.

I principali dati che emergono dall'analisi del mercato evidenziano una riduzione della domanda di contratti pubblici nel 2016, che corrisponde al numero più basso del quinquennio 2012-2016, che interessa soprattutto i lavori. La contrazione del numero di procedure interessa quasi tutte le procedure di scelta del contraente e riguarda soprattutto i contratti piccoli e medi. L'analisi dei dati per tipologie di stazioni appaltanti evidenzia una riduzione delle procedure degli enti locali, degli enti della sanità e dei gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici e un aumento

delle procedure attivate dalle centrali di committenza. La domanda di servizi di architettura e di ingegneria registra invece nel 2016 i valori annui più alti del quinquennio 2012-2016, per numero di procedure e per importo. Le procedure di affidamento con operazioni di partenariato pubblico privato (PPP) nel 2016 riguardano principalmente i settori dell'acqua, dell'energia, dei rifiuti e delle telecomunicazioni.

## La governance del settore dei contratti pubblici

Nel corso della XVII legislatura è stata disposta la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) e la decadenza dei relativi organi ([articolo 19 del D.L. 90/2014](#)). Contestualmente, i compiti e le funzioni dell'AVCP sono stati trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Con la medesima disposizione sono state, tra l'altro, ridefinite complessivamente le attribuzioni spettanti all'ANAC. Infatti, oltre a quelle ereditate dall'AVCP, sono state attribuite all'Autorità ulteriori nuove funzioni in materia di anticorruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

All'esito di tale [riordino](#), la missione istituzionale dell'ANAC è individuata nella *"prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, nelle società partecipate e controllate anche mediante l'attuazione della trasparenza in tutti gli aspetti gestionali, nonché mediante l'attività di vigilanza nell'ambito dei contratti pubblici, degli incarichi e comunque in ogni settore della pubblica amministrazione che potenzialmente possa sviluppare fenomeni corruttivi, evitando nel contempo di aggravare i procedimenti con ricadute negative sui cittadini e sulle imprese, orientando i comportamenti e le attività degli impiegati pubblici, con interventi in sede consultiva e di regolazione"*.

Nell'ambito della relazione annuale al Parlamento, l'ANAC è tenuta anche ad evidenziare le possibili criticità del quadro normativo ed amministrativo che rendono il sistema dell'affidamento dei lavori pubblici vulnerabile a fenomeni di corruzione.

Per una più generale trattazione dei temi della prevenzione della corruzione, e del ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), si rinvia all'apposito [tema](#) dell'attività parlamentare

Il ruolo e le funzioni dell'ANAC nell'ambito del settore dei contratti pubblici sono stati rivisti, e soprattutto ampliati, dal nuovo Codice dei contratti pubblici ([D.Lgs. 50/2016](#)). L'articolo 213, al comma 1, prevede che la vigilanza e il controllo sui contratti pubblici e l'attività di regolazione degli stessi sono attribuiti, nei limiti di quanto stabilito dal codice, all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), che agisce anche al fine di prevenire e contrastare illegalità e corruzione. L'Autorità gestisce il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza. Il regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici è stato adottato con il [Provvedimento 28 giugno 2017](#).

Nella [relazione dell'ANAC 2016](#) si fornisce un quadro generale delle funzioni e delle attività svolte con riguardo ai vari profili riguardanti la vigilanza, il controllo, la regolazione, l'attività consultiva, nonché la prevenzione della corruzione.



## La centralizzazione degli acquisti

Le norme del D.L. 66/2014

L'art. 9 del D.L. 66/2014 ha introdotto una nuova disciplina per la centralizzazione delle procedure di acquisto, che ha previsto l'istituzione, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), dell'elenco dei soggetti aggregatori. Il comma 5 del medesimo articolo ha stabilito che il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere in ogni caso superiore a 35.

L'elenco dei soggetti aggregatori (in cui, per espressa disposizione del comma 1 dell'art. 9 citato, sono inclusi Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna regione) è stato definito, sulla base delle procedure e dei criteri previsti dal citato art. 9 e dai relativi provvedimenti di attuazione (cfr. [D.P.C.M. 11 novembre 2014](#), con cui sono stati definiti i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori), con la [Delibera n. 58 del 22 luglio 2015](#) emanata dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). Con la [delibera del 17 gennaio 2018 n. 31](#) si è proceduto all'aggiornamento dell'elenco dei soggetti aggregatori.

Lo stesso D.L. 66/2014 (art. 9, comma 3) ha previsto, inoltre:

- l'individuazione delle categorie di beni e servizi e delle soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali, centrali e periferiche, nonché le regioni, gli enti regionali, i loro consorzi e associazioni, e gli enti del S.S.N. ricorrono a Consip S.p.A. o ad altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure (in attuazione di tali disposizioni è stato emanato il [D.P.C.M. 24 dicembre 2015](#)). In caso di inosservanza dell'obbligo di ricorrere a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore, l'ANAC non rilascia il CIG (codice identificativo di gara) alle stazioni appaltanti; tale disposizione è stata integrata dal comma 421 della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016), che ha disciplinato i casi di disapplicazione dell'obbligo citato, vale a dire "qualora non siano disponibili i relativi contratti di Consip Spa o dei soggetti aggregatori [...] e in caso di motivata urgenza" (comma 3-*bis* dell'art. 9 del D.L. 66/2014);
- l'istituzione (avvenuta con il [D.P.C.M. 14 novembre 2014](#)) del Tavolo dei soggetti aggregatori con compiti, tra l'altro, in tema di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto e di supporto tecnico, monitoraggio delle attività e dei risultati dell'aggregazione e della centralizzazione degli acquisti, nonché promozione di azioni volte all'utilizzo di piattaforme informatiche di acquisto da parte dei soggetti aggregatori. Tale disposizione è stata integrata dal comma 420 della legge di bilancio 2017 (L. 232/2016), che ha istituito - nell'ambito del Tavolo in questione - un Comitato guida e ne ha disciplinato le funzioni (comma 2-*bis* dell'art. 9 del D.L. 66/2014).

L'art. 9 ha altresì disciplinato la procedura per l'individuazione di prezzi di riferimento. Il successivo art. 10, comma 3, ha inoltre previsto una procedura per addvenire alla pubblicazione dei prezzi "**benchmark** Consip". In attuazione di tale ultima previsione, il Ministero dell'economia e delle finanze ha, dapprima,

emanato il [D.M. 15 settembre 2014](#) e, successivamente, reso nota la pubblicazione sui siti [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) e [www.consip.it](http://www.consip.it) dell'[elenco dei prezzi benchmark](#) di beni e servizi acquistabili dalle pubbliche amministrazioni.

Il comma 9 del medesimo articolo 9, inoltre, al fine di garantire la realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi, ha istituito il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori, con la dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2015 e di 20 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. Lo stesso comma ha demandato ad un apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del Fondo.

In attuazione di tale disposizione, il Ministero dell'economia e delle finanze ha emanato il [D.M. 16 dicembre 2015](#), per l'anno 2015, il [D.M. 20 dicembre 2016](#), per l'anno 2016 e il [D.M. 4 agosto 2017](#), per gli anni 2017-2018.

Lo stesso articolo 9 ha altresì modificato la disciplina per la centralizzazione degli acquisti nei piccoli comuni, che è stata tuttavia successivamente riscritta dal Codice dei contratti pubblici (più precisamente dall'art. 37, comma 4, del D.Lgs. 50/2016).

#### Le norme della legge di stabilità 2016

I commi da 494 a 499 e da 501 a 510 dell'articolo 1 della [L. 208/2015](#) (legge di stabilità 2016) contengono numerose disposizioni che intervengono sulla normativa riguardante la centralizzazione degli acquisti pubblici. Tali interventi sono principalmente finalizzati a rafforzare il ricorso alle convenzioni attraverso differenti modalità, come la limitazione delle deroghe all'obbligo di approvvigionarsi tramite le convenzioni stesse, che vengono disapplicate per il triennio 2017-2019, e alle quali viene comunque imposto un limite minimo di prezzo (comma 494). Tale limite deve essere inferiore di almeno il 10% rispetto ai corrispettivi risultanti dalle convenzioni ed accordi quadro e, per talune categorie merceologiche, inferiore ad almeno il 3%.

Viene anche prevista un'estensione dell'ambito dei soggetti obbligati a forme di acquisto centralizzato, con riguardo agli enti di previdenza e alle agenzie fiscali (comma 498), a tutte le stazioni appaltanti (commi 496-498) ed agli enti locali.

Quest'ultimo ampliamento viene operato (dalla lettera d) del comma 499), che aggiunge gli enti locali al novero dei soggetti obbligati, dal comma 3 dell'art. 9 del D.L. 66/2014, a ricorrere a Consip S.p.A. o ad altro soggetto aggregatore. Un'altra modifica degna di rilievo operata dal comma 499 è quella prevista dalla lettera a), che integra il comma 2 dell'art. 9 del D.L. 66/2014 al fine di autorizzare i soggetti aggregatori che non fanno parte dell'elenco dei soggetti aggregatori tenuto dall'ANAC a stipulare, per gli ambiti territoriali di competenza, le convenzioni Consip. Per tali soggetti aggregatori, l'ambito territoriale di competenza coincide con la regione di riferimento esclusivamente per le categorie di beni e per le soglie individuate dal D.P.C.M. che elenca i casi in cui scatta l'obbligo di rivolgersi alla Consip o agli altri soggetti aggregatori (comma 3 dell'art. 9 del D.L. 66/2014).

Ulteriori disposizioni volte ad ampliare l'ambito dei soggetti obbligati a forme di acquisto centralizzato sono contenute nel comma 504, in base al quale l'utilizzo

degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip viene esteso anche ai lavori manutentivi.

La legge di stabilità punta inoltre ad incrementare l'utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni per gli acquisti pubblici (commi 498, 507, 508; in attuazione del comma 507, per la definizione delle caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Consip S.p.a., sono stati emanati, dal Ministero dell'economia e delle finanze, il [D.M. 21 giugno 2016](#) e il [D.M. 28 novembre 2017](#)).

Il mancato ricorso agli strumenti Consip è infine disincentivato introducendo l'obbligo di motivazione nel caso di acquisti autonomi (comma 510). Altre modifiche sono motivate da un'esigenza di semplificazione, mirando a garantire celerità e tempestività per i piccoli acquisti (commi 501, 502 e 503). Rilevante anche la disposizione dettata dal comma 511, che introduce una specifica disciplina per la riconduzione ad equità, o la revisione, del prezzo di servizi e forniture nell'ambito di contratti pubblici relativi a servizi e forniture ad esecuzione continuata o periodica stipulati da un soggetto aggregatore di cui all'articolo 9 del D.L. 66/2014.

Le norme del Codice dei contratti e del successivo correttivo

Il tema dell'aggregazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, e della riduzione del numero delle stazioni appaltanti, è stato affrontato anche dal Codice dei contratti pubblici ([D.Lgs. 50/2016](#), come modificato dal c.d. decreto correttivo di cui al [D.Lgs. 56/2017](#)), che tuttavia non ha operato un riordino della disciplina.

Gli articoli 37 e 38, in attuazione delle disposizioni europee e dei criteri di delega dettati dal Parlamento, recano disposizioni finalizzate alla centralizzazione delle committenze e alla qualificazione delle stazioni appaltanti.

Rileva il criterio di delega di cui alla lettera dd) dell'art. 1 della L. 11/2016, che prevede il "contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti, effettuate sulla base del sistema di qualificazione di cui alla lettera bb), con possibilità, a seconda del grado di qualificazione conseguito, di gestire contratti di maggiore complessità, salvaguardando l'esigenza di garantire la suddivisione in lotti nel rispetto della normativa dell'Unione europea".

Il nuovo sistema di qualificazione delineato dagli articoli 37 e 38 prevede:

- l'istituzione, presso l'ANAC, di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate (in rapporto alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo) di cui fanno parte anche le centrali di committenza (art. 38);

In base allo stesso art. 38, sono iscritti di diritto nell'elenco in questione il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, CONSIP S.p.a., INVITALIA - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui all'art. 9 del D.L. 66/2014.

- e modalità di acquisizione differenziate, in particolare per classi di importo e per possesso o meno della qualificazione (art. 37).

Viene previsto che le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica (comma 3). Tale regola può

essere derogata per contratti di importo limitato: vengono infatti fissate delle soglie al di sotto delle quali le stazioni appaltanti possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di lavori, forniture e servizi anche se non in possesso della necessaria qualificazione.

Se la stazione appaltante è un comune non capoluogo di provincia (in base all'art. 37, comma 4), essa deve procedere secondo una delle seguenti modalità:

- a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati;
- b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta.

I criteri e le modalità per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia sono demandati (dal successivo comma 5) ad un apposito D.P.C.M. che non è ancora stato emanato.

Ulteriori disposizioni in materia di centralizzazione degli acquisti sono contenute negli articoli 39-43 del Codice.

In particolare l'articolo 39 (in linea con il disposto della normativa europea) dispone che le attività di committenza ausiliarie possono essere affidate a centrali di committenza. L'articolo 40 prevede l'obbligo di uso dei mezzi di comunicazione elettronici nello svolgimento di procedure di aggiudicazione svolte da centrali di committenza, mentre l'articolo 41 contiene misure di semplificazione delle procedure di gara svolte da centrali di committenza.

## Ulteriori disposizioni in materia di contratti pubblici

In questo paragrafo viene fornita una sintesi delle norme in materia di contratti pubblici, emanate nel corso della XVII legislatura, non incidenti sul Codice dei contratti pubblici.

### Responsabilità solidale nei contratti di appalto

Disposizioni esterne al Codice dei contratti sono quelle in materia di responsabilità solidale nei contratti di appalto contemplate dall'art. 50 del D.L. 69/2013, e relative alla responsabilità solidale dell'appaltatore per i versamenti di natura fiscale del subappaltatore, nonché dall'art. 9, comma 1, del D.L. 76/2013.

Sul punto, si ricorda che il D.L. 25/2017 ha modificato la disciplina in materia in relazione ai trattamenti retributivi (comprensivi delle quote di trattamento di fine rapporto), ai contributi previdenziali e ai premi assicurativi dovuti ai lavoratori subordinati in relazione al periodo di esecuzione del contratto di appalto. In particolare: è stata eliminata la possibilità, per i contratti collettivi, di derogare al principio della responsabilità solidale tra committente e appaltatore, nel caso in cui, attraverso la contrattazione collettiva, si individuino

metodi e procedure di controllo e di verifica della regolarità complessiva degli appalti; è stato eliminato il beneficio della preventiva escussione del patrimonio dell'appaltatore. Per completezza, si segnala che tale normativa ha fatto seguito alla [richiesta referendaria](#) in materia.

Accesso agli appalti pubblici e ai bandi per l'assegnazione di incarichi e appalti

L'articolo 12 della legge 81/2017, recante misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale, prevede che le amministrazioni pubbliche promuovono, in qualità di stazioni appaltanti, la partecipazione dei lavoratori autonomi agli appalti pubblici per la prestazione di servizi o ai bandi per l'assegnazione di incarichi personali di consulenza o ricerca, in particolare favorendo il loro accesso alle informazioni relative alle gare pubbliche, e la loro partecipazione alle procedure di aggiudicazione. Al fine di consentire la partecipazione ai bandi e concorrere all'assegnazione di incarichi e appalti, è riconosciuta ai soggetti che svolgono attività professionale, a prescindere dalla forma giuridica rivestita, la possibilità: di costituire reti di esercenti la professione e consentire agli stessi di partecipare alle reti di imprese, in forma di reti miste, con accesso alle relative provvidenze in materia; di costituire consorzi stabili professionali; di costituire associazioni temporanee professionali, in quanto compatibile.

Appalti nei piccoli comuni

L'articolo 11 della legge 158/2017, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede che nei bandi di gara per gli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari destinati alla ristorazione collettiva, indetti dai piccoli comuni, fermo restando quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce titolo preferenziale per l'aggiudicazione l'utilizzo, in quantità superiori ai criteri minimi ambientali (stabiliti dai paragrafi 5.3.1 e 6.3.1 dell'allegato I annesso al [decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011](#)), dei prodotti agricoli e alimentari provenienti da filiera corta o a chilometro utile e dei prodotti agricoli e alimentari biologici provenienti da filiera corta o a chilometro utile.

FOCUS:

[Le modifiche normative prima del D.Lgs. 50/2016](#)

20

[Le modifiche normative prima del D.Lgs. 50/2016](#)

Prima dell'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016), nel corso della XVII legislatura sono state adottate numerose modifiche al decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, d'ora in avanti Codice), sia all'interno di provvedimenti d'urgenza, sia nell'ambito delle annuali manovre finanziarie, sia all'interno dei provvedimenti di proroga comunemente indicati come "decreti milleproroghe".



Di seguito viene fornita una panoramica, per specifici argomenti, delle principali disposizioni normative introdotte.

#### Qualificazione, avvalimento e requisiti

Subappalto di opere "superspecialistiche" e a qualificazione obbligatoria

Con il [D.P.R. 30 ottobre 2013](#), pubblicato nella G.U. 29 novembre 2013, è stato parzialmente accolto - sulla base delle motivazioni esposte nel [parere del Consiglio di Stato espresso nell'adunanza del 16 aprile 2013](#) - il ricorso straordinario al Capo dello Stato, promosso da una serie di imprese, che hanno chiesto l'annullamento di alcune disposizioni del cd. regolamento appalti (D.P.R. 207/2010) in materia di qualificazione delle imprese che hanno affidato lavorazioni in subappalto, e relative alle cosiddette categorie "superspecialistiche" e a quelle a qualificazione obbligatoria.

Al fine di colmare il vuoto normativo conseguente, i commi da 1 a 7 dell'[articolo 12 del D.L. 28 marzo 2014, n. 47](#) (nel testo risultante dalle modifiche approvate dalla legge di conversione n. 80 del 23 maggio 2014), hanno introdotto una serie di disposizioni. In particolare i commi 1 e 2 hanno operato una riduzione del numero delle categorie "superspecialistiche" e delle categorie a qualificazione obbligatoria, riproducendo nella sostanza, e quindi "legificando", le norme del decreto ministeriale 24 aprile 2014, il quale (in attuazione del testo iniziale del D.L. 47/2014, nelle more della sua conversione in legge) aveva individuato le categorie di lavorazioni richiedenti l'esecuzione da parte di operatori economici in possesso di specifica qualificazione.

#### Avvalimento multiplo o plurimo

Un importante intervento è senz'altro rappresentato dall'[art. 21 della legge n. 161/2014](#) (c.d. legge europea 2013-*bis*) che ha consentito, in via generale, alle imprese concorrenti nelle gare per l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di avvalersi di più imprese ausiliarie, al fine di raggiungere la classifica richiesta nel bando di gara (c.d. avvalimento multiplo o plurimo). Si tratta di una norma volta alla tutela del principio della concorrenza tra imprese negli appalti pubblici e della partecipazione delle piccole e medie imprese negli appalti, resasi necessaria in seguito alla [sentenza della Corte di giustizia europea del 10 ottobre 2013](#) (causa C-94/12). Prima dell'approvazione della legge n. 161/2014, l'allora Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (oggi sostituita dall'ANAC) aveva diramato un [comunicato](#) per fornire indicazioni alle stazioni appaltanti, in seguito alla citata sentenza della Corte di Giustizia Europea.

Le proroghe disposte in materia di requisiti di qualificazione e partecipazione alle gare

L'articolo 7, comma 2, del [D.L. 210/2015](#) (c.d. milleproroghe 2016) ha prorogato al 31 luglio 2016 i termini (previsti dai commi 9-*bis* e 15-*bis* dell'art. 253 del Codice) fino ai quali si applicano alcune agevolazioni transitorie rispetto al

regime ordinario relativo alla dimostrazione dei requisiti degli esecutori di lavori pubblici e dei prestatori di servizi relativi ai servizi di architettura e di ingegneria ai fini, rispettivamente, della qualificazione e delle procedure di affidamento.

Il successivo comma 3 ha prorogato, fino al 31 luglio 2016, la disciplina transitoria (di cui all'art. 189, comma 5, del Codice) in base alla quale, ai fini della qualificazione come contraente generale, il possesso dei requisiti di adeguata idoneità tecnica ed organizzativa può essere sostituito dal solo possesso delle attestazioni rilasciate dalle società organismi di attestazione (SOA) per importo illimitato a seconda delle categorie di opere generali presenti nelle varie classificazioni. Il comma 4 del medesimo articolo ha prorogato, fino al 31 luglio 2016, la possibilità, per i contraenti generali, di documentare l'esistenza dei requisiti a mezzo copia conforme delle attestazioni SOA possedute.

Il successivo comma 4-*bis* ha previsto la medesima proroga, vale a dire fino al 31 luglio 2016, del termine (previsto dal comma 19-*bis* dell'art. 357 del regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice, di cui al D.P.R. 207/2010) fino al quale, ai fini della qualificazione degli esecutori dei lavori, per la dimostrazione, da parte dell'impresa, del requisito della cifra di affari realizzata con lavori svolti mediante attività diretta ed indiretta, il periodo di attività documentabile è quello relativo ai migliori cinque anni del decennio antecedente la data di pubblicazione del bando.

Tali proroghe hanno rinnovato disposizioni di proroga già dettate in precedenza nel corso della legislatura (dall'art. 26, comma 2, del D.L. 69/2013, dall'art. 4, commi 5-6, del D.L. 150/2013 e dall'art. 8, commi 8-9, del D.L. 192/2014).

Ulteriori disposizioni di proroga relative alla materia considerata sono state introdotte, prima del D.L. 210/2015, dal comma 11 dell'[articolo 12 del D.L. 47/2014](#), che ha prorogato fino all'8 giugno 2016 la norma transitoria (contenuta nel comma 19 dell'art. 357 del D.P.R. 207/2010) in base alla quale è consentito comprovare i requisiti di partecipazione alle gare richiesti alle società operanti nell'attività di verifica dei progetti anche "attraverso la dimostrazione di almeno quattro servizi analoghi di progettazione, direzione dei lavori o collaudo per un importo complessivo almeno pari a quello oggetto della verifica da affidare".

Anche nel [D.L. 150/2013](#) sono state dettate norme di proroga in materia. Oltre a quelle già menzionate in precedenza e rinnovate dal D.L. 210/2015, si ricorda il comma 4-*bis* dell'art. 4, che ha prorogato al 30 giugno 2014 il termine fissato dal comma 21-*bis* dell'art. 357 del D.P.R. 207/2010 per la maggiore tolleranza (pari al 50%) relativa alla congruità tra la cifra di affari in lavori, il costo delle attrezzature tecniche e il costo del personale dipendente, effettuata in sede di verifica triennale per la certificazione obbligatoria da parte delle società organismi di attestazione (SOA), verso le ditte che partecipano alle gare d'appalto per l'esecuzione di lavori pubblici.

Semplificazione degli oneri formali relativi all'attestazione dei requisiti per la partecipazione alle gare (soccorso istruttorio)

L'[articolo 39 del D.L. 90/2014](#) è intervenuto sulla disciplina dell'attestazione dei requisiti di ordine generale necessari per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici di cui agli articoli 38 e 46 del Codice. In particolare, il comma 1 ha previsto, a carico del concorrente, una sanzione pecuniaria in caso di mancanza, incompletezza e ogni altra irregolarità essenziale, degli elementi e delle dichiarazioni sostitutive presentate, e la successiva possibilità di regolarizzare la propria dichiarazione entro un termine stabilito, decorso il quale il concorrente viene escluso dalla gara. Nei casi di irregolarità non essenziali, ovvero di mancanza o incompletezza di dichiarazioni non indispensabili, la stazione appaltante non ne richiede la regolarizzazione e non applica alcuna sanzione. La sanzione pecuniaria, che il concorrente deve versare alla stazione appaltante, è determinata dal bando di gara in misura non inferiore all'uno per mille e non superiore all'uno per cento del valore della gara e comunque non deve essere superiore a 50.000 euro. Il versamento di questa sanzione è garantito dalla cauzione provvisoria prevista per la partecipazione alla gara di appalto (nuovo comma 2-*bis* dell'art. 38 del Codice). Il comma 2 dell'art. 39 ha esteso l'applicazione delle citate disposizioni ad ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità degli elementi e delle dichiarazioni, anche di soggetti terzi, che devono essere prodotte dai concorrenti in base alla legge, al bando o al disciplinare di gara (nuovo comma 1-*ter* dell'articolo 46 del Codice).

Sulla portata e sulle proiezioni applicative della norma introdotta dall'art. 39 del D.L. 90/2014 è incentrata la [determinazione dell'ANAC n. 1 dell'8 gennaio 2015](#).

#### Società Organismi di Attestazione (SOA)

L'articolo 5 della L. 122/2016 (legge europea 2015-2016) ha eliminato l'obbligo per le SOA, che accertano i requisiti degli appaltatori di lavori pubblici, di avere la sede legale in Italia, mantenendo per esse il solo obbligo di avere una sede nel territorio della Repubblica. Tale norma è stata introdotta al fine di superare la procedura di infrazione 2013/4212 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per aver imposto alle SOA l'obbligo di avere la propria sede legale nel territorio della Repubblica ai sensi dell'art. 64, comma 1, del D.P.R. 207/2010.

#### La centralizzazione degli acquisti nei piccoli comuni

Nel corso della XVII legislatura, le disposizioni dettate dal comma 3-*bis* dell'[art. 33 del D.Lgs. 163/2006](#) - relative all'obbligo, da parte dei piccoli comuni, di affidare a un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture - hanno subito numerosi interventi modificativi o volti a prorogare il termine iniziale di entrata in vigore delle norme del comma.

Un primo intervento è stato operato dall'art. 5-*ter* del D.L. 43/2013, che ha differito al 1° gennaio 2014 l'entrata in vigore dell'obbligo suddetto. Tale termine è stato successivamente prorogato al 1° luglio 2014 dall'art. 3, comma 1-bis, del D.L. 150/2013. Un ulteriore intervento, ma di carattere modificativo, è stato apportato dal comma 343 dell'art. 1 della L. 147/2013 (legge di stabilità 2014), che ha previsto una deroga, all'obbligo in questione, per le acquisizioni di lavori, servizi e

forniture effettuate in economia mediante amministrazione diretta, nonché per lavori, servizi o forniture di importo inferiore a 40.000 euro.

L'intero comma 3-*bis* in questione è stato riscritto dall'art. 9, comma 4, del D.L. 66/2014, nell'ambito delle disposizioni che hanno introdotto nell'ordinamento nazionale il nuovo sistema di acquisizione tramite soggetti aggregatori (in proposito si rinvia al paragrafo "[Ulteriori disposizioni in materia di contratti pubblici](#)").

Una delle principali novità introdotte dal D.L. 66/2014 ha riguardato il campo di applicazione della disciplina, in precedenza limitato ai comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, che è stato esteso a tutti i comuni non capoluogo di provincia. Un'altra novità di rilievo è che non è più considerato obbligatorio il ricorso a un'unica centrale di committenza (soggetto aggregatore), ma sono previste diverse opzioni alternative. Viene inoltre eliminata la deroga introdotta pochi mesi prima dal comma 343 della legge di stabilità 2014.

L'entrata in vigore della nuova disciplina è stata fissata, dall'art. 23-*ter* del D.L. 90/2014, al 1° gennaio 2015, quanto all'acquisizione di beni e servizi, e al 1° luglio 2015 quanto all'acquisizione di lavori. L'art. 23-*bis* del medesimo decreto-legge ha differito gli obblighi di centralizzazione, gravanti sui comuni non capoluogo di provincia istituiti a seguito di fusione, al terzo anno successivo a quello di istituzione.

L'art. 23-*ter* ha altresì disposto la non applicazione della nuova disciplina sulla centralizzazione agli enti pubblici impegnati nella ricostruzione delle località danneggiate dai terremoti del 2009 e del maggio 2012 (comma 2, così modificato dal successivo comma 550 della L. 190/2014), nonché (in base al comma 3) ai comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, limitatamente agli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore ai 40.000 euro (ripristinando così l'analoga disposizione dettata dal soppresso comma 343 della L. 147/2013). Tale "franchigia" è stata estesa a tutti i comuni (indipendentemente dal numero di abitanti) dal comma 501 della L. 208/2015 (legge di stabilità 2016).

I termini iniziali per l'entrata in vigore della nuova disciplina sono stati prorogati al 1° settembre 2015 dall'art. 8, commi 3-*ter* e 3-*quater*, del D.L. 192/2014 e, successivamente, al 1° novembre 2015, dall'art. 1, comma 169, della legge n. 107/2015.

Al fine di chiarire le modalità applicative della nuova disciplina, l'ANAC ha emanato la [determinazione 25 febbraio 2015, n. 3](#), e, successivamente, la [determinazione 23 settembre 2015, n. 11](#).

#### Anticipazioni di prezzo

L'articolo 26-*ter* del [D.L. 69/2013](#) (c.d. decreto del fare) ha previsto, in deroga ai divieti di anticipazione del prezzo, la corresponsione in favore dell'appaltatore di un'anticipazione pari al 10% dell'importo contrattuale. Lo stesso articolo ha disciplinato le modalità di applicazione e pubblicazione dell'anticipazione.

Il comma 3 dell'art. 8 del D.L. 192/2014 (c.d. milleproroghe 2015) ha prorogato fino al 31 dicembre 2016 la disciplina introdotta dall'articolo 26-*ter*. Il

successivo comma 3-*bis* ha raddoppiato la misura della suddetta anticipazione del prezzo (portandola al 20% dell'importo contrattuale), con esclusivo riferimento ai contratti di appalto relativi a lavori disciplinati dal Codice e fino al 31 dicembre 2015. Tale ultimo termine è stato prorogato al 31 luglio 2016 dall'art. 7, comma 1, del D.L. 210/2015 (c.d. milleproroghe 2016).

#### Publicazione dei bandi di gara

L'[articolo 26 del D.L. 66/2014](#) è intervenuto in tema di obblighi di pubblicità, relativi agli avvisi e ai bandi previsti nel Codice. Le modifiche apportate dall'art. 26 (agli articoli 66 e 122 del Codice) hanno previsto la soppressione dell'obbligo di pubblicazione sui quotidiani per estratto del bando o dell'avviso per l'affidamento dei contratti pubblici nei settori ordinari, sopra e sotto soglia europea. E' stato altresì stabilito l'obbligo di pubblicazione, esclusivamente in via telematica, di informazioni ulteriori, complementari o aggiuntive rispetto a quelle previste dal Codice, nonché del rimborso delle spese di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, entro il termine di sessanta giorni dall'aggiudicazione del contratto.

Il comma 1-*bis* dell'art. 26 ha disposto l'applicazione di tali disposizioni a partire dal 1° gennaio 2016. Successivamente l'art. 7, comma 7, del c.d. decreto milleproroghe 2016 ([D.L. 210/2015](#)) ne ha disposto l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2017.

#### Suddivisione in lotti funzionali

L'[articolo 26-\*bis\* del D.L. 69/2013](#) ha previsto, al fine di agevolare l'attività delle piccole e medie imprese, una serie di adempimenti riguardanti la suddivisione in lotti funzionali degli affidamenti relativi ai contratti per lavori, servizi e forniture. In particolare, ha previsto (attraverso alcune modifiche puntuali agli articoli 2, 6 e 7 del Codice) che la stazione appaltante, nella determina a contrarre, deve indicare la motivazione della mancata suddivisione degli appalti in lotti funzionali. Inoltre nell'ambito dello svolgimento delle sue funzioni di vigilanza, l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (oggi sostituita dall'ANAC) deve garantire il rispetto della tutela delle piccole e medie imprese, attraverso un'adeguata suddivisione degli affidamenti in lotti funzionali. Viene infine previsto che le comunicazioni delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori all'Osservatorio dei contratti pubblici per contratti di importo superiore a 50.000 euro, contemplino, per i dati concernenti il contenuto dei bandi, la specificazione dell'eventuale suddivisione in lotti.

#### Banca dati dei contratti pubblici

L'[articolo 6-\*bis\*, comma 1, del Codice](#) ha stabilito, al fine di semplificare le procedure amministrative previste nel Codice stesso, che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal medesimo Codice deve essere acquisita esclusivamente attraverso la Banca Dati



Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita presso l'allora Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici (oggi sostituita dall'ANAC) dall'art. 62-*bis* del D.Lgs. 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale).

La decorrenza di tale disposizione, fissata inizialmente al 1° gennaio 2013, è stata differita dall'[art. 9, comma 15-ter, del D.L. 150/2013](#) al 1° luglio 2014.

Relativamente all'acquisizione dei dati tramite la BDNCP, il fatto che essa debba avvenire esclusivamente tramite la BDNCP è stato stabilito, con apposita modifica all'art. 6 del Codice, dall'[art. 2, comma 13-sexies, del D.L.101/2013](#) (sostitutivo della precedente disciplina dettata dall'art. 49-*ter* del D.L. 69/2013).

Al fine di impegnare, tra l'altro, il Governo ad adottare le necessarie iniziative per rendere la BDNCP pienamente interoperabile con i servizi informatizzati delle stazioni appaltanti fruitrici e allo stesso tempo alimentatrici del sistema stesso, la Commissione VIII (Ambiente) della Camera ha approvato la risoluzione n. [7-00285](#).

### Progettazione

L'articolo 13 del [D.L. 90/2014](#) ha soppresso gli incentivi relativi alla progettazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e alle attività tecnico-amministrative ad essa connesse, contemplati dai commi 5 e 6 dell'articolo 92 del Codice.

Il successivo articolo 13-*bis* ha dettato la nuova disciplina della materia (commi da 7-*bis* a 7-*quinquies* dell'art. 93 del Codice).

Il comma 7-*bis* ha disposto che ogni amministrazione faccia confluire le risorse pari, al massimo, al 2% degli importi posti a base di gara di un'opera o lavoro, in un fondo denominato "Fondo per la progettazione e l'innovazione". Il successivo comma 7-*ter*, che non si applica al personale con qualifica dirigenziale, ha introdotto una disciplina più dettagliata dei criteri di riparto finalizzata, in particolare, a graduare l'incentivo in base all'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti nel progetto esecutivo. Il tetto all'incentivo è fissato al 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo e viene applicato alla somma di tutti gli incentivi corrisposti al dipendente nel corso dell'anno. Il comma 7-*quater* ha destinato il 20% delle risorse del Fondo all'acquisto, da parte dell'ente, di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a: progetti di innovazione; banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa; ammodernamento/efficientamento dell'ente e dei servizi ai cittadini. Il comma 7-*quinquies* ha consentito agli organismi di diritto pubblico, ai concessionari di lavori pubblici e a particolari società con capitale pubblico, di adottare con proprio provvedimento una disciplina analoga a quella appena descritta.

L'[articolo 20 della legge 161/2014](#) (legge europea 2013-*bis*) ha invece modificato la disciplina della progettazione, nel settore dei contratti pubblici, al fine di chiarire che il divieto di affidamento dei contratti pubblici medesimi agli affidatari del relativo incarico di progettazione non si applica laddove i progettisti possano dimostrare che l'esperienza acquisita nell'ambito dell'espletamento dell'incarico non determina

un vantaggio rispetto agli altri concorrenti. Tali modifiche (che incidono sull'art. 90 del Codice) sono finalizzate a superare i rilievi della Commissione europea nell'ambito della procedura EU Pilot 4680/13/MARKT.

#### Raggruppamenti temporanei di imprese

I commi da 8 a 10 dell'[articolo 12 del D.L. 47/2014](#) hanno previsto disposizioni in materia di raggruppamenti temporanei di imprese (RTI) volte, per un verso, a sopprimere il principio di corrispondenza tra quote di partecipazione e quote di esecuzione dei lavori affidati a un raggruppamento e, per l'altro, a ridefinire la disciplina dei requisiti minimi di qualificazione che devono essere posseduti dagli operatori economici riuniti in raggruppamento temporaneo o in un consorzio, estendendola al settore dei servizi e delle forniture. Ulteriori modifiche di carattere generale consentono, per un verso, di stabilire le quote di partecipazione al raggruppamento o consorzio entro i limiti permessi dai requisiti di qualificazione e, per l'altro, di far eseguire i lavori da parte dei concorrenti riuniti secondo le quote indicate in sede di offerta.

#### Ulteriori disposizioni

Le disposizioni illustrate nei paragrafi precedenti non esauriscono il complesso considerevole di interventi modificativi al Codice dei contratti.

Di seguito si dà conto di tutti gli ulteriori interventi di carattere puntuale contenuti in vari provvedimenti legislativi.

Il comma 72 della legge di stabilità 2014 ([L. 147/2013](#)) ha sostituito il comma 9 dell'art. 176 del Codice, prevedendo che la verifica del regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente generale verso i propri affidatari, effettuata dal soggetto aggiudicatore, avvenga prima di effettuare qualsiasi pagamento a favore del contraente generale, compresa l'emissione di eventuali stati di avanzamento lavori (SAL). Viene altresì previsto che, qualora il contraente generale sia inadempiente, l'applicazione delle detrazioni sui successivi pagamenti e delle sanzioni da parte del soggetto aggiudicatore non sia più facoltativa (come invece prevedeva il testo previgente), ma obbligatoria.

L'[articolo 21 del D.L. 69/2013](#) (c.d. decreto del fare) ha invece differito al 30 giugno 2014 il termine di entrata in operatività delle disposizioni in materia di garanzia globale di esecuzione (c.d. **performance bond**) di cui alla parte II, titolo VI, capo II, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice).

Le criticità del sistema della garanzia globale di esecuzione sono state oggetto di alcuni atti di sindacato ispettivo svolti nel corso del 2015 (interrogazioni nn. [5-05279](#) e [5-05074](#)).

L'[articolo 6-bis del D.L. 35/2013](#) ha consentito all'appaltatore - fino al 31 dicembre 2015 - la sospensione dei lavori, quando il mancato pagamento delle rate di acconto raggiunga il 15% dell'importo netto contrattuale

previsto (nuovo comma 23-*bis* dell'art. 253 del Codice), abbassando così fino a tale data la quota del 25% ordinariamente prevista (dall'art. 133, comma 1, del Codice).

Il comma 5-*quater* dell'art. 30 del D.L. 69/2013 ha invece apportato una modifica a disposizioni di applicazione del Codice (contenute nell'art. 15 della L. 180/2011) in tema di subappalto, al fine di disporre l'estensione della disciplina sulla sospensione dei pagamenti a tutti i subcontratti di forniture.

Per una valutazione della portata dell'intervento modificativo occorre richiamare il disposto del comma 3 dell'art. 118 del Codice, secondo cui nel bando di gara la stazione appaltante indica che provvederà a corrispondere direttamente al subappaltatore o al cottimista l'importo dovuto per le prestazioni dagli stessi eseguite o, in alternativa, che è fatto obbligo agli affidatari di trasmettere, entro 20 giorni dalla data di ciascun pagamento effettuato nei loro confronti, copia delle fatture quietanzate relative ai pagamenti da essi affidatari corrisposti al subappaltatore o cottimista, con l'indicazione delle ritenute di garanzia effettuate. Lo stesso comma dispone altresì che, qualora gli affidatari non trasmettano le fatture quietanzate del subappaltatore o del cottimista entro il citato termine di 20 giorni, la stazione appaltante sospende il successivo pagamento a favore degli affidatari.

L'art. 15 della L. 180/2011 ha esteso l'applicazione delle norme dettate dal secondo periodo del comma 3 dell'art. 118 del Codice, anche alle somme dovute agli esecutori in subcontratto di forniture con posa in opera le cui prestazioni sono pagate in base allo stato di avanzamento lavori ovvero stato di avanzamento forniture. Il comma 5-*quater* ha soppresso le parole "con posa in opera", estendendo, in tal modo, la portata della disposizione recata dall'art. 15 della L. n. 180/2011 a tutti gli esecutori in subcontratto di forniture le cui prestazioni sono pagate in base allo stato di avanzamento lavori ovvero stato di avanzamento forniture.

L'art. 13 del D.L. 145/2013 contiene, al comma 10, disposizioni in materia di lavori pubblici, che sono intervenute (tramite alcune modifiche all'art. 118 del Codice) sulle condizioni per il pagamento diretto, da parte della stazione appaltante, negli appalti in corso, nei casi di crisi di liquidità finanziaria dell'azienda affidataria o nella pendenza della procedura di concordato preventivo con continuità aziendale. Il successivo comma 11 ha esteso l'applicazione delle norme sullo svincolo delle garanzie di buona esecuzione relative alle opere in esercizio (previste dall'art. 237-*bis* del Codice), a tutti i contratti aventi ad oggetto opere pubbliche, anche se stipulati prima dell'entrata in vigore del Codice medesimo. Il comma 11-*bis* è intervenuto, invece, sulla disciplina del concordato con continuità aziendale contenuta nella legge fallimentare n. 267 del 1942, al fine di integrare le norme che regolano il rapporto tra tale procedura concordataria e gli appalti pubblici chiarendo definitivamente la non totale interdizione alla partecipazione alle gare pubbliche da parte della società nel periodo transitorio intercorrente tra il deposito del ricorso per la sua ammissione al concordato preventivo e l'avvenuta omologazione di quest'ultimo (con decreto del giudice).

Il comma 7-*bis* dell'articolo 32 del D.L. 69/2013 ha inserito, nel testo del Codice, un nuovo comma (comma 3-*bis* dell'articolo 82) inerente il criterio di determinazione del prezzo più basso negli appalti pubblici. Tale determinazione deve avvenire, oltre che sulla base dei criteri già contemplati in precedenza dal Codice, al netto delle spese relative al costo del

personale, valutato sulla base dei minimi salariali definiti dalla contrattazione collettiva nazionale di settore tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e le organizzazioni dei datori di lavoro, comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e delle misure di adempimento alle disposizioni in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. In relazione a questa disposizione, quindi, il costo del personale non figura più come elemento di prezzo e, quindi, non deve essere più sottoposto a verifica di congruità. Talune criticità connesse all'applicazione della norma sono state segnalate dall'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (ora ANAC) nell'[atto n. 2 del 19 marzo 2014](#).

Rilevanti anche le disposizioni dell'[art. 37 del D.L. 90/2014](#), che hanno sottoposto al controllo dell'ANAC l'effettuazione di alcune tipologie di varianti consentite dal Codice. E' stato infatti introdotto l'obbligo di trasmissione all'ANAC, entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, di alcune tipologie di varianti in corso d'opera (a condizione che riguardino appalti "sopra soglia" ed eccedano il 10% dell'importo originario del contratto), al fine di consentire alla stessa ANAC di effettuare le valutazioni e adottare gli eventuali provvedimenti di competenza (comma 1). Per la medesima finalità, il comma 2 ha previsto l'obbligo di comunicazione all'Osservatorio (tramite le sezioni regionali), sempre entro 30 giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante, di tutte le varianti in corso d'opera contemplate dal Codice e relative ad appalti "sotto soglia".

Ulteriori disposizioni, volte a consentire l'accelerazione di particolari interventi settoriali, sono state dettate dal [D.L. 133/2014](#) (c.d. decreto sblocca Italia). Si ricordano in particolare i commi 1-6 dell'[art. 34](#), che perseguono finalità di semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici relativi alla bonifica e alla messa in sicurezza di siti inquinati, operata mediante una serie di modifiche al D.Lgs. 163/2006.

Si segnala anche l'articolo 9 del medesimo decreto-legge che - dopo aver qualificato (al comma 1) come interventi di "estrema urgenza" gli interventi, anche su impianti, arredi e dotazioni, funzionali alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, alla mitigazione dei rischi idraulici e geomorfologici del territorio, all'adeguamento alla normativa antisismica e alla tutela ambientale e del patrimonio culturale - ha introdotto (al comma 2), per consentire il rapido avvio di questi interventi, disposizioni che, in deroga al Codice, modificano le procedure di scelta del contraente e le fasi delle procedure di affidamento dei contratti previste dal Codice medesimo.

Si segnala inoltre il comma 4-*bis* dell'[art. 9 del D.L. 66/2014](#) che ha modificato il comma 1, lettera n), dell'articolo 83 del Codice, al fine di integrare i criteri per la valutazione dell'offerta nel caso di contratti da affidare sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La lettera *b-bis*) del comma 2 dell'[art. 7 del D.L. 210/2015](#) ha infine

prorogato al 31 luglio 2016 il termine (previsto dal comma 20-*bis* dell'art. 253 del Codice) fino al quale le stazioni appaltanti possono applicare le disposizioni di cui agli articoli 122, comma 9, e 124, comma 8, che consentono l'esclusione automatica delle offerte anomale, ai contratti di lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro e di servizi e forniture d'importo inferiore o pari a 100.000 euro (c.d. contratti sotto-soglia, cioè di importo inferiore alle soglie europee previste dall'art. 28 del Codice).

## Urbanistica

*Nella XVII legislatura, sono state adottate misure volte alla riqualificazione delle aree urbane. Il tema della rigenerazione urbana è stato, inoltre, affrontato, anche attraverso diversi progetti di legge volti al contenimento del consumo di suolo. Con l'approvazione della legge n. 158 del 6 ottobre 2017 sono state previste, infine, misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.*

### Le politiche di riqualificazione urbana

#### La centralità dei sistemi urbani nel governo del territorio

Le città e i sistemi urbani hanno una centralità strategica nel contesto di una nuova visione delle politiche per il territorio, che coniuga l'innovazione con le esigenze di riqualificazione, rigenerazione e messa in sicurezza, riduzione del consumo del suolo e valorizzazione del patrimonio esistente.

Le tematiche legate alla riqualificazione urbana sono state affrontate sia nell'ambito della normativa nazionale, sia a livello di legislazione regionale, considerato che sono riconducibili alla materia del "governo del territorio" attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni .

Oltre alle misure a livello nazionale, merita altresì ricordare che la programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 aveva già inserito le città tra le azioni prioritarie, nell'ottica di implementare un approccio integrato allo sviluppo urbano che superasse la frammentazione e la settorialità degli interventi in tale ambito, e che nella nuova programmazione 2014-2020 il tema degli interventi nei sistemi urbani acquisisce nuova centralità.

Il tema della rigenerazione urbana è contemplato inoltre anche nei provvedimenti sul consumo del suolo e sul riuso del suolo edificato, che sono stati esaminati nel corso della XVII legislatura (si rinvia in proposito al paragrafo "Il consumo di suolo"). In tale ambito, rileva inoltre quanto previsto nel Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 50 del 2016), attraverso gli interventi di sussidiarietà orizzontale (art. 189) per la gestione negli enti locali di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, e il baratto amministrativo (art. 190) per la stipula, con delibera comunale, di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale per la pulizia, la manutenzione, l'abbellimento di aree verdi, piazze o strade.

Di seguito si dà conto delle principali misure adottate a livello nazionale nel corso della XVII legislatura.



Programmi di interventi nei comuni (dal programma 6.000 campanili a "Cantieri in comune")

Il comma 9 dell'art. 18 del decreto-legge n. 69 del 2013 ha disciplinato il c.d. programma 6.000 campanili, successivamente rifinanziato, che ha previsto la destinazione di contributi statali a favore dei piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), e a favore delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti:

- per interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche;
- per la realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o delle reti telematiche di nuova generazione (NGN) e Wi-fi;
- per la salvaguardia e la messa in sicurezza del territorio.

Con il D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia) il proseguimento del programma 6.000 campanili è stato inquadrato all'interno di un nuovo e più ampio programma, denominato "Cantieri in comune", avviato con l'art. 3, comma 2, lettera c), e comma 3, del D.L. 133/2014 (c.d. decreto Sblocca Italia) e a cui sono stati destinati complessivamente 500 milioni di euro, ripartiti tra i filoni di intervento dal decreto interministeriale 28 gennaio 2015.

Secondo la tabella di riparto contenuta nel citato decreto interministeriale del 28 gennaio 2015, 100 milioni sono stati destinati al proseguimento del programma 6.000 campanili, ulteriori 100 milioni per un nuovo programma "progetti di interventi" previsto dal comma 3 dell'art. 3 del D.L. 133/2014, mentre 200 milioni di euro sono stati assegnati dalla delibera CIPE 38/2015. Per un approfondimento relativo all'attuazione di tali disposizioni e al riparto delle risorse si rinvia alla scheda web dal titolo "[Il Programma 6.000 campanili e le risorse del decreto "sblocca Italia" per le opere nei piccoli comuni](#)" e alla pagina web del Governo "[Programma Cantieri in Comune](#)".

Le misure previste dalla legge di stabilità 2015

I commi 431-434 della legge di stabilità 2015 (L. 190/2014) hanno previsto la predisposizione un Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, costituito da progetti presentati dagli enti locali e valutati da un Comitato *ad hoc* e l'istituzione di un Fondo per l'attuazione del suddetto Piano da destinare all'attuazione degli interventi previsti, con una dotazione complessiva di 200 milioni di euro (50 milioni di euro per l'anno 2015 e 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017). Lo stesso comma 431 ha fissato il termine per la trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei ministri, da parte dei comuni interessati, dei citati progetti di riqualificazione e demandato la definizione delle modalità attuative ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (emanato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze

e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa in sede Conferenza unificata). Nelle more dell'emanazione del decreto attuativo, l'art. 9, comma 7, del D.L. 78/2015 ha prorogato al 30 novembre 2015 il termine, previsto dal comma 431, per l'invio da parte dei comuni dei progetti di riqualificazione in questione.

Successivamente, con il [D.P.C.M. 15 ottobre 2015](#) (recante "Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", pubblicato nella G.U. n. 249 del 26 ottobre 2015), sono state definite, in attuazione del comma 431, le modalità e la procedura di presentazione dei progetti, la documentazione da allegare ai progetti, nonché i criteri di selezione dei progetti da parte del Comitato. La [delibera CIPE n. 73/2017](#) ha disposto l'assegnazione di 90 milioni di euro (20 milioni di euro per ciascuno degli anni del periodo 2018-2021 e 10 milioni di euro per l'anno 2022), a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020, per il finanziamento dei progetti inseriti nel Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate.

Nella legge di stabilità 2015 (comma 271) è stato inoltre disposto che le misure incentivanti e premiali, previste dalle norme per la riqualificazione delle aree urbane degradate di cui ai commi 9 e 14 dell'articolo 5 del D.L. 70/2011 (c.d. [Piano città](#)), prevalgono sulle disposizioni dei piani regolatori generali (PRG) anche relative a piani particolareggiati e/o attuativi. Si tratta di premialità che prevedono, tra l'altro, il riconoscimento di volumetrie aggiuntive e la cui attuazione è demandata alle regioni.

#### Le misure previste dalla legge di stabilità 2016

La legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) ha disciplinato l'istituzione di un "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia" (commi da 974 a 978).

Per il finanziamento del programma viene prevista l'istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione di 500 milioni di euro per il 2016 (comma 978).

In particolare, le disposizioni, che ricalcano quanto sopra previsto dal "Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate", è diretto ai comuni maggiori, al fine di realizzare interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, l'accrescimento della sicurezza territoriale, il potenziamento della mobilità sostenibile, lo sviluppo di pratiche di inclusione sociale, l'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali, culturali, educativi e didattici (comma 974). Con il [D.P.C.M. 25 maggio 2016](#) è stato emanato il bando (comma 976) con il quale sono stati definiti le modalità e la procedura di presentazione dei progetti ed è stato istituito il "Nucleo di valutazione" dei medesimi progetti.

Successivamente, è stato emanato il [D.P.C.M. 6 dicembre 2016](#) recante l'approvazione della graduatoria del citato programma straordinario (pari a 120 progetti, per un onere complessivo pari a circa 2.061 milioni di euro, di cui sono stati finanziati i progetti dal numero 1 al numero 24 con le risorse previste dal comma 978 della legge di stabilità 2016, mentre gli ulteriori progetti saranno finanziati con le risorse successivamente disponibili); con il [D.P.C.M. 16 febbraio 2017](#) (integrato poi dal [D.P.C.M. 16 giugno 2017](#)) sono state rimodulate le

percentuali di finanziamento previste dai due D.P.C.M. del 25 maggio 2016 e del 6 dicembre 2016.

Le misure previste dalle leggi di bilancio 2017 e 2018

La legge di bilancio 2017 (commi 140-142, L. 232/16) ha istituito il Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, nello stato di previsione del Ministero dell'economia, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, destinato tra l'altro al finanziamento degli investimenti in edilizia pubblica e per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia. Il D.L. n. 50 del 2017 (art. 25, comma 1) ha previsto, per l'anno 2017, che una quota del Fondo, per un importo pari a 400 milioni di euro, per le medesime finalità previste, venga attribuita alle Regioni a statuto ordinario, che sono tenute ad effettuare investimenti nuovi e aggiuntivi per un importo almeno pari a circa 132 milioni di euro.

La legge di bilancio 2017 (comma 141) ha previsto altresì la destinazione di ulteriori risorse, con l'emanazione di una delibera del CIPE, a valere sulle risorse disponibili del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il periodo di programmazione 2014-2020, al fine di garantire il completo finanziamento dei progetti selezionati nell'ambito del citato Programma straordinario, ad integrazione delle risorse specificatamente previste nel Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale (vedi L. 208/15, comma 978). Conseguentemente, con la [delibera CIPE n. 2/2017](#) (modificata dalla [delibera CIPE 72/2017](#)) sono stati assegnati, a valere sulle risorse del FSC 2014-2020, 761,32 milioni di euro, in favore dei progetti inseriti nel Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, (individuati dal citato D.P.C.M. 6 dicembre 2016 e non risultati finanziati); con il [D.P.C.M. 29 maggio 2017 \(G.U. 148/17\)](#) si è inoltre provveduto ad un primo riparto delle risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale, destinando 270 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e 260 milioni di euro per l'anno 2019 per il finanziamento degli interventi inseriti nel Programma straordinario (pari a 800 milioni di euro per il periodo 2017-2019).

Le rimanenti risorse del Fondo istituito dalla legge di bilancio 2017 (comma 140) sono state successivamente ripartite con il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#), assegnando all'edilizia pubblica risorse pari a 5.675 milioni di euro, di cui 424 milioni di euro per il MIT, per il periodo 2017-2032, e ad investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia risorse pari a 186,5 milioni di euro per il periodo 2017-2032.

La legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 601) ha integrato anche il Fondo per l'attuazione del [piano nazionale per le città](#) (di cui all'articolo 12, comma 5, del D.L. n. 83 del 2012) di 7 milioni di euro per il 2017.

La legge di bilancio 2018 (commi 1072 e 1075, L. 205/17) ha rifinanziato il citato Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del

Paese per complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033 e ha istituito (commi 1079-1084), presso il MIT, il Fondo per la progettazione degli enti locali, la cui dotazione finanziaria è quantificata in 30 milioni di euro annui per il periodo 2018-2030, ed è destinata al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali per opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche.

Si prevede inoltre una riduzione di 5 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2018 e 2019, dell'autorizzazione di spesa relativa al citato Fondo per gli investimenti (di cui al comma 140 della L. 232/2016), relativamente alla quota affluita al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per gli interventi finanziati con il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie (istituito dall'art. 202, comma 1, lettera a) del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 50/2016).

Il Fondo per la progettazione degli enti locali si aggiunge al Fondo per la progettazione definitiva ed esecutiva di opere pubbliche nelle zone a rischio sismico (istituito dall'art. 41- *bis* del D.L. 50/2017).

La legge di bilancio 2018 (commi 853-862) ha inoltre previsto, per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per il triennio 2018-2020, a favore dei comuni che non risultano beneficiare delle risorse connesse al "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia", (comma 974, L. 208/15), l'assegnazione di contributi nel limite complessivo di 150 milioni di euro per l'anno 2018, 300 milioni di euro per l'anno 2019 e 400 milioni di euro per l'anno 2020. I contributi non sono assegnati per la realizzazione di opere integralmente finanziate da altri soggetti. Il comma 862 incrementa di 10 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018, il Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 6 ottobre 2017, n. 158 (vedi il paragrafo sulla "La legge sui piccoli comuni e sui centri storici"). Nel [decreto 29 gennaio 2018](#) del Ministero dell'interno sono stati presentati il modello di certificato, le modalità e i termini per l'attribuzione, a decorrere dall'anno 2018, dei contributi previsti per i comuni.

#### Ulteriori disposizioni

Si ricorda infine che l'art. 6 del D.L. 185 del 2015 ha disposto tra gli interventi previsti per il Giubileo di Roma 2016, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, l'istituzione di un Fondo per la realizzazione degli interventi Giubilari, con priorità per la mobilità, il decoro urbano e la riqualificazione delle periferie, con la dotazione di 94 milioni di euro per l'anno 2015 e di 65 milioni di euro per l'anno 2016.

L'attività della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie

Con la deliberazione della Camera dei deputati del 27 luglio 2016 è stata istituita la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza

e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, volta, in particolare, alla verifica dello stato del degrado e del disagio delle città e delle loro periferie, a partire dalle aree metropolitane, con particolare riferimento alla diversa struttura urbanistica e alla densità spaziale delle periferie, alla composizione sociale della popolazione dei quartieri periferici, alle realtà produttive presenti nei territori delle periferie e ai tassi di occupazione e disoccupazione e di lavoro precario, alle forme di marginalità e di esclusione sociale, all'offerta formativa complessiva, alle diverse tipologie produttive e di servizi, alla distribuzione delle risorse infrastrutturali nel territorio delle aree metropolitane e alla situazione della mobilità, nonché alla presenza di migranti. Nella seduta del 14 dicembre 2017 la Commissione ha approvato la [relazione finale](#) (Doc. XXII-bis, n. 19) sull'attività svolta. Di seguito il [link](#) ai resoconti stenografici delle audizioni svolte.

## Il consumo di suolo

Dopo che inizialmente le Commissioni riunite VIII (Ambiente) e XIII (Agricoltura) avevano avviato l'esame delle proposte nn. 948 e 902, nel mese di marzo 2014 le stesse Commissioni riunite hanno deliberato l'abbinamento, alle citate proposte, delle proposte n. 1176 e n. 1909, nonché del disegno di legge del Governo "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" ([Atto Camera n. 2039](#)), adottando un testo base, poi approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 e trasmesso al Senato ([A.S.2383](#)), su cui il Senato ha svolto una serie di [audizioni](#).

Il progetto di legge, che non è stato approvato, persegue la valorizzazione e la tutela del suolo, con particolare riguardo alle superfici agricole e alle aree sottoposte a tutela paesaggistica, al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo di suolo. Il progetto di legge prevede:

- l'elencazione delle definizioni necessarie ai fini dell'applicazione della legge concernenti: il consumo di suolo, la superficie agricola, naturale e seminaturale, l'impermeabilizzazione, l'area urbanizzata, la rigenerazione urbana, la mitigazione e la compensazione ambientale (art. 2);
- l'introduzione di una procedura per definire la riduzione progressiva, in termini quantitativi, di consumo del suolo a livello nazionale ed i criteri per ripartirla a livello locale (art. 3);
- la delega al Governo per l'adozione, entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più decreti legislativi volti alla semplificazione degli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate da un punto di vista urbanistico, socio-economico e ambientale (art. 5);
- l'istituzione di un registro dove iscrivere i comuni che hanno adeguato gli strumenti urbanistici comunali ai criteri dettati dall'art. 3 (art. 9);
- la disciplina dei compendi agricoli neorurali (art. 6);
- il divieto di mutamento di destinazione d'uso per i terreni agricoli che hanno ricevuto aiuti dell'UE, previsti dalla politica agricola comune o dalla politica di sviluppo rurale, per un periodo di cinque anni dall'ultima erogazione (art. 7);
- misure di incentivazione per il recupero del patrimonio edilizio esistente, con priorità (nella concessione di finanziamenti statali e regionali) per gli interventi di

rigenerazione urbana nei comuni iscritti nel succitato registro (art. 8; la priorità del riuso del suolo è altresì perseguita dalle disposizioni dell'art. 4).

La materia del contenimento del consumo di suolo è stata oggetto anche di una serie di proposte di legge abbinata esaminate dalla sola Commissione VIII (Ambiente). Si tratta delle [proposte di legge n. 70 e abbinata](#) (nn. 150, 392, 1050, 1128 e 1322).

Si ricorda inoltre che le competenti Commissioni parlamentari, soprattutto nell'ambito dell'esame delle citate proposte di legge (A.C. 70 e abbinata; A.C. 2039 e abbinata), hanno svolto una serie di [audizioni](#).

### [La legge sui piccoli comuni e sui centri storici](#)

Nella XVII legislatura è stata approvata la legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni.

La legge contiene misure che riguardano i piccoli comuni, definiti come i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti o istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti, finalizzate tra l'altro al sostegno dello sviluppo sostenibile, economico, sociale, ambientale e culturale, nonché alla promozione dell'equilibrio demografico di tali territori. Si prevede inoltre la possibilità di istituire centri multifunzionali di servizi ai cittadini e l'istituzione di un Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni, con una dotazione di 10 milioni di euro per il 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023 (in cui, per gli anni 2017 e 2018, confluiscono altresì le risorse, pari a un milione di euro annui, per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, denominati «cammini», di cui all'art. 1, comma 640, secondo periodo, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 - legge di stabilità 2016). A decorrere dall'anno 2018, il Fondo in questione è stato incrementato di 10 milioni di euro annui dalla legge di bilancio 2018 (comma 862 - L. 205/17). Ai fini dell'utilizzo delle suddette risorse, è prevista la predisposizione di un Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli comuni e un elenco di interventi prioritari assicurati dal Piano nazionale.

La legge 158/17 prevede inoltre la possibilità che i piccoli comuni individuino, all'interno del perimetro dei centri storici, zone di particolare pregio, dal punto di vista della tutela dei beni architettonici e culturali, da riqualificare mediante interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia. Per approfondire le ulteriori misure previste si rinvia alla scheda "[Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni](#)".

### [Ulteriori disposizioni in materia di urbanistica](#)



Nel corso della XVII legislatura, numerose disposizioni in materia di urbanistica sono state introdotte nell'ambito di provvedimenti di urgenza. In particolare, si tratta di misure di carattere puntuale comprese in pacchetti di norme aventi come finalità precipua la semplificazione in materia edilizia.

E' il caso ad esempio del comma 3-*bis* dell'art. 30 (rubricato "Semplificazioni in materia edilizia") del [D.L. 69/2013](#), che ha prorogato di 3 anni il "termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque nominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012". Più numerose le disposizioni di carattere urbanistico contenute nell'art. 17 (rubricato "Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia") del [D.L. 133/2014](#) (c.d. sblocca Italia). Si citano, tra le altre, la lettera b) del comma 1, che ha introdotto la definizione di "interventi di conservazione". La norma stabilisce che lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e che, in tal caso, l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta.

Rilevante è altresì la disposizione di cui alla lettera q) del comma 1, che introduce la disciplina del permesso di costruire convenzionato, nonché le norme dettate dai successivi commi 3 e 4, che prevedono che la legislazione regionale assicuri l'attivazione del potere sostitutivo allo scadere dei termini assegnati ai comuni per l'adozione, da parte degli stessi, dei piani (urbanistici) attuativi, e che consentono l'attuazione per stralci funzionali delle convenzioni di lottizzazione previste dalla legge urbanistica (art. 28 della L. 1150/1942) o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale.

Ulteriori disposizioni sono contenute nella [legge 28 dicembre 2015, n. 221](#) (c.d. collegato ambientale) e vanno dall'art. 22 (che modifica l'articolo 9 del nuovo testo della legge generale sui libri fondiari, al fine di inserire nel novero dei diritti che possono essere intavolati o prenotati nel libro fondiario anche i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale) all'art. 74, che disciplina l'espropriabilità dei beni gravati da uso civico.

In tale ambito l'[articolo 9 della legge n. 154 del 2016](#) prevede norme per favorire lo svincolo delle indennità espropriative giacenti, cioè delle somme depositate da oltre dieci anni ai sensi della normativa in materia di espropriazione per pubblica utilità, ivi comprese quelle relative a occupazioni temporanee e d'urgenza, di aree non edificabili, per le quali si presume che sia ignota agli aventi titolo la relativa spettanza.

Da ultimo, è stata approvata la legge 20 novembre 2017, n. 168, che reca norme in materia di domini collettivi. L'art. 3, comma 6, di tale legge specifica che, con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del

paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici.

## Il trasporto ferroviario

*Nella XVII legislatura è proseguito il recepimento nell'ordinamento nazionale delle norme europee del **quarto pacchetto ferroviario**.*

*Su **iniziativa parlamentare** è stata **approvata la legge sull'istituzione delle ferrovie turistiche** (**legge n.128 del 2017** "Disposizioni per l'istituzione di **ferrovie turistiche** mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico").*

*Altri interventi hanno riguardato il progressivo miglioramento della **sicurezza delle reti ferroviarie regionali, sia quelle interconnesse con la rete ferroviaria nazionale che quelle c.d. isolate**, prevedendosi anche per tali linee l'adeguamento in tempi definiti alle norme europee sulla sicurezza ferroviaria.*

*Nel settore del **trasporto ferroviario merci** sono stati realizzati interventi di sostegno sia per la formazione del personale ferroviario che in via generale per la promozione del trasporto su ferro.*

*Nell'ambito dei rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società **Rete ferroviaria italiana Spa**, sono stati emanati il **Contratto di programma 2012-2016 - parte Investimenti, l'aggiornamento per l'anno 2015** del Contratto ed è stato approvato in via legislativa **l'aggiornamento per l'anno 2016** del Contratto di Programma, parte Investimenti. E' stato poi emanato lo **schema** di Contratto di programma 2016-2021- Parte Servizi.*

*Nella XVII legislatura ha avuto avvio il processo di **privatizzazione i Ferrovie dello Stato Spa** ed è stato realizzato il **trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS S.p.A.***

## Il quarto pacchetto ferroviario

Nel corso della XVII legislatura è stato completato, a livello europeo, l'iter del quarto pacchetto ferroviario che ha innovato profondamente il quadro regolamentare nel settore ferroviario e che propone un approccio integrato volto a rivitalizzare il trasporto ferroviario dell'UE per favorire la creazione di uno spazio ferroviario unico europeo.

Con il **decreto legislativo 15 luglio 2015 n. 112** è stata recepita la direttiva 2012/34/UE, che ha istituito lo spazio ferroviario unico europeo.

A completamento degli interventi normativi necessari al recepimento del quarto pacchetto ferroviario, con la legge di delegazione europea 2016-2017 (**legge n. 163 del 2017**) è stata conferita al Governo la delega per il recepimento delle ultime tre direttive rientranti nell'ambito del pacchetto:

- la direttiva (UE) 2016/797 relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione europea;
- la direttiva (UE) 2016/798 sulla sicurezza delle ferrovie;
- la direttiva (UE) 2016/2370 per l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria.

Tali atti normativi saranno sottoposti all'esame della IX Commissione nel corso della XVIII legislatura.

Il quarto pacchetto ferroviario si compone di tre regolamenti e tre direttive accompagnati da una [comunicazione](#) ("Quarto pacchetto ferroviario – Completare lo spazio ferroviario europeo unico per favorire la competitività e la crescita europee"), da una [relazione](#) sul profilo e i compiti degli altri membri del personale viaggiante da una [relazione](#) sulla liberalizzazione del mercato del trasporto ferroviario internazionale di passeggeri. La Commissione europea ha presentato il pacchetto il 30 gennaio 2013 e, ad esito di un lungo iter, a maggio 2016 sono stati pubblicati il [Regolamento \(UE\) 2016/796](#) del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per le ferrovie e che abroga il [Regolamento \(CE\) n. 881/2004](#), la [direttiva \(UE\) 2016/797](#) relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario europeo e la [direttiva \(UE\) 2016/798](#) sulla sicurezza delle ferrovie.

Tali interventi sono diretti ad assicurare un processo di omogenizzazione sotto il profilo tecnico in relazione alla sicurezza e all'interoperabilità del sistema ferroviario dell'Unione.

A dicembre 2016 sono infine stati pubblicati il [Regolamento \(UE\) 2237/2016](#) relativo alla normalizzazione dei conti delle aziende ferroviarie che abroga il regolamento (CEE) n. 1192/69 del Consiglio il quale permetteva agli Stati membri di compensare 40 imprese ferroviarie che figurano in un elenco per il pagamento di obblighi che le imprese operanti in altri settori di trasporto non devono sostenere; il [Regolamento \(UE\) 2238/2016](#) che, modificando il Regolamento (CE) 1370/2007, introduce norme sull'apertura del mercato dei servizi di trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia e la [direttiva \(UE\) 2016/2370](#) che riguarda l'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario nazionale di passeggeri e la governance dell'infrastruttura ferroviaria, modificando la direttiva 2012/34/UE, ossia la direttiva che istituisce lo spazio ferroviario unico europeo, recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n.112/2015.

Questi interventi sono quindi diretti ad una progressiva liberalizzazione del trasporto ferroviario e costituiscono il "pilastro politico" del quarto pacchetto.

Alla base degli atti costituenti il quarto pacchetto ferroviario si pone la considerazione di una sostanziale stasi nello sviluppo del trasporto ferroviario. Malgrado infatti gli sviluppi positivi registrati in alcuni mercati, se si considera l'Unione europea nel suo complesso, la parte modale del trasporto ferroviario di merci ha subito un'inversione di tendenza dal 2000 passando, alla data di presentazione del pacchetto ferroviario, dall'11,5 al 10,2%; sempre nello stesso periodo la percentuale del trasporto ferroviario di passeggeri si è mantenuta pressoché costante, intorno al 6%.

Ad avviso della Commissione tale situazione è imputabile ad una serie di fattori quali: i problemi di efficienza derivanti dall'assenza di adeguati stimoli concorrenziali; il fatto che in determinati Stati membri i finanziamenti pubblici sono erogati direttamente, senza ricorso a procedure concorrenziali; la durata eccessiva e i costi elevati delle procedure di autorizzazione; gli ostacoli all'ingresso sul mercato di nuovi operatori derivanti tra l'altro dalle divergenze tra le pertinenti norme dei vari Stati membri; le distorsioni del mercato; lo sviluppo insoddisfacente delle strutture.

Le misure contenute nel quarto pacchetto intendono fornire una soluzione ai problemi precedentemente descritti e si articolano in quattro settori di intervento:

- 1) garantire l'efficienza e l'omologazione delle norme al fine di ridurre gli oneri tecnici e amministrativi per le imprese ferroviarie e favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. L'attuazione di tali misure dovrebbe tradursi in una riduzione del 20% sia dei tempi di accesso al mercato per i nuovi operatori, sia del costo e della durata delle procedure di autorizzazione del materiale rotabile, con un risparmio complessivo per le imprese stimato in circa 500 milioni di euro entro il 2025;
- 2) migliorare la qualità e diversificare l'offerta di servizi grazie all'ingresso di nuovi operatori nella gestione del trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia a decorrere dal dicembre 2019. L'attuazione di tali misure, associate alle riforme strutturali, dovrebbe assicurare, entro il 2035, più di 40 miliardi di euro di benefici finanziari ai cittadini e alle imprese;
- 3) al fine di scongiurare i conflitti di interesse e garantire a tutte le imprese un accesso non discriminatorio al mercato, garantire una gestione più equa ed efficiente della rete, rafforzando il ruolo dei gestori dell'infrastruttura per quanto riguarda il controllo di tutte le funzioni centrali della rete ferroviaria e stabilendo l'indipendenza operativa e finanziaria dei gestori dell'infrastruttura da tutti gli operatori che forniscono servizi di trasporto ferroviario;
- 4) assicurare la presenza di personale qualificato e motivato per operare in un contesto innovativo e

competitivo derivante dalla maggiore apertura dei mercati ferroviari.

Tali misure dovrebbero permettere al settore ferroviario di realizzare pienamente il suo potenziale, migliorando l'affidabilità e l'efficienza dei servizi offerti, e di incrementare la propria quota di mercato diventando in tal modo una valida alternativa alle altre modalità di trasporto.

## L'assetto del sistema ferroviario italiano

L'assetto del sistema ferroviario italiano è, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, caratterizzato dalla separazione tra gestione dell'infrastruttura ferroviaria e svolgimento del servizio, alla quale si è accompagnata la separazione societaria, all'interno dell' Holding Ferrovie dello Stato Spa, tra Rete ferroviaria italiana spa (RFI), società titolare della concessione sessantennale (ai sensi del decreto ministeriale n. 138/T del 2000) della rete, e Trenitalia, società affidataria dei contratti di servizio pubblico nazionale ferroviario passeggeri e merci.

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 112/2015 ha introdotto l'obbligo della separazione contabile nei bilanci delle attività connesse alla prestazione di servizi di trasporto da quelle connesse alla gestione dell'infrastruttura ferroviaria. Il finanziamento pubblico concesso a uno di questi due settori di attività non può essere trasferito all'altro e deve avere apposita evidenza contabile. I conti relativi ai diversi settori di attività sono tenuti in modo da permettere di verificare che il divieto di trasferire i fondi pubblici percepiti da un settore di attività ad un altro, sia rispettato e di verificare l'utilizzo delle entrate derivanti dai canoni per l'utilizzo dell'infrastruttura e le eccedenze provenienti da altre attività commerciali.

Sulla coerenza della legislazione italiana con l'ordinamento dell'Unione europea in materia ferroviaria, era infatti intervenuta la sentenza del 3 ottobre 2013 della Corte di giustizia UE, nella causa tra Commissione UE/Italia. La sentenza affermava che l'Italia, non garantendo l'in dipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, era venuta meno agli obblighi della direttiva 2001/14/CE, come modificata dalla direttiva 2007/58/CE. La normativa italiana vigente al tempo della contestazione, secondo la Corte, non garantiva l'in dipendenza di gestione del gestore dell'infrastruttura.

## La strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha il compito di definire la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria sulla base di un finanziamento sostenibile del sistema ferroviario (articolo 1 del decreto legislativo n. 112 del 2015).

La legge di stabilità per il 2015 ha previsto che la Strategia di sviluppo della rete ferroviaria per il periodo 2015-2017 persegua due assi di intervento attraverso i connessi programmi di investimento:

- a) manutenzione straordinaria della rete ferroviaria nazionale;
- b) sviluppo degli investimenti per grandi infrastrutture.

In materia è intervenuto il decreto legislativo n. 112 del 2015 (articolo 1, comma 7), come modificato dall'articolo 15, comma 1-ter del decreto-legge n. 148 del 2017,

precisando che, in sede di prima applicazione, la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria è definita nel Documento di economia e finanza, nell'Allegato concernente fabbisogni e progetti di infrastrutture, sino all'approvazione del primo documento pluriennale di pianificazione previsto dall'articolo 201 del codice dei contratti pubblici che deve definire, tra l'altro, la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria.

Gli investimenti finalizzati ad attuare la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria sono finanziati, oltre che con risorse proprie del gestore dell'infrastruttura, anche sulla base delle risorse del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, destinate alla copertura della spesa per interventi individuati dal medesimo Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e da Rete ferroviaria italiana in sede di definizione dei contratti di programma, parte investimenti, e dei relativi aggiornamenti.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 112 del 2015, nei contratti di programma, con riferimento alla parte investimenti, è disciplinata la concessione di finanziamenti per far fronte a nuovi investimenti ai fini del miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'infrastruttura stessa e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria è tenuto all'elaborazione ed all'aggiornamento di un piano commerciale comprendente i programmi di finanziamento e di investimento, da trasmettere al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed all'organismo di regolazione. Il piano ha lo scopo di garantire l'uso, la fornitura e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio economico e finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi. In taluni casi le disposizioni di legge individuano in via immediata e diretta finanziamenti per la realizzazione di specifiche opere ferroviarie, che vengono anch'esse inserite nell'ambito del contratto di programma, parte investimenti, ma rispetto alle quali non è evidentemente prevista alcuna discrezionalità per le parti contraenti, posto che il finanziamento delle stesse è già definito in via legislativa.

Va tenuto presente che, accanto a queste risorse, le infrastrutture ferroviarie vengono finanziate anche con altre fonti tra le quali si segnalano le risorse provenienti dal Fondo sviluppo e coesione, da fondi di conto capitale e da risorse europee, regionali e di enti locali. Per l'esame dell'utilizzo di tali ultime risorse si rinvia alla documentazione concernente i singoli contratti di programma.

Nel corso della XVII legislatura, i finanziamenti per le infrastrutture ferroviarie sono stati effettuati sulla base del programma definito "cura del ferro", volto a favorire un rafforzamento del trasporto ferroviario per garantire un miglior equilibrio sulle modalità di trasporto di persone e merci. In coerenza con la strategia di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria essi si sono concentrati su alcune opere particolarmente onerose (Terzo valico di Giovi, Alta Velocità Brescia-Verona-Padova della linea Milano-Venezia, Nuovo valico del Brennero, e altre) realizzati per lotti costruttivi non



funzionali. Oltre a questi investimenti, interventi economicamente significativi hanno riguardato l'adeguamento funzionale delle reti, la sicurezza ferroviaria, la rimozione dei passaggi a livello, l'ammodernamento tecnologico delle dotazioni, oltre ad investimenti su tratte ferroviarie afferenti a nodi urbani, linee regionali e nodi di interscambio modale.

Per l'analisi di dettaglio di questi investimenti si rinvia alla documentazione concernente i contratti di programma.

### ***Le prospettive di investimento e il nuovo contratto di programma 2017- 2021***

Il nuovo Piano Industriale 2017-2026 del Gruppo FS Italiane prevede investimenti per 94 miliardi €, di cui 73 miliardi € per le infrastrutture, 14 miliardi per il materiale rotabile e 7 miliardi per lo sviluppo tecnologico. Di queste risorse, 58 miliardi sono già disponibili: 23 miliardi di euro in autofinanziamento e 35 miliardi già stanziati nei Contratti di Programma.

Si ricorda inoltre che il contratto di programma 2012-2016 tra Rete ferroviaria italiana e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sia parte investimenti che parte servizi, è ormai vicino alla scadenza e sarà verosimilmente presentato all'inizio della XVIII legislatura il nuovo contratto di programma 2017-2021.

Con riferimento alla struttura e ai contenuti del nuovo contratto si veda la [delibera CIPE 23 dicembre 2015](#).

### **Gli investimenti ferroviari ed i contratti di programma**

I rapporti tra concessionario della rete (RFI S.p.A.) e concedente (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) sono regolati da uno o più contratti di programma, in base all'[articolo 15 del decreto legislativo n. 112 del 2015](#). I contratti di programma sono stipulati per un periodo minimo di cinque anni e sono sottoposti, sulla base della disciplina prevista dalla [legge n. 238 del 1993](#), al parere parlamentare.

Tali pareri erano originariamente resi dalle Camere sia sul testo dei contratti di programma che dei relativi aggiornamenti. Il [decreto-legge n. 148 del 2017](#) (art. 15, comma 1-bis) ha però limitato il parere parlamentare ai contratti di programma e ai soli aggiornamenti che contengano modifiche sostanziali. Per sostanziali si intendono le modifiche che superano del 15 per cento le previsioni riportate nei contratti di programma, con riferimento ai costi e ai fabbisogni sia complessivi che relativi al singolo programma o progetto di investimento.

Nel corso della XVII legislatura l'esame dei contratti di programma, sia parte servizi sia parte investimenti, ha rappresentato un costante filo conduttore dell'attività parlamentare, consentendo un monitoraggio parlamentare approfondito degli investimenti ferroviari.

Il primo contratto di programma esaminato nel corso della legislatura è stato il contratto di programma 2012-2014 articolato, in coerenza con la deliberazione CIPE n. 4/2012, in due atti distinti: il contratto relativo alla parte servizi (manutenzione ordinaria e straordinaria, *safety* e *security*) ed il contratto relativo alla parte

investimenti.

Il Contratto di programma Parte Servizi 2012-2014 è stato sottoscritto il 29 novembre 2013 (la IX Commissione ha espresso il 19 novembre 2013) e registrato dalla Corte dei conti il 9 giugno 2014. Tale contratto è stato poi prorogato dal [decreto-legge n. 210 del 2015](#) per il periodo necessario alla stipula del nuovo contratto e comunque non oltre il 31 dicembre 2016.

Anche il successivo contratto di programma, parte Servizi, è stato oggetto di esame parlamentare. Lo schema di Contratto di Programma 2016-2021- Parte Servizi con RFI (Rete Ferroviaria Italiana S.p.a), relativo alla manutenzione ordinaria e straordinaria, sicurezza e ai collegamenti via mare è stato annunciato alla Camera dei deputati l'11 gennaio 2017 (A.G. 374) e trasmesso alla Commissione IX che ha espresso il proprio parere nella seduta dell'8 febbraio 2017, dopo che il CIPE nella seduta del 10 agosto 2016 aveva espresso parere favorevole sul relativo schema.

Per quanto riguarda la Parte Investimenti, l'8 agosto 2014 è stato siglato tra MIT e RFI il [Contratto 2012-2016 - parte Investimenti](#), quindi trasmesso al Parlamento il 13 gennaio 2015 e su cui la IX Commissione della Camera ha espresso il parere di competenza nella seduta del 18 marzo 2015. Il Contratto ha concluso il suo *iter* approvativo con la registrazione alle Corti dei Conti il 16 giugno 2015.

L'art. 3, comma 2 del vigente Contratto 2012-2016, parte investimenti, prevede che a decorrere dall'anno successivo alla sottoscrizione, su richiesta di ciascuna Parte ed a seguito di interventi legislativi che abbiano un impatto modificativo e/o integrativo sui contenuti sostanziali del Contratto, le Parti, d'intesa con il MEF, tengano conto opportunamente delle eventuali novità intervenute e provvedano alla stipula di uno specifico Atto di aggiornamento al Contratto. In ottemperanza a tale previsione è stato presentato alle Camere, il 10 maggio 2016, lo Schema di aggiornamento per l'anno 2015 del contratto di programma 2012-2016 - Parte Investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete ferroviaria italiana Spa (A.G. 299), approvato con [Delibera CIPE n. 112 del 23 dicembre 2015](#), e su cui la IX Commissione della Camera ha espresso il parere il 21 giugno 2016. [L'aggiornamento 2015](#) del Contratto ha concluso il suo iter con la registrazione alla Corte dei Conti il 2 novembre 2016.

E' stato successivamente siglato, il 17 giugno 2016, [l'aggiornamento 2016 del Contratto di Programma](#) con RFI, Parte Investimenti, che ha ricevuto il parere favorevole del CIPE il 10 agosto 2016 ed è stato approvato in via legislativa dall'articolo 10 del D.L. n. 193 del 2016, convertito dalla legge n. 225 del 1° dicembre 2016.

### [L'interesse pubblico al trasporto ferroviario e i contratti di servizio](#)

Nel settore del trasporto pubblico è prevista la possibilità per gli Stati membri dell'UE di assicurare, a determinate condizioni, che i servizi di trasporto possano formare oggetto di compensazioni pubbliche. L'articolo 93 del Trattato sul

Funzionamento dell'Unione europea prevede infatti che siano "compatibili con i trattati gli aiuti richiesti dalle necessità del coordinamento dei trasporti ovvero corrispondenti al rimborso di talune servitù inerenti alla nozione di pubblico servizio".

Gli obblighi di servizio pubblico possono essere imposti, nel trasporto ferroviario, per aree nelle quali, per varie ragioni, non sarebbe possibile assicurare (o comunque non sarebbe possibile farlo a condizioni ritenute ragionevoli) un servizio di trasporto adeguato: ciò potrebbe dipendere dall'insufficienza della domanda, dall'eccessiva onerosità della gestione del servizio o da altri fattori per i quali nessuna impresa offrirebbe tale servizio a condizioni di mercato. L'imposizione di tali obblighi e la relativa regolamentazione sono pertanto funzionali anche ad assicurare il diritto costituzionale alla mobilità.

Il Regolamento (CE) 1370/2007 stabilisce a quali condizioni e con quali modalità un'autorità pubblica può prevedere obblighi di servizio pubblico per il trasporto ferroviario.

Il Regolamento prevede che l'autorità competente che decide di concedere all'operatore che ha scelto un diritto di esclusiva e/o una compensazione di qualsivoglia natura a fronte dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico deve farlo nell'ambito di un contratto di servizio pubblico (art. 3).

I contratti di servizio pubblico, secondo la normativa europea devono prevedere con chiarezza gli obblighi di servizio pubblico che l'operatore di servizio pubblico deve assolvere e le zone geografiche interessate. Devono inoltre stabilire in anticipo, in modo obiettivo e trasparente i parametri in base ai quali deve essere calcolata l'eventuale compensazione e la natura e la portata degli eventuali diritti di esclusiva concessi, in modo da impedire una compensazione eccessiva. La compensazione corrisposta non può superare l'importo necessario per coprire l'effetto finanziario netto sui costi sostenuti e sui ricavi originati dall'assolvimento dell'obbligo di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi ricavi trattenuti dall'operatore di servizio pubblico, nonché di un profitto ragionevole.

I servizi di trasporto ferroviario di interesse nazionale (passeggeri e merci) da sottoporre al regime degli obblighi di servizio pubblico, sono regolati con contratti di servizio ([articolo 38 della legge n. 166/2002](#), come da ultimo modificato dall'articolo 9, comma 2-*bis*, del [decreto-legge n. 159/2007](#)). L'affidamento del servizio deve avvenire da parte del Ministero dei trasporti nel rispetto della normativa comunitaria: si tratta in particolare del regolamento UE 1370/2007 che disciplina i servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che non prevede l'obbligo di espletamento di una gara per il servizio pubblico di trasporto per ferrovia; si prevede infatti anche la possibilità, all'art. 5, di procedere con affidamento diretto, se non vietato dalle legislazioni nazionali.

In base alla legge n. 166 del 2002, i contratti di servizio devono avere durata non inferiore a cinque anni, con possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche quantitative e qualitative dei servizi senza necessità di procedere a modifiche contrattuali. Sono stipulati fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'impresa ferroviaria individuata sulla base della vigente normativa di settore, previa acquisizione del parere del CIPE sullo schema di contratto proposto

dall'Amministrazione (articolo 15, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 148 del 2017).

Tali contratti sono approvati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Sugli schemi dei contratti di servizio non è più previsto il parere delle competenti commissioni parlamentari, in base al comma 2-ter dell'art. 9 del D.L. n. 159/2007 che ha soppresso le parole "contratti di servizio" nel comma 1 dell'articolo 1 della legge 238 del 1993, facendo venire meno il parere parlamentare su tale tipologia di contratti.

Secondo la normativa europea i contratti di servizio pubblico sono conclusi per una durata determinata non superiore a dieci anni per i servizi di trasporto con autobus e a 15 anni per i servizi di trasporto di passeggeri per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia. La durata dei contratti di servizio pubblico relativi a più modi di trasporto è, al massimo, di 15 anni se i trasporti per ferrovia o altri modi di trasporto su rotaia rappresentano oltre il 50% del valore dei servizi di cui trattasi.

### ***Il contratto di servizio pubblico per il trasporto nazionale passeggeri.***

Il contratto di servizio pubblico per il trasporto nazionale passeggeri stipulato con Trenitalia per il periodo 2009-2014, è venuto a scadenza il 31 dicembre 2014. Con la delibera CIPE n. 111 del 2015, è stato pubblicato lo schema di Atto aggiuntivo e rimodulazione dei servizi per l'annualità 2015 che, tra l'altro, ha esteso la durata contrattuale sino al cambio orario invernale del 2015, al fine di assicurare la continuità del servizio per il periodo successivo a detta scadenza. Con il decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185 è stato disposto, per garantire la continuità del servizio, che per l'anno 2016 che i servizi ferroviari già oggetto del contratto di servizio con Trenitalia S.p.a. continuassero ad essere affidati alla medesima società. Il Ministero dell'economia e delle finanze è stato poi autorizzato a corrispondere a Trenitalia S.p.a. i corrispettivi previsti a carico del bilancio dello Stato per i servizi resi in esecuzione del predetto contratto per gli anni 2015 e 2016 (decreto-legge n. 185 del 2015, articolo 10).

Il 19 gennaio 2017 è stato definito tra Trenitalia e MIT/MEF il nuovo Contratto di Servizio 2017-2026, di durata quindi decennale, per il trasporto passeggeri di interesse nazionale. L'affidamento diretto a Trenitalia è avvenuto ai sensi del Regolamento UE 1370/2007. Il Contratto comprende il *network* degli Intercity che garantiscono i collegamenti di media/lunga percorrenza tra medi e grandi centri urbani: gli Intercity giorno e gli Intercity notte.

In recepimento della normativa comunitaria, a fianco delle imprese ferroviarie titolari del contratto di servizio pubblico possono poi operare altre imprese ferroviarie, in possesso della licenza prevista dall'[articolo 7 del decreto legislativo n. 112/2015](#).

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario merci, la legge di stabilità 2015 ([L. n. 190/2014](#), art. 1, comma 294) aveva previsto che non si procedesse più al rinnovo del relativo contratto di servizio pubblico nazionale. Tale norma è stata tuttavia successivamente abrogata dall'articolo 11, comma 2-*quater*, del decreto-legge n. 185 del 2015.

Con riferimento alle prestazioni di servizio pubblico l'articolo 29 del decreto-legge n. 91 del 2014 ha previsto a decorrere dal 1° gennaio 2015 che i soli consumi di energia elettrica impiegati per i trasporti rientranti nel servizio

universale e per il settore del trasporto ferroviario delle merci possano beneficiare del regime tariffario speciale per il consumo di energia elettrica. È comunque fatto divieto di traslare i maggiori oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni descritte sui prezzi e sui pedaggi praticati nell'ambito del servizio universale e del trasporto ferroviario delle merci e si prevede che della copertura di costi si tenga conto nella determinazione dei pedaggi per l'uso dell'infrastruttura ferroviaria non rientranti nel servizio universale e nel trasporto ferroviario delle merci.

### Le licenze per lo svolgimento del servizio ferroviario

L'esercizio del trasporto ferroviario è subordinato al rilascio di una licenza valida su tutto il territorio dell'Unione europea in virtù della quale è riconosciuta all'impresa ferroviaria, con sede in Italia, la capacità di fornire servizi di trasporto ferroviario ([articolo 6 del decreto legislativo n. 112 del 2015](#)). Tale capacità può essere limitata alla prestazione di determinati tipi di servizi.

Nell'ipotesi in cui il trasporto abbia origine e destinazione esclusivamente sul territorio nazionale, nelle more della liberalizzazione del trasporto nazionale di passeggeri per ferrovia in ambito UE e sulla base dei medesimi requisiti previsti per il rilascio della licenza generale, può essere rilasciata una licenza per il trasporto ferroviario passeggeri nazionale. Tale ultima licenza può essere rilasciata unicamente ad imprese aventi sede legale in Italia e, se controllate da imprese straniere, a condizioni di reciprocità.

La licenza è rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie. La licenza ha validità temporale illimitata ([art. 8 decreto legislativo 112/2015](#)) ma il Ministero provvede, con cadenza quinquennale, al riesame della posizione di ciascuna impresa ferroviaria cui è stata rilasciata la licenza, ferma restando, comunque, la possibilità di procedere, in qualsiasi momento, ad apposite verifiche e controlli, anche di carattere ispettivo, circa l'osservanza degli obblighi e la sussistenza dei requisiti per la titolarità della licenza.

L'accesso e l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, ai fini dell'esercizio del trasporto ferroviario, è consentito a condizione che ciascuna impresa ferroviaria dimostri: di essere titolare della licenza corrispondente al servizio da prestare, il possesso del certificato di sicurezza rilasciato dall'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF) e di aver concluso, in base al diritto pubblico o privato, la stipula del contratto di utilizzo dell'infrastruttura.

Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria deve mettere a disposizione delle imprese in possesso della licenza, anche relativamente al trasporto nazionale di passeggeri, l'infrastruttura ferroviaria nel rispetto dei principi di non discriminazione e di equità ([articolo 12 del decreto legislativo n. 112/2015](#)). Le imprese ferroviarie presentano al gestore dell'infrastruttura una richiesta di sottoscrizione di contratto di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario, dietro pagamento di un canone. Le modalità di accesso

all'infrastruttura sono indicate nel Prospetto Informativo di Rete elaborato da RFI Spa ([art. 14 del decreto legislativo n. 112/2015](#)).

Il diritto all'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria può essere sottoposto a limitazioni nei casi in cui il suo esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico. In alternativa alle limitazioni può essere richiesto il pagamento, da parte delle imprese, di diritti di compensazione ([art. 12, comma 5, decreto legislativo n. 112/2015](#)).

L'elenco delle imprese ferroviarie titolari di licenza con indicazione della tipologia e del relativo stato è disponibile [qui](#).

## Il trasporto ferroviario merci e gli interventi di sostegno al settore

Per lo svolgimento del trasporto ferroviario nazionale di merci è prevista la licenza rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ([articolo 7 del decreto legislativo n. 112/2015](#)).

La disciplina del trasporto merci è stata oggetto di diversi interventi nel corso della XVII legislatura, diretti a rilanciare il settore mediante forme di agevolazione e di contribuzione.

E' stato innanzitutto previsto che le risorse per la compensazione degli oneri di servizio pubblico nel settore non possano essere superiori a 100 milioni di euro annui, in base al comma 294 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014, successivamente modificato dall'articolo 11, comma 2-ter, del [decreto-legge n. 185 del 2015](#)). Le risorse sono attribuite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti alle imprese ferroviarie a compensazione dei costi supplementari per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, inclusi quelli relativi al traghettamento ferroviario delle merci, e ai servizi ad esso connessi, sostenuti dal trasporto ferroviario per l'effettuazione di trasporti delle merci, compresi quelli transfrontalieri, aventi origine o destinazione nelle regioni Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia (con l'esclusione di ogni altra modalità di trasporto concorrente più inquinante). La compensazione viene determinata proporzionalmente ai treni/km sviluppati dalle imprese ferroviarie da e per le destinazioni sopraindicate.

Le risorse non attribuite per la compensazione sopra indicata sono destinate, nei limiti degli stanziamenti esistenti, ad un contributo alle imprese ferroviarie che effettuano i trasporti di merci per ferrovia sull'intera infrastruttura ferroviaria nazionale, in misura non superiore al valore di 2,5 euro a treno/Km ed il contributo, che tiene conto delle minori esternalità rispetto ai trasporti in modalità stradale, sarà ripartito fra le imprese aventi diritto in maniera proporzionale ai treni/Km effettuati. Le modalità di calcolo e di attuazione delle misure sarà determinata con un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Con riferimento alla norma citata la Commissione europea ha richiesto approfondimenti con una nota di fine gennaio 2016. Aderendo ad uno specifico suggerimento della CE contenuto in tale nota, le autorità italiane, nell'avviare una nuova pre-notifica per aiuti di stato compatibili ai sensi dell'art. 93 del Trattato



Fondamentale dell'Unione Europea (TFUE), hanno comunicato che la notifica per certezza giuridica formulata a febbraio del 2015 e le successive comunicazioni vadano intese quali presupposto della pre-notifica attuale, con ritiro formale della precedente procedura. La norma sarà quindi applicabile solo una volta conclusa positivamente l'interlocuzione con le autorità europee.

Sempre con riferimento al comma 294 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2015, il comma 11-ter dell'articolo 47 decreto-legge n. 50 del 2017 stabilisce che le risorse relative agli anni 2018 e 2019, di cui all'articolo 1, comma 294, della legge 23 dicembre 2014, n.190 destinate al fine di sostenere gli operatori della logistica e del trasporto ferroviario, siano attribuite, subordinatamente all'autorizzazione della Commissione europea, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che le destina, nel rispetto della normativa europea, alle imprese ferroviarie alle stesse condizioni e modalità stabilite dall'articolo 11, comma 2-ter, del decreto-legge 25 novembre 2015 n. 185.

Il comma 6 dell'articolo 47-bis ha invece previsto che le risorse di cui all'articolo 1, comma 294, della [legge n. 190 del 2014](#), non attribuite alle imprese ferroviarie ai sensi del secondo periodo della citata disposizione e dell'articolo 11, comma 2-ter del [decreto-legge n. 185 del 2015](#) possono essere destinate dal gestore dell'infrastruttura a investimenti per migliorare le connessioni dell'infrastruttura ferroviaria nazionali ai poli di generazione e attrazione di traffico ovvero al rinnovo delle locomotive di manovra. Tali risorse saranno inserite nel contratto di programma, parte investimenti tra Rete Ferroviaria Italiana e lo Stato, con evidenza degli investimenti a cui sono finalizzate. E' stato poi istituito (art. 47, commi 10 e 11, del decreto-legge n. 50 del 2017) un Fondo per finanziare, conformemente alle disposizioni europee relative agli aiuti di Stato, l'ammmodernamento dei carri merci. Il Fondo istituito ha una dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2018, ed è diretto a promuovere il rinnovo dei sistemi frenanti dei carri merci al fine di assicurare l'abbattimento del rumore. Le modalità di applicazione della disposizione sono rimesse ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017, articolo 1, comma 584) ha inoltre istituito un Fondo per il finanziamento degli interventi di rottamazione dei carri merci con una dotazione di 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020. Il Fondo è destinato al finanziamento degli interventi di rottamazione dei carri merci non conformi ai più avanzati standard in materia di sicurezza e di interoperabilità ferroviaria che, alla data del 1° gennaio 2018, risultino iscritti nell'apposito Registro di immatricolazione nazionale (RIN) tenuto presso l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e che siano in servizio da almeno venti anni. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da sottoporre a notifica preventiva alla Commissione europea sono definiti i criteri e le modalità di ammissione ai finanziamenti del Fondo.

In materia di promozione del trasporto ferroviario merci interveniva la proposta di legge A.C. [1964](#), che non ha tuttavia concluso il suo *iter*.

## [Il trasporto ferroviario sulle reti regionali](#)

Accanto alla Rete ferroviaria nazionale, assegnata in concessione a Rete ferroviaria italiana, sono presenti in Italia reti ferroviarie, sia interconnesse con la rete ferroviaria nazionale, che non interconnesse con la stessa (in tal caso denominate reti isolate), le quali sono gestite da soggetti diversi dal gestore della rete nazionale.

Lo sviluppo della rete ferroviaria nazionale infatti, oltre che attraverso la costruzione e la gestione della rete ferroviaria realizzata da Ferrovie dello Stato si sviluppò nel secolo scorso anche attraverso l'attività e l'iniziativa di soggetti privati ai quali vennero affidate in concessione, spesso in epoca assai risalente, tratte ferroviarie non di immediato interesse nazionale. Il fondamento normativo di tali concessioni era riconducibile a varie disposizioni di legge stratificatesi nel tempo.

Nel corso degli anni alcune ferrovie tra quelle assegnate in concessione entrarono in crisi e la loro gestione venne affidata a commissari governativi. Questa fattispecie di gestione delle ferrovie (le cosiddette ferrovie commissariate), che si diffuse notevolmente nel corso del secolo scorso, è anch'essa all'origine delle attuali gestioni regionali.

Attualmente su 20.443 chilometri di infrastruttura ferroviaria, solo 16.788 Km sono gestiti direttamente da Rete ferroviaria italiana (dati al 31 dicembre 2016) mentre 3.655 chilometri (di cui circa 2.000 chilometri interconnessi con l'infrastruttura nazionale) sono gestiti da soggetti pubblici o privati diversi dal gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (fonte ASSTRA).

Le reti ferroviarie in questione sono oggi oggetto di concessione regionale, in base al decreto legislativo n. 422 del 1997, il cui articolo 8 ha previsto il trasferimento alle regioni delle concessioni delle ferrovie in gestione commissariale governativa, affidate per la ristrutturazione alla società Ferrovie dello Stato S.p.a., e delle ferrovie in concessione a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato S.p.a., sulla base di appositi accordi di programma.

Successivamente al perfezionamento degli accordi di programma, le regioni hanno affidato la gestione dei servizi ferroviari con appositi contratti di servizio e l'articolo 7, comma 3-ter, del decreto-legge n. 5 del 2009 ha previsto che i contratti di servizio di trasporto ferroviario regionale e locale abbiano una durata minima non inferiore a sei anni rinnovabili di altri sei. La disposizione prevede anche che lo Stato e le regioni possano concludere, d'intesa tra loro, accordi di programma con le Ferrovie dello Stato S.p.a. per l'affidamento alle stesse della costruzione, ammodernamento, manutenzione e relativa gestione delle linee ferroviarie locali concesse e già in gestione commissariale governativa di rilevanza per il sistema ferroviario nazionale.

Accanto alla concessione di queste reti ferroviarie e all'affidamento dei relativi servizi ferroviari, spettano alle regioni (ai sensi dell'articolo 9 del medesimo decreto legislativo) le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a. di interesse regionale e locale. Tali servizi ricomprendono comunque i servizi interregionali di interesse locale.

In materia di reti regionali il decreto-legge n. 50 del 2017 ha introdotto una norma volta a consentire il trasferimento gratuito (al netto cioè di ogni imposta e tassa, in particolar modo l'imposta di registro) alle società costituite dalle

ex gestioni governative, a totale partecipazione delle regioni conferenti, degli immobili, delle opere e degli impianti di linee ferroviarie dismessi, non utilizzati e non più utilizzabili per l'esercizio del servizio ferroviario (indicati all'articolo 3, commi 7, 8 e 9 della legge n. 385 del 1990) trasferiti alle regioni medesime ai sensi del comma 4 del citato decreto legislativo n. 422 del 1997.

Con riferimento al finanziamento dei mutui contratti dalle regioni ai sensi dell'articolo 13, comma 12, della [legge n. 67 del 1988](#), per le ferrovie regionali un tempo in concessione o in gestione commissariale, è stata prevista (articolo 1, comma 359 della legge n. 190 del 2014), una riduzione di 8,9 milioni di euro per l'anno 2015 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016.

Le risorse attualmente previste sul relativo capitolo di bilancio (capitolo 7141) sono pari a 35,33 milioni di euro per l'anno 2018, 9,38 milioni di euro per l'anno 2019 e 7,35 milioni di euro per l'anno 2020.

### La sicurezza sulle reti ferroviarie regionali

Le reti ferroviarie regionali sono rimaste assoggettate, per la sicurezza ferroviaria, fino ai recenti interventi normativi, a disposizioni diverse rispetto a quelle cui nel frattempo è stato assoggettato il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. La materia della sicurezza è rimasta di competenza statale, come indicato anche all'articolo 4 del decreto legislativo 422 del 1997.

In particolare erano rimaste applicabili alle reti regionali le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 753 del 1980, e la vigilanza sulla sicurezza ferroviaria di tali reti era rimessa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che l'esercitava per il tramite degli USTIF (Uffici speciali trasporti a impianti fissi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

L'articolo 27, comma 4, del decreto legislativo n. 162 del 2007, emanato in attuazione delle direttive europee in materia di sicurezza ferroviaria e che ha, tra l'altro, istituito l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, prevede infatti che sulle reti regionali non isolate e su quelle isolate interessate da traffico merci, indicate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, l'attuazione delle norme previste dal medesimo decreto legislativo n. 162 (dalla vigilanza dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, alle prescrizioni in termini di sicurezza delle reti) fosse prevista solo quando fossero stati completati sistemi di attrezzaggio idonei a rendere compatibili i livelli tecnologici delle medesime reti regionali a quelli della rete nazionale per permettere l'unificazione degli standard di sicurezza, dei regolamenti e delle procedure per il rilascio del certificato di sicurezza.

La medesima norma prevede che sulle reti regionali, per le quali non risultino completati gli adeguamenti tecnologici di cui sopra, possono continuare ad operare senza certificato di sicurezza le imprese ferroviarie controllate dal gestore dell'infrastruttura, o facenti parte della società che gestisce l'infrastruttura.

Tale regime è stato modificato dal decreto del [Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 5 agosto 2016](#) che ha individuato le reti ferroviarie gestite da

soggetti diversi da Rete ferroviaria italiana, elencate in Allegato A al decreto (si veda il relativo Focus), prevedendo che queste rientrino nel campo di applicazione del decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112 (spazio ferroviario unico europeo) e siano quindi assoggettate alle medesime norme in tema di sicurezza previste per il gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

Tale decreto ministeriale ha stabilito un percorso in forza del quale gli esercenti, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria e le imprese ferroviarie dovranno adeguare la propria struttura societaria ed organizzativa alle norme del D.Lgs. n. 112/2015 entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del decreto medesimo, prevedendo altresì che i gestori dell'infrastruttura ferroviaria e le imprese ferroviarie sviluppino un proprio sistema di gestione della sicurezza. Inoltre, entro centottanta giorni, i gestori dell'infrastruttura ferroviaria devono presentare all'Agenzia nazionale per la sicurezza delle Ferrovie le istanze per il rilascio dell'autorizzazione di sicurezza. Norme transitorie sono previste per le imprese ferroviarie che già svolgono servizio su tali linee.

Per quanto riguarda le reti c.d. isolate, alcune note del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (prot. 7655 del 21 novembre 2016 e prot. 7922 del 2 dicembre 2016) hanno impartito specifiche disposizioni per l'adeguamento dei livelli di sicurezza delle reti isolate. Successivamente il [decreto-legge n. 148 del 2017](#) (art. 15-ter) ha espressamente previsto l'assoggettamento anche delle reti isolate alle norme generali previste per la sicurezza ferroviaria dal 1° luglio 2019. E' stato stabilito che l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF) individui, entro il 31 dicembre 2018, le norme tecniche e gli standard di sicurezza applicabili alle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario nonché ai gestori del servizio che operano su tali reti, tenendo conto delle caratteristiche delle tratte ferroviarie, dei rotabili e del servizio di trasporto. A decorrere dal 30 giugno 2019, alle reti funzionalmente isolate dal resto del sistema ferroviario nonché ai gestori del servizio che operano su tali reti si applicano in materia di sicurezza le disposizioni così adottate. Nel rilasciare le autorizzazioni di propria competenza inoltre l'ANSF valuta le misure mitigative o compensative proposte dai gestori del servizio sulla base di una analisi del rischio che tenga conto delle caratteristiche della tratta ferroviaria, dei rotabili e del servizio di trasporto.

***Le norme del decreto-legge n. 50 del 2017 relative alla gestione e alla sicurezza delle reti regionali interconnesse.***

Il decreto-legge 50 del 2017 (art. 47) ha introdotto alcune disposizioni dirette a rafforzare la sicurezza ferroviaria delle reti regionali interconnesse, individuando nuove forme di coinvolgimento di Rete Ferroviaria italiana nella gestione di questo patrimonio infrastrutturale.

Con riferimento alla sicurezza ferroviaria si prevede che, sulla base di un'intesa tra le regioni e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. sia individuata quale unico soggetto responsabile della realizzazione degli interventi tecnologici necessari all'adeguamento delle linee regionali agli standard tecnologici e di sicurezza previsti per la rete

ferroviaria nazionale.

L'attuazione di questi interventi avviene a seguito della conclusione di un contratto tra Rete ferroviaria italiana e le regioni interessate. Gli interventi saranno finanziati "nei limiti delle risorse disponibili destinate agli scopi" e coerentemente con i piani di adeguamento tecnico presentati dai gestori delle reti regionali sui quali si sia pronunciato il competente organismo preposto alla sicurezza.

Quanto alla gestione delle linee ferroviarie si prevede invece che nell'ambito delle linee ferroviarie regionali siano individuate, con un decreto ministeriale, quelle di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale, che possono essere destinatarie di finanziamenti dello Stato per eventuali investimenti sulle linee (sono indicati anche i criteri sulla base dei quali sono individuate queste linee). Tra queste linee, con ulteriori decreti ministeriali, sono individuate quelle che assumono la qualificazione di infrastruttura ferroviaria nazionale. Tali linee sono in tal caso sottoposte ad una sorta di processo di nazionalizzazione dato che vengono trasferite a titolo gratuito al demanio e al patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato e contestualmente attribuite al gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (Rete ferroviaria italiana). Si prevede infine che le regioni, i gestori delle linee ferroviarie e rete ferroviaria italiana possono concludere accordi e stipulare contratti per disciplinare la realizzazione di interventi diversi da quelli attinenti alle esigenze di adeguamento tecnologico e di sicurezza sulle reti regionali, sopra indicate.

Con riferimento alle risorse necessarie per l'adeguamento delle reti regionali agli standard di sicurezza previsti per la rete ferroviaria nazionale, il rappresentante del Governo, nella seduta della IX Commissione del 10 maggio 2017, in sede di esame del DL n. 50/2017, ha dichiarato che: "l'analisi svolta dalla competente direzione, sulla base di parametri standard di messa in sicurezza dell'infrastruttura ferroviaria per ciascuna tipologia, evidenzia che gli interventi indispensabili sulle ferrovie connesse ammontano a circa 300 milioni di euro mentre quelli concernenti le ferrovie isolate a 400 milioni. Per le ferrovie connesse sono state già stanziato le risorse necessarie nell'ambito del Piano Operativo MIT riferito al Fondo Sviluppo e Coesione, così come definite dalla delibera CIPE del 1 dicembre 2016, n. 54. Per quelli relativi alle ferrovie isolate saranno effettuati a valere sulle risorse previste dall'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio per il 2017. Il Ministero aveva anche chiesto alle regioni di presentare entro il 30 giugno 2017 i progetti esecutivi a valle dei quali valutare possibili integrazioni delle risorse, sempre a valere sul citato comma 140, nel caso in cui il fabbisogno risultasse superiore alle previsioni.

Il 10 ottobre 2017 sono state firmate con 7 Regioni su 10 interessate, le convenzioni per l'assegnazione di 237 milioni di euro, per la realizzazione di interventi sulle reti ferroviarie regionali interconnesse in attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Ferroviaria. Le Regioni dovranno presentare progetti che riceveranno una valutazione ex ante da parte dell'Agenzia nazionale per la Sicurezza ferroviaria (ANSF) ed i lavori potranno essere realizzati nella maggior parte dei casi nel biennio 2018-2019.

Le Regioni coinvolte sono: Puglia, Campania, Abruzzo, Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Friuli Venezia Giulia. Si prevede che altri 17 mln € vengano

assegnati a breve ad altre tre Regioni (Veneto, Piemonte e Umbria).

## La privatizzazione di Ferrovie dello Stato

La privatizzazione di una quota minoritaria del Gruppo Ferrovie dello Stato, fino al 40 per cento, è stata prevista dallo [schema di decreto](#) del Presidente del Consiglio dei Ministri, presentato alla Camera dei deputati il 2 dicembre 2015, su cui la IX Commissione Trasporti della Camera dei deputati ha espresso parere favorevole, con alcune osservazioni, nella seduta del 19 gennaio 2016. Tuttavia la privatizzazione non ha avuto concretamente avvio.

Con riferimento a questo processo di privatizzazione l'articolo 1, comma 677, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) aveva previsto che qualora, entro il 31 dicembre 2016, si fosse proceduto all'alienazione di quote o a un aumento di capitale riservato al mercato del gruppo Ferrovie dello Stato italiane Spa, il Ministero dell'economia e delle finanze avrebbe dovuto presentare alle Camere una relazione con l'indicazione puntuale l'impatto economico, industriale e occupazionale derivante dalla privatizzazione.

Con riferimento all'assetto proprietario di Ferrovie dello Stato assai rilevante nel quadro di un'eventuale futura privatizzazione è il trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS S.p.A. che è stato previsto dall'articolo 49 del decreto-legge n. 50 del 2017 attraverso l'aumento di capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. tramite conferimento in natura. L'aumento di capitale di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. è realizzato per un importo corrispondente al patrimonio netto di ANAS S.p.A. risultante da una situazione patrimoniale approvata dal Consiglio di amministrazione della società e riferita ad una data non anteriore a quattro mesi dal conferimento.

## Le competenze dell'Autorità dei Trasporti nel settore ferroviario

L'Autorità indipendente di regolazione del settore ferroviario è l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), istituita dall'art. 37 del decreto-legge n. 201/2011. Nel settore ferroviario l'Autorità ha in particolare competenze in merito ai seguenti aspetti:

- verifica che nei bandi di gara per il trasporto ferroviario regionale non sussistano condizioni discriminatorie;
- definisce gli ambiti di servizio pubblico;
- svolge le funzioni di regolazione per l'accesso all'infrastruttura ferroviaria;
- vigila sul rispetto dei diritti dei passeggeri.

Il 5 novembre 2014, l'Autorità ha pubblicato le prime [misure di regolazione](#) per l'accesso equo e non discriminatorio all'infrastruttura ferroviaria. In particolare, ha previsto che i pedaggi pagati dalle imprese ferroviarie per l'accesso alle tratte di Alta Velocità si riducessero di oltre il 37 per cento nel 2015 passando da 12,8 a 8,2 Euro per treno/km.

Con la [Delibera n. 96 del 13 novembre 2015](#) l'ART ha definito i criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Si tratta di una complessiva definizione dei criteri di determinazione del pedaggio per l'utilizzo delle infrastrutture ferroviarie in modo che lo stesso sia, tra l'altro, correlato ai costi ed agli investimenti sostenuti al netto dei contributi pubblici, opportunamente parametrato, modulato ed orientato ai principi della trasparenza, rendicontazione, separazione contabile e sottoposto ad obblighi rafforzati di applicazione della contabilità regolatoria e relativa certificazione.

Le misure regolatorie hanno come oggetto la definizione di principi e criteri in materia di condizioni economiche di offerta, ivi compresi gli obblighi di contabilità regolatoria, per:

a) il canone di accesso per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (servizi del c.d. "Pacchetto Minimo di Accesso" o PMdA, come definito dall'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 112/2015);

b) i canoni ed i corrispettivi dei Servizi afferenti all'infrastruttura ferroviaria nazionale, non ricompresi nel canone del PMdA, qualora soggetti a regolamentazione, come previsto dal D.Lgs. 112/2015.

Per approfondimenti si veda l'Allegato alla Delibera, contenente le specifiche [Misure di regolazione](#) e la relativa [Relazione Istruttoria](#).

L'ART ha concluso il 22 dicembre 2016 la consultazione pubblica su uno schema di misure di regolazione per garantire l'economicità e l'efficienza gestionale dei servizi di manovra ferroviaria, tassello essenziale della catena logistica.

Il decreto legislativo n. 70/2014 ha attribuito all'Autorità la funzione di organismo indipendente di vigilanza sul rispetto delle disposizioni in materia di diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario recate dal regolamento (CE) n. 1371/2007.

L'Autorità dei trasporti, al termine di un procedimento di una [consultazione pubblica](#) avviato, il 29 giugno 2017, ha approvato con la [Delibera n. 16/2018](#) del 9 febbraio 2018 un atto di regolazione che stabilisce le condizioni minime di qualità (CMQ) dei servizi di trasporto passeggeri per ferrovia, sia nazionali che regionali, connotati da obblighi di servizio pubblico (OSP).

Le Condizioni prevedono obblighi e prestazioni minime che devono essere garantite ai passeggeri per il soddisfacimento delle loro quotidiane esigenze di mobilità, assicurando l'uso efficiente delle risorse pubbliche destinate alla compensazione degli obblighi di servizio pubblico.

## [La nuova legge sulle ferrovie turistiche](#)

La nuova legge [legge n.128 del 2017](#) prevede l'istituzione di ferrovie turistiche mediante il reimpiego di linee in disuso o in corso di dismissione che siano situate in aree di particolare pregio naturalistico o archeologico. La finalità è quella di favorire la salvaguardia e la valorizzazione delle tratte ferroviarie di particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico, ivi compresi i tracciati ferroviari, le stazioni e le relative opere d'arte e pertinenze,



nonché dei rotabili storici e turistici abilitati a percorrerle, compresa la disciplina dei ferrocicli, la cui circolazione può avvenire sulle linee dismesse o sospese, ma evitando ogni forma di promiscuità con la circolazione di treni.

Possono essere classificate "ad uso turistico" esclusivamente le tratte ferroviarie dismesse e sospese (non è quindi consentito classificare come tratta ad uso turistico una tratta ferroviaria aperta al traffico commerciale) a condizione che sia assicurato il finanziamento dei relativi oneri nell'ambito del contratto di programma tra Rete ferroviaria italiana e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ovvero, nell'ambito delle risorse destinate da ciascuna regione agli investimenti.

Su proposta delle Regioni, con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare, in prima applicazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della legge sono individuate e classificate come tratte ferroviarie ad uso turistico le tratte caratterizzate da particolare pregio culturale, paesaggistico e turistico. Con identica procedura si potrà provvedere alla revisione e all'integrazione di tale elenco. In deroga a quanto previsto, si individuano alcune tratte ferroviarie da classificare come ferrovie turistiche individuandone modalità e condizioni, in modo da poter dare immediata applicabilità alla disciplina (art. 2).

La legge prevede anche la registrazione dei rotabili storici e turistici individuandone le caratteristiche (art. 3) e prevedendo nell'ambito del Registro Immatricolazioni Nazionale una apposita sezione dedicata a tali mezzi. In tale sezione sono iscritti i rotabili idonei alla circolazione sulle tratte ferroviarie ad uso turistico o nelle altre tratte ferroviarie, mentre i rotabili storici e turistici non idonei alla circolazione devono essere iscritti in un apposito albo tenuto a cura di Fondazione Ferrovie dello Stato. Con riferimento ai requisiti di idoneità alla circolazione per i rotabili iscritti alla apposita sezione del Registro, questi devono essere equivalenti in termini di sicurezza complessiva, rispetto a quelli prescritti per la circolazione dei rotabili ad uso commerciale ma nel contempo idonei a consentirne la valorizzazione e l'uso.

La gestione dei servizi di trasporto sulle ferrovie turistiche può essere esercitata esclusivamente dai soggetti proprietari delle infrastrutture, dai soggetti concessionari oppure dalle imprese ferroviarie (articolo 5) . Al contrario la gestione delle attività commerciali connesse al servizio di trasporto sulle ferrovie turistiche, compresi l'allestimento di spazi museali e le iniziative di promozione turistico-ricreativa, sia a bordo che nelle stazioni, può essere esercitata dai soggetti pubblici o privati.

La circolazione dei rotabili storici e turistici e dei rotabili ordinari sulle tratte ferroviarie ad uso turistico e i livelli di sicurezza ferroviaria sono definiti dall' Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria, che deve indicare un elenco di possibili misure compensative o mitigative del rischio. Tali misure, di carattere generale, devono essere poi adottate dal gestore dell'infrastruttura che definisce, con specifiche istruzioni tecniche e operative, le misure compensative o mitigative del

rischio da adottare concretamente, individuandole nell'ambito di quelle indicate dall'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Ferroviaria ovvero prevedendone altre equivalenti in relazione ai livelli di sicurezza.

La circolazione dei rotabili storici e turistici su tratte diverse quelle destinate ad uso turistico è ammessa esclusivamente al fine di svolgere il servizio di trasporto sulle tratte ferroviarie ad uso turistico ed è inoltre subordinata a precise condizioni (artt. 6 e 7). Le associazioni e le organizzazioni di volontariato con specifica esperienza e competenza nei settori ferroviario, turistico, culturale e ambientale, sulla base di apposite convenzioni con i gestori delle attività commerciali e turistiche, possono essere coinvolte nella gestione di servizi accessori e complementari alla circolazione dei rotabili. Le convenzioni possono anche prevedere la partecipazione delle citate associazioni e organizzazioni a percorsi formativi organizzati sia dalle imprese che curano le iniziative turistiche che dalle imprese ferroviarie.

FOCUS:

<a href="#">L'Alta velocità Torino-Lione</a>	58
<a href="#">Gli investimenti ferroviari della XVII legislatura</a>	62
<a href="#">Le ferrovie regionali interconnesse alla rete nazionale. Gli interventi normativi per le Ferrovie del Sud Est.</a>	66

## [L'Alta velocità Torino-Lione](#)

Nella XVII Legislatura sono proseguiti i lavori per la progettazione e realizzazione della linea Alta Velocità Torino - Lione, collocata nel "Corridoio Mediterraneo" della Rete Transeuropea dei trasporti TEN-T , come definita nel regolamento UE n. 1315 del 2013. In tale periodo sono state introdotte modifiche, anche a seguito delle proteste verificatesi, al progetto originario dell'opera.

Il Progetto definitivo della Torino -Lione è stato approvato dal CIPE con delibera del 20 febbraio 2015 ed il 23 gennaio 2015 è avvenuta la costituzione del nuovo soggetto Promotore pubblico, la società Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT Sas), responsabile dei lavori di realizzazione e della gestione della futura infrastruttura.

Il 24 febbraio 2015 è stato quindi firmato a Parigi l'Accordo tra Italia e Francia per avviare la realizzazione dei lavori definitivi della linea ad alta velocità Torino-Lione. Tale Accordo, integrato dal protocollo addizionale che recepisce la certificazione dei costi e il Regolamento dei contratti, è stato sottoposto ai Parlamenti italiano e francese. Il disegno di legge di ratifica dell'Accordo e degli annessi Protocolli, è stato definitivamente approvato con la [legge 5 gennaio 2017, n. 1](#) di "*Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l'8 marzo 2016, con annesso*

*Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016"* , che prevede la realizzazione dell'opera, per successivi lotti costruttivi non funzionali.

Il progetto definitivo del nuovo collegamento internazionale Torino Lione che è stato approvato dal CIPE riguarda la Parte comune italo francese.

Il Progetto definitivo prevede infatti una parte comune italo francese che comprende un tunnel di base di 57 km, da Saint Jean de Maurienne a Susa/Bussoleno, con due gallerie indipendenti a singolo binario con rami di comunicazione, che trasformerà l'attuale tratta di valico in una linea di pianura ed una sezione all'aperto di circa 3 km nella piana di Susa.

La tratta in territorio italiano della Sezione transfrontaliera è pari a circa 17 km, di cui 12,5 in galleria, dalla frontiera fino a Bussoleno (Susa), e include il Tunnel di base, il Nodo di Susa, il tunnel dell'interconnessione alla linea storica Torino Modane di 2,1 km e l'interconnessione all'entrata della stazione di Bussoleno.

Il costo complessivo certificato dell'intera sezione transfrontaliera, come riportato nell'accordo è di circa 8,3 miliardi di euro, a valori 2012, da ripartire tra Francia, Italia e UE. L'ammontare di tale costo certificato è attualizzato, a partire dal gennaio 2012, sulla base di un tasso annuo dell'1,5%, applicabile fino al completamento dei lavori.

I costi del progetto vengono finanziati per quote da tutti i soggetti interessati: UE, Francia e Italia.

La ripartizione dei costi tra Italia e Francia prevede un contributo dell'Italia del 57,9% circa e della Francia del 42,1% circa, al netto del contributo dell'UE e della quota finanziata dai pedaggi versati dalle imprese ferroviarie, fino alla concorrenza dei costi certificati. La parte eccedente sarà divisa in parti uguali.

Con riferimento alla sezione italiana è stata inviata il 26 febbraio 2015, alla Commissione UE, la domanda per il contributo europeo, relativo all'Italia, nell'ambito della prima tranche dei bandi infrastrutturali 2014 per le reti TEN-T. L'agenzia incaricata dalla Commissione Europea di esaminare i progetti di trasporto (*INEA*), ha proposto il 29 giugno 2015 il finanziamento, operativo dal 10 luglio, della Sezione Transfrontaliera della Torino-Lione al 41,08% per i lavori da ultimare entro il 2019. Si tratta di un contributo europeo di 813.781.900 euro di fondi della "*Connecting Europe Facility*" per la prima fase dei lavori. Il contributo europeo consente di ridurre il costo a carico dell'Italia, relativo alle opere in territorio italiano, stimato originariamente in circa 1,6 miliardi, a meno di 900 milioni di euro.

La copertura finanziaria dell'intervento, per la parte a carico dell'Italia, è a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 208, della legge di Stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), che ha autorizzato - per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi della nuova linea, la spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2013, di 100 milioni di euro per l'anno 2014, di 680 milioni di euro per l'anno 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029. Tali risorse sono state successivamente oggetto di riduzioni (definanziamenti e accantonamenti).

Sullo stato di attuazione dell'opera si rinvia ai [Rapporti](#) curati dalla Camera dei Deputati sull'attuazione delle infrastrutture strategiche ed in particolare: "[Le infrastrutture strategiche - Lo stato di attuazione del programma al 31 dicembre 2016](#)" e "[Le infrastrutture strategiche -Risorse disponibili e ripartizione territoriale](#)"

Con il decreto legge n. 50 del 2017 (articolo 47, comma 9) sono state autorizzate le attività propedeutiche all'avvio dei lavori relativi alla sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, ponendo i relativi oneri a carico delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 208, della legge 228/2012.

Lo sviluppo del progetto dal 2008 fino all'avvio della XVII Legislatura

Con riferimento allo sviluppo del progetto si ricordano i seguenti passaggi:

- la decisione C(2008) 7733 del 5 dicembre 2008 della Commissione europea, con la quale è stata approvata la concessione di un contributo finanziario a favore del progetto nuovo collegamento ferroviario Torino - Lione, sezione internazionale, parte comune italo-francese per un importo non superiore a 671,8 milioni di euro. Successivamente la stessa Commissione, nell'ambito della revisione intermedia per il finanziamento di 92 grandi progetti infrastrutturali per le reti Transeuropee (27 ottobre 2010), ha ridotto il finanziamento a 662,62 milioni di euro;
- la Delibera CIPE n. 86 del 18.11.10, che ha approvato il progetto definitivo del cunicolo esplorativo della Maddalena, quale opera propedeutica alla realizzazione del collegamento ferroviario, allo scopo di acquisire informazioni sul materiale su cui operare per lo scavo del tunnel di base, assegnando per la sua realizzazione 12 milioni di euro, a valere sulle risorse residue del Fondo infrastrutture;
- l'articolo 1, comma 62, della legge n. 220/2010, che ha autorizzato R.F.I. S.p.A. a destinare fino 35,6 milioni di euro, a valere sulle risorse del contratto di programma 2007-2011, per studi e progettazione in relazione al cambiamento di tracciato della linea ferroviaria sul territorio nazionale. Il comma 63 dello stesso articolo, riprendendo quanto previsto dalla delibera CIPE n. 86/2010, ha posto a carico dello Stato italiano, a valere sulle risorse del fondo infrastrutture, un importo massimo di 12 milioni di euro per far fronte ai costi aggiunti necessari per la realizzazione del cunicolo esplorativo della Maddalena;
- la [Delibera n. 23 del 23.03.12](#), che ha approvato il progetto preliminare del "Nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione, sezione internazionale, parte comune italo-francese, tratta in territorio italiano" e ha preso atto che nel limite di spesa dell'intervento sono compresi 41,5 milioni di euro per opere compensative dell'impatto territoriale e sociale, strettamente correlate alla funzionalità dell'opera. Il progetto preliminare approvato si differenzia rispetto al progetto originario del 2005, sia relativamente al tracciato (si è passati dalla sponda sinistra della Dora a quella destra con un percorso che si sviluppa quasi totalmente in

- sotterraneo), che alle modalità realizzative;
- l'articolo 19, commi 1-2, della legge n. 183/2011, che ha definito le aree del comune di Chiomonte, individuate per la realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione, come aree di interesse strategico nazionale, la cui violazione costituisce reato;
  - l'Accordo sottoscritto il 30 gennaio 2012 tra Francia e Italia, la cui ratifica è stata autorizzata con la legge n. 71/2014. L'accordo, che costituisce un protocollo addizionale all'Accordo iniziale del 29 gennaio 2001, ha specificato il tracciato del progetto, approvando le modifiche apportate e la ripartizione dei costi della sezione transfrontaliera e prevedendo che la linea ferroviaria sia realizzata per fasi funzionali. La prima fase è stata individuata nella sezione transfrontaliera compresa tra Susa, in Italia, e Saint-Jean-de-Maurienne, in Francia. Per quanto riguarda la ripartizione dei costi della sezione transfrontaliera, valutata in circa 8,3 miliardi di euro, è stato previsto che l'Italia e la Francia fornissero, al netto della quota fornita dall'Unione europea, un finanziamento suddividendolo tra loro nella misura rispettivamente del 57,9% e del 42,1%. Le successive fasi funzionali, prevedono la realizzazione di un tunnel di circa 19 km tra Susa e Chiusa San Michele;
  - la Delibera n. 57 del 3.08.11, che ha assegnato 10 milioni di euro per misure ed opere compensative atte a favorire l'inserimento territoriale della Nuova linea ferroviaria Torino – Lione, nell'ambito del limite di spesa di cui alla delibera n. 57/2011, a valere sul Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico (di cui all'articolo 32, comma 1, del D.L. n. 98/2011);
  - l'articolo 1, comma 208, della legge n. 228/2012, che ha autorizzato uno stanziamento complessivo di 2.940 milioni di euro nel periodo 2013-2029, per il finanziamento di studi, progetti, lavori preliminari e definitivi connessi alla nuova linea ferroviaria Torino-Lione, così suddivisi: 60 milioni di euro per il 2013, 100 milioni di euro per il 2014, 680 milioni di euro per il 2015 e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029.
  - L'articolo 7-quater del decreto legge n. 43/2013 ha disposto l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno dei pagamenti agli enti territoriali interessati relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio finalizzati all'esecuzione del progetto.

Il contratto di programma tra MIT e RFI, parte investimenti, per gli anni 2012-2016, sottoscritto l'8 agosto 2014, come aggiornato dall'accordo di programma tra Ministero ed RFI del 5 dicembre 2014, e su cui è stato espresso il parere parlamentare dalla IX Commissione il 18 marzo 2015, ha quantificato il costo della quota italiana dell'opera in 5.676 milioni di euro (854 milioni di euro per studi e indagini geognostiche e 4.822 milioni di euro per la realizzazione dell'opera principale), al netto dell'adeguamento monetario da valutare tra Italia e Francia.

La delibera Cipe del 20 febbraio 2015, di approvazione del progetto definitivo, in proposito indica che nel Contratto di programma MIT-RFI le risorse disponibili

sono pari a 3.275 milioni di euro, una parte delle quali è riferita peraltro ad opere già finanziate e realizzate che non fanno parte del progetto definitivo, cosicché le risorse disponibili effettivamente per l'opera sono quelle che risultano dalla legge di Stabilità 2015.

## Gli investimenti ferroviari della XVII legislatura

Si riportano di seguito, in ordine cronologico, esclusivamente gli interventi normativi che hanno previsto finanziamenti per infrastrutture ferroviarie nel corso della XVII legislatura. Per l'esame delle ulteriori fonti di finanziamento delle infrastrutture ferroviarie si rinvia ai contenuti dei contratti di programma, parte investimenti, vigenti nel corso della legislatura e ai relativi aggiornamenti.

### Decreto-legge n. 43 del 2013

L'articolo 7-ter del decreto-legge ha previsto il finanziamento per 120 milioni di euro annuali dal 2015 al 2024 per il finanziamento di infrastrutture ferroviarie con priorità per la realizzazione del Terzo valico di Giovi e della linea Fortezza - Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero.

### **Decreto-legge n. 69 del 2013**

L'articolo 18 del decreto-legge istituisce il Fondo "sblocca cantieri" con una dotazione complessiva pari a 2.069 milioni di euro (ripartita nel periodo 2013-2017). A copertura delle nuove erogazioni previste dal Fondo si provvede, secondo la medesima norma, quanto a euro 50 milioni per l'anno 2013, a euro 189 milioni per l'anno 2014, a euro 274 milioni per l'anno 2015 e a euro 250 milioni per l'anno 2016 mediante corrispondente utilizzo delle risorse assegnate dal CIPE in favore del secondo lotto del Terzo Valico dei Giovi. Si prevede inoltre la contrattualizzazione degli interventi per la sicurezza ferroviaria immediatamente cantierabili per 300 milioni di euro (già finanziati).

### **Legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014)**

La legge di stabilità per il 2014 ha previsto il finanziamento di diverse tratte ferroviarie:

- tratta Canello-Frasso Telesino e variante alla linea Roma-Napoli, via Cassino, (comune di Maddaloni), dell'asse ferroviario Alta velocità Roma-Napoli (50 milioni per l'anno 2015 e 50 milioni per l'anno 2016) (art.1, comma 74);
- tratte dell'Alta Velocità Brescia-Verona-Padova della linea

- Milano-Venezia e Apice-Orsara e Frasso Telesino-Vitulano della linea Napoli-Bari da realizzare per lotti costruttivi (120 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2015 al 2029) (art. 1, comma 76);
- adeguamento del tracciato e velocizzazione della tratta Bologna-Lecce (50 milioni di euro per l'anno 2014 e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016) (art. 1, comma 80);
  - rifinanziamento (in tabella E) del contributo in conto impianti a Rete ferroviaria italiana, per il finanziamento del contratto di programma parte investimenti (100 milioni per l'anno 2014, 300 milioni per l'anno 2015 e 100 milioni di euro per gli anni 2016-2019);
  - rifinanziamento (in tabella E) delle somme da assegnare a RFI per il miglioramento della rete ferroviaria (100 milioni di euro per gli anni 2014 e 2015)
  - rifinanziamento (in tabella E) della tratta Alta Velocità Treviglio - Brescia (9 milioni di euro per l'anno 2014, 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016);
  - rifinanziamento (in tabella E) della tratta ferroviaria Torino-Lione (complessivamente 390 milioni di euro nel periodo 2014-2019);

#### ***Decreto-legge "Sblocca Italia" n. 133 del 2014***

Il decreto-legge cosiddetto "Sblocca Italia" ha rifinanziato il cosiddetto Fondo "sblocca cantieri" istituito dall'articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013. In particolare l'articolo 3 ha incrementato le risorse di tale fondo di complessivi 3.851 milioni di euro, di cui 26 milioni per l'anno 2014, 231 milioni per l'anno 2015, 159 milioni per l'anno 2016, 1.073 milioni per l'anno 2017, 2.066 milioni per l'anno 2018 e 148 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Tali risorse sono state in parte destinate sulla base di due decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, anche al finanziamento di opere ferroviarie per un importo complessivo di 864 milioni di euro. Gli interventi finanziati a valere su queste risorse, come risulta dall'aggiornamento 2015 al contratto di programma 2012-2016, parte investimenti sono le seguenti:

- a) interventi di soppressione e automazione di passaggi a livello sulla rete ferroviaria, individuati, con priorità per la tratta terminale pugliese del corridoio ferroviario adriatico da Bologna a Lecce (per 60 milioni di euro);
- b) ulteriore lotto costruttivo asse AV/AC Verona Padova (90 milioni di euro);
- c) messa in sicurezza dell'asse ferroviario Cuneo-Ventimiglia (29 milioni di euro);
- d) Terzo Valico dei Giovi - AV Milano Genova (200 milioni di euro);
- e) Continuità interventi nuovo tunnel del Brennero (270 milioni di euro);
- f) Quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca Pistoia (215 milioni di euro).

La norma prevedeva anche il finanziamento del completamento della copertura del passante ferroviario di Torino, che non risulta finanziata.

Sempre il decreto-legge prevede l'attribuzione all'Amministratore Delegato di



Ferrovie dello Stato (poi di Rete ferroviaria italiana, a far data dall'anno 2016) del ruolo di commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli - Bari e dell'asse ferroviario AV/AC Palermo-Catania-Messina. Tale ruolo originariamente previsto per la durata di due anni è stato prorogato, da ultimo, fino al 31 dicembre 2020 (art. 1, comma 1138, della legge n. 205 del 2017).

#### ***Legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014)***

La legge di stabilità per il 2015 ha destinato al finanziamento delle infrastrutture ferroviarie risorse per 8.650 milioni di euro e una variazione in diminuzione pari a 525 milioni di euro.

In particolare la legge ha previsto:

- a) un incremento del finanziamento in conto impianti a Ferrovie dello Stato (voce a copertura degli investimenti ferroviari contrattualizzati nei contratti di programma parte investimenti) di 270 milioni di euro per l'anno 2016, 350 milioni di euro per l'anno 2017 e 3 miliardi e 735 milioni di euro per gli anni successivi (e un definanziamento di 200 milioni di euro per l'anno 2015);
- b) un incremento del contributo assegnato a Rete ferroviaria italiana per la realizzazione di opere da effettuare per lotti costruttivi pari a 70 milioni di euro per l'anno 2015, 100 milioni di euro per l'anno 2016, 200 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro per l'anno 2018;
- c) un incremento di 100 milioni di euro per l'anno 2016, 100 milioni di euro per l'anno 2017 e 200 milioni di euro per l'anno 2018 per il finanziamento del II lotto della tratta Alta velocità Milano-Genova, III Valico dei Giovi;
- d) un incremento di 200 milioni di euro per l'anno 2017 e 2.800 milioni di euro per gli anni 2018 e successivi per la tratta Brescia-Verona-Padova (a fronte di una riduzione di 90 milioni di euro per l'anno 2015);
- e) l'assegnazione di 225 milioni di euro per il finanziamento della tratta ferroviaria Andora-Finale Ligure.

Sono state definanziate nell'anno 2015 per 25 milioni di euro la tratta ferroviaria Cancellò Frasso Telesino e la variante linea Roma -Napoli e per 135 milioni di euro la tratta Bologna-Lecce.

#### ***Legge di stabilità per il 2016 (legge 208 del 2015)***

La legge di stabilità per il 2016 ha destinato al finanziamento delle infrastrutture ferroviarie risorse per 8.500 milioni di euro e una variazione in diminuzione pari a 300 milioni di euro. Il finanziamento

è in massima parte stato destinato al Contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato italiane al finanziamento del quale sono destinati 200 milioni per l'anno 2017, 600 milioni per l'anno 2018 e 7.500 milioni a decorrere dall'anno 2019 (a fronte di una riduzione di 250 milioni di euro per l'anno 2016). A ciò si aggiungono 200 milioni di euro per l'anno 2018 destinati alla realizzazione di opere per lotti costruttivi. Per l'anno 2016 sono diminuite inoltre di 50 milioni di euro le risorse per la realizzazione della tratta ferroviaria Brescia-Verona-Padova e della tratta Fasso Telesino-Vitulano

L'aggiornamento 2015 prevede la contrattualizzazione di risorse finanziarie aggiuntive per un valore complessivo di circa 9.976 mln € e riduzioni di risorse per 1.005 mln €.

Tra le risorse aggiuntive vi sono le risorse per 8.650 mln € della legge di stabilità 2015 per i seguenti investimenti:

- 4.455 mln €, per rifinanziamento del capitolo di bilancio "MEF 7122/PG2" destinato agli investimenti ferroviari;
- 3.000 mln € sul capitolo di bilancio "MEF 7122/PG7", per progetti realizzati per lotti costruttivi per le tratte Brescia - Verona - Padova, Frasso Telesino - Vitulano e Apice - Orsara;
- 570 mln €, sul capitolo di bilancio "MEF 7122/PG1" per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie principalmente riferite al Nuovo valico del Brennero;
- 400 mln €, sul capitolo di bilancio "MIT 7518" destinati al Terzo valico dei Giovi;
- 225 mln €, sul capitolo di bilancio "MIT 7563" quali contributi quindicennali in erogazione diretta a decorrere dal 2016, per avviare i lavori sulla tratta Andora - Finale Ligure.

Gli altri finanziamenti sono:

- 864 mln €, relativi a risorse finanziarie del decreto-legge n. 133/2014 sul capitolo di bilancio "MIT 7536" ;
- 162 mln € derivanti dall'aggiornamento del Programma PON-FESR 2007-2013;
- 292 mln € di risorse provenienti da Enti Locali e altro;
- 7 mln € del Fondo sviluppo e coesione per la realizzazione del mascheramento della galleria artificiale e la riqualificazione del lungomare di Cannitello;
- 2 mln € di risorse TEN -T, ciclo di programmazione 2007-2013.

### ***Decreto-legge n. 193 del 2016.***

Il decreto-legge n. 193 del 2016, prevede ulteriori 320 milioni di euro per l'anno 2016 per la sicurezza e l'efficientamento della rete ferroviaria e 400 milioni di euro per l'anno 2018 per il finanziamento di interventi relativi alla "Sicurezza ed adeguamento a obblighi di legge", ivi compresi quelli previsti nella parte programmatica del contratto di programma, aggiornamento 2016 - Parte investimenti.

### ***Legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016)***

Con la legge di bilancio per il 2017 sono state destinati 225 milioni di euro (ripartiti in 15 anni) ai fini della realizzazione della tratta ferroviaria Ferrandina - Matera. E' stato previsto inoltre un contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa pari a 400 milioni di euro per l'anno 2018 a fronte di un definanziamento per 375 milioni di euro per l'anno 2017. Inoltre la legge di bilancio ha previsto, con riferimento al medesimo Fondo, una riprogrammazione della spesa, stabilendo un aumento di 100 milioni di euro per l'anno 2018, una riduzione di risorse per 1,4 miliardi di euro per l'anno 2019 e un incremento per gli anni 2020 e successivi per 1,3 miliardi di euro.

### ***Decreto-legge n. 148 del 2017 e legge di bilancio 2018 (legge 205 del 2017)***

Il decreto-legge n. 148 del 2017 assegna 420 milioni di euro per l'anno 2017 per il finanziamento del contratto di programma - parte investimenti 2017-2021 tra il

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete ferroviaria italiana (RFI) Spa. Un identico importo viene defanziato dalla legge di bilancio per l'anno 2018 sul capitolo 7122, che concerne proprio il contratto di programma.

### Le ferrovie regionali interconnesse alla rete nazionale. Gli interventi normativi per le Ferrovie del Sud Est.

L'elenco delle reti ferroviarie interconnesse alla rete nazionale è contenuto nell'allegato 1 del decreto ministeriale 5 agosto 2016:

1. Ferrovia Adria-Mestre;
2. Ferrovia Adriatico-Sangritana (San Vito-Castel di Sangro Lanciano; Torino di Sangro - Archi);
3. Ferrovia Arezzo-Stia-Sinalunga;
4. Ferrovia Santa Maria Capua Vetere-Piedimonte Matese-Benevento-Cancello;
5. Ferrovia Bari-Barletta;
6. Ferrovia del Sud Est;
7. Ferrovie del Gargano (Foggia-Lucera; San Severo-Rodi-Peschici);
8. Ferrovia Settimo Torinese - Pont Canavese;
7. Ferrovia Bologna-Portomaggiore-Dogato;
9. Ferrovia Casalecchio-Vignola;
10. Ferrovia Ferrara-Codigoro;
11. Ferrovia Ferrara-Suzzara;
12. Ferrovie Reggiane (Reggio Emilia - Guastalla; Fiano d'Enza Sassuolo San Lazzaro);
13. Ferrovia Modena-Sassuolo;
14. Ferrovia Parma-Suzzara;
15. Ferrovie Nord Milano;
16. Ferrovia Terni-Perugia-Sansepolcro;
17. Ferrovia Perugia- S. Anna
18. Ferrovia Udine-Cividale.

Tra le reti ferroviarie sopra elencate le Ferrovie del Sud Est sono state trasferite alla società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. ai sensi di quanto previsto dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 17 settembre 2016, n. 218, Il trasferimento, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 47, comma 7), era subordinato alla sussistenza in capo alla medesima società, di qualità industriali e patrimoniali tali da fornire garanzia alla continuità del lavoro e del servizio.

Nel corso della legislatura le Ferrovie del Sud Est sono state commissariate in considerazione della grave situazione patrimoniale in cui versavano (articolo 1, comma 867, della legge di stabilità per il 2016). La disposizione ha previsto uno stanziamento di 70 milioni di euro volto a consentire il risanamento della società, diretto, secondo quanto precisato dall'articolo 47, comma 6 del decreto-legge n. 50, a copertura delle passività, anche precedenti, e delle esigenze finanziarie del comparto infrastruttura. Si prevedeva inoltre che la società potesse essere trasferita o alienata secondo criteri e

modalità individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Tale decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è stato quindi emanato il 4 agosto 2016 a conclusione di una complessa procedura che ha portato all'accertamento che l'entità del patrimonio netto negativo di Ferrovie del Sud est e servizi automobilistici s.r.l. ammontava a circa 200 milioni di euro. Il decreto ministeriale ha stabilito il trasferimento della società a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. sostanzialmente a condizioni di mercato con la condizione che la stessa S.p.A. si impegnasse a provvedere nei termini di legge alla rimozione dello squilibrio patrimoniale della società trasferita. Si prevede che Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. provveda altresì a predisporre apposito piano industriale di rilancio della Società Ferrovie del Sud Est e che la procedura di concentrazione sia conclusa entro il 31 dicembre 2016 (il trasferimento è avvenuto il 28 novembre 2016). La procedura ha comportato il passaggio del 100% delle azioni di Ferrovie del Sud Est dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a Ferrovie dello Stato Italiane -come un trasferimento che mira all'efficientamento delle partecipazioni pubbliche nell'ambito di una riorganizzazione all'interno di un insieme economico unitario facente capo allo Stato.

Nel corso dell'audizione dei vertici della società Ferrovie del Sud Est, svoltasi il 24 ottobre 2017, presso la Commissione trasporti sono stati forniti diversi elementi riguardo alla situazione e alle prospettive della società che, a fronte della domanda inoltrata il 12 gennaio 2017, è stata ammessa al concordato preventivo.

## Mobilità sostenibile

*Nella XVII legislatura sono state adottate varie disposizioni in materia di mobilità sostenibile (tra le quali l'articolo 5 della L. 221/2015, nonché le misure previste nelle tre leggi di bilancio 2016, 2017 e 2018). Una specifica attenzione è stata destinata alla mobilità ciclistica, anche attraverso la destinazione di risorse al sistema nazionale delle ciclovie turistiche e, da ultimo, con l'approvazione della legge n. 2/2018, recante disposizioni per la promozione dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto.*

### Le misure previste dal collegato ambientale per la mobilità sostenibile

L'articolo 5 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. collegato ambientale) ha destinato, nel limite di 35 milioni di euro, la quota di risorse di competenza del Ministero dell'ambiente, per la realizzazione di un programma sperimentale nazionale di mobilità sostenibile casa-scuola e casa-lavoro, nell'ambito dei progetti a cui è possibile destinare il 50% dei proventi delle aste del sistema europeo per lo scambio di quote di emissione di gas-serra (ai sensi dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. 13 marzo 2013, n. 30).

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D.M. n. 208 del 20 luglio 2016 (pubblicato nel sito internet del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) con cui è stato approvato il [programma sperimentale di mobilità sostenibile](#). La ripartizione delle risorse disponibili e l'individuazione degli enti locali beneficiari sono state disciplinate dal [decreto n. 282 del 2017](#) del Ministero dell'ambiente.

L'articolo 5 ha previsto altresì l'assegnazione, alla regione Emilia-Romagna, di un contributo di 5 milioni di euro per l'anno 2016 per il recupero e la riqualificazione ad uso ciclo-pedonale del tracciato dismesso dell'asse ferroviario Bologna-Verona. Viene inoltre considerato sempre indennizzabile l'infortunio c.d. in itinere qualora si sia verificato a seguito dell'utilizzo della bicicletta nel percorso casa-lavoro, nonché prevista l'emanazione di apposite linee guida per favorire l'istituzione nelle scuole della figura del **mobility** manager.

### Le misure previste dalle manovre per gli anni 2016, 2017 e 2018

Le norme della legge di stabilità 2016

Oltre alle misure in materia di mobilità ciclistica contenute nel comma 640 (di cui si dà conto nel paragrafo "Mobilità ciclistica"), si segnala, tra le norme contenute nella

legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), il comma 866 che prevede l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un Fondo finalizzato all'acquisto diretto nonché alla riqualificazione elettrica o al noleggio di mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, anche per garantire l'accessibilità alle persone a mobilità ridotta.

Ai sensi del comma 866, sul Fondo sono affluite le risorse disponibili di cui all'art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successivi rifinanziamenti (in Tabella E della legge 190/2014), pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, e sono stati assegnati, sempre in base al comma 866, 210 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, 130 milioni di euro per l'anno 2021 e 90 milioni di euro per l'anno 2022.

Per il differimento (al 1° gennaio 2017) dell'applicabilità delle disposizioni di tale comma 866 è intervenuto l'art. 7, comma 11-*quater*, del D.L. 210/2015. In attuazione del comma 866 sono stati emanati due decreti ministeriali di riparto dei fondi (D.M. 10 giugno 2016, n. 209, e D.M. 28 ottobre 2016, n. 345), nonché il D.M. 23 gennaio 2017, n. 25, di individuazione di modalità innovative e sperimentali per il concorso dello Stato al raggiungimento degli standard europei del parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale, in particolare per le persone a mobilità ridotta.

Le norme della legge di bilancio 2017

L'articolo 1, commi 613-615, della L. 232/2016 (legge di bilancio 2017) istituisce un piano strategico della mobilità sostenibile, incrementando le risorse attribuite al Fondo istituito dal citato comma 866 della legge di stabilità 2016 (nella misura di 200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033), estendendone le finalità.

Il Piano strategico in questione è destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa europea. Nell'ambito del piano si prevede inoltre un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, per il quale è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

Finanziamenti per la mobilità sostenibile sono altresì previsti dal comma 140, che ha istituito un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033 dal comma 1072 della legge di bilancio 2018), per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#) recante "Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo

infrastrutturale del Paese". In base a tale decreto, al settore "trasporti, viabilità, mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie" sono destinati complessivamente circa 19,4 miliardi di euro nel periodo 2017-2032.

Le norme della c.d. manovrina (D.L. 50/2017)

L'articolo 22, comma 5-*quinquies*, del D.L. 50/2017, prevede la possibilità per i comuni, d'intesa con la regione e sentito il competente Soprintendente ai beni culturali, di adottare delibere per regolare l'accesso e la circolazione nei centri storici di veicoli elettrici e di velocipedi, che siano utilizzati a fini turistici. La disposizione riguarda esclusivamente i veicoli (ad esempio i risciò) che abbiano più di due ruote o che comunque trasportino almeno tre persone compreso il conducente.

L'art. 52 del medesimo decreto, invece, interviene sullo sviluppo delle ciclovie turistiche, integrando la norma del succitato comma 640 della legge di stabilità 2016, con la previsione di ulteriori interventi sul territorio nazionale da attuare nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente.

In particolare vengono aggiunte all'elenco delle ciclovie finanziabili le seguenti: ciclovie del Garda; ciclovie Trieste-Lignano Sabbiadoro-Venezia; ciclovie Sardegna; ciclovie Magna Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia); ciclovie Tirrenica; ciclovie Adriatica.

Il successivo art. 52-bis stabilisce che tra i contenuti essenziali del Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica (istituito dall'art. 17-*septies* del D.L. 83/12) sia prevista anche l'identificazione di parametri minimi di interoperabilità delle nuove colonnine di ricarica, pubbliche e private, finalizzati a garantire la loro più ampia compatibilità con i veicoli a trazione elettrica in circolazione.

L'art. 27, comma 12-*ter*, lett. a) e b), modifica il comma 866 della legge di stabilità 2016 succitato, prevedendo che il Fondo sia finalizzato all'acquisto diretto "anche" (anziché "ovvero") tramite società specializzate dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale; aggiunge poi alle finalità del Fondo (acquisto, noleggio e riqualificazione elettrica dei mezzi) il miglioramento dell'efficienza energetica degli stessi. Viene inoltre previsto che il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che attua le disposizioni fissate dal comma 866 individui modalità "anche" sperimentali e innovative per l'attuazione delle stesse (nella previgente formulazione invece le modalità sperimentali ed innovative erano contenuto essenziale del decreto).

Le norme della legge di bilancio 2018

La legge di bilancio 2018 (comma 71) ha previsto la possibilità di destinare fino a 100 milioni di euro delle risorse già disponibili del Fondo per il rinnovamento del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale, per ciascuno degli anni 2019-2033 (cioè delle risorse stanziato dal comma 613 della legge di stabilità 2017, che hanno incrementato il Fondo istituito dal comma 866 della legge di stabilità 2016), a progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, finalizzati all'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad



alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, che siano presentati dai comuni e dalle città metropolitane. Alle stesse finalità possono essere destinate anche le risorse già stanziare per la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto.

## Il recepimento della Direttiva "Dafi" su i combustibili alternativi

La [Direttiva 2014/94/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi (DAFI) è stata recepita nella normativa nazionale con il [D.Lgs. 16 dicembre 2016, n. 257](#).

Essa, con il fine di ridurre al minimo la dipendenza dal petrolio e attenuare l'impatto ambientale nel settore dei trasporti, fissa:

- i requisiti minimi per la costruzione dell'infrastruttura per i combustibili alternativi, inclusi i punti di ricarica per veicoli elettrici e i punti di rifornimento di gas naturale (GNL e GNC) e idrogeno, da attuarsi mediante i Quadri strategici nazionali degli Stati membri;
- le specifiche tecniche comuni per tali punti di ricarica e di rifornimento, e requisiti concernenti le informazioni agli utenti.

Obiettivo della direttiva è lo sviluppo di un mercato ampio di combustibili alternativi per il trasporto, che sono individuati in: elettricità, gas naturale e idrogeno. Ciascun tipo di propellente è oggetto di una previsione normativa relativa alla sua distribuzione.

Per l'elettricità, attraverso i rispettivi quadri strategici nazionali gli Stati membri garantiscono la creazione, entro il 31 dicembre 2020, di un numero adeguato di punti di ricarica accessibili al pubblico: ciò in modo da assicurare che i veicoli elettrici circolino almeno negli agglomerati urbani/suburbani e in zone densamente popolate o nelle reti stabilite tra Stati membri. Il numero di tali punti di ricarica è stabilito tenendo conto - tra l'altro - del numero stimato di veicoli elettrici che saranno immatricolati entro la fine del 2020 (indicato nei rispettivi quadri strategici nazionali) nonché delle migliori prassi e raccomandazioni formulate dalla Commissione.

La creazione di punti di rifornimento di idrogeno è invece prevista non prima del 2025, mentre per il gas naturale la rete di rifornimento per il trasporto marittimo dovrà essere sviluppata per il 2030. Il trasporto pesante su strada potrà invece fare conto sulla realizzazione di un adeguato numero di impianti di rifornimento entro il 31 dicembre 2015. Gli Stati membri dovranno rendere disponibili informazioni circa l'ubicazione dei punti di distribuzione, in modo non discriminatorio. Per il Gpl non vengono indicate date o obiettivi ma misure per l'uniformità della diffusione della rete.

Nel [D.Lgs. 16 dicembre 2016, n. 257](#), l'articolo 18 stabilisce che le regioni, nel caso di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti di distribuzione carburanti e di ristrutturazione totale degli impianti di distribuzione

carburanti esistenti, prevedono l'obbligo di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica di potenza elevata nonché di rifornimento di GNC o GNL anche in esclusiva modalità *self service*.

Per tutti gli impianti di distribuzione di carburanti stradali già esistenti al 31 dicembre 2015, che hanno erogato nel corso del 2015 un quantitativo di benzina e gasolio superiore a 10 milioni di litri e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite delle concentrazioni di PM10 per almeno 2 anni su 6 negli anni dal 2009 al 2014, le regioni prevedono l'obbligo di presentare entro il 31 dicembre 2018 un progetto, al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di GNC o GNL, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto.

Inoltre, per tutti gli impianti di distribuzione carburanti stradali esistenti al 31 dicembre 2017, che erogano nel corso del 2017 un quantitativo di benzina e gasolio superiore a 5 milioni di litri e che si trovano nel territorio di una delle province i cui capoluoghi hanno superato il limite delle emissioni di PM10 per almeno 2 anni su 6 negli anni dal 2009 al 2014 di cui all'allegato IV, le regioni prevedono l'obbligo di presentare entro il 31 dicembre 2020 un progetto, al fine di dotarsi di infrastrutture di ricarica elettrica nonché di distribuzione di GNC o GNL, da realizzare nei successivi ventiquattro mesi dalla data di presentazione del progetto.

In ambito autostradale, gli obblighi sopra detti sono assolti dai concessionari autostradali, i quali entro il 31 dicembre 2018 presentano al concedente un piano di diffusione dei servizi di ricarica elettrica, di GNC e GNL garantendo un numero adeguato di punti di ricarica e di rifornimento lungo la rete autostradale e la tutela del principio di neutralità tecnologica degli impianti.

Il D.Lgs. introduce inoltre la possibilità di aprire nuovi impianti di distribuzione monoprodotto, ad uso pubblico, che erogano gas naturale, compreso il biometano, sia in forma compressa - GNC, sia in forma liquida - GNL, nonché di nuovi punti di ricarica elettrica di potenza elevata. In tale ambito, è stato emanato il D.M. 3 agosto 2017 (G.U. 290/17), finalizzato all'individuazione delle dichiarazioni, attestazioni, asseverazioni, nonché degli elaborati tecnici da presentare a corredo della segnalazione certificata di inizio attività, per la realizzazione delle infrastrutture di ricarica dei veicoli elettrici.

Per il vettore elettrico, entro il 31 dicembre 2020 dovrà essere garantito un numero adeguato di punti di ricarica per la circolazione urbana e suburbana (articolo 4 del D.Lgs. di recepimento). Entro il 31 dicembre 2025, è realizzato un numero adeguato di punti di rifornimento per l'idrogeno accessibili al pubblico, da sviluppare gradualmente, tenendo conto della domanda attuale e del suo sviluppo a breve termine (articolo 5) Entro il 31 dicembre 2025, nei porti marittimi deve essere poi realizzato un numero adeguato di punti di rifornimento per il GNL per consentire la navigazione di navi adibite alla navigazione interna o navi adibite alla navigazione marittima alimentate a GNL nella rete centrale della TENT (entro il 2030 per la navigazione in acque interne) (articolo 6).

Il Quadro strategico nazionale per l'attuazione degli obiettivi sopra descritti è allegato al D.Lgs. n. 257/2016 (Allegato III). A sostegno della realizzazione degli obiettivi del Quadro Strategico Nazionale, il medesimo D.Lgs. prevede altresì

che - con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere della Conferenza unificata, siano adottate le linee guida per la redazione dei Piani urbani per la mobilità sostenibile-PUMS (art. 3, comma 7, lettera c). L'adozione di tali linee guida è avvenuta con D.M. 4 agosto 2017 (pubblicato nella G.U. del 5 ottobre 2017).

## Le iniziative del Ministero dell'ambiente

### Il "protocollo antismog"

Il 30 dicembre 2015 il Ministero dell'ambiente, la Conferenza delle Regioni e l'Associazione nazionale dei comuni (ANCI) hanno sottoscritto un "protocollo d'intesa per migliorare la qualità dell'aria, incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni, disincentivare l'utilizzo del mezzo privato, abbattere le emissioni, favorire misure intese a aumentare l'efficienza energetica".

In termini di risorse economiche, l'art. 2 del Protocollo ha previsto l'impegno del Ministero dell'ambiente:

- a contribuire fino all'importo massimo di 12 milioni di euro, per gli anni 2015-2016, all'attuazione delle prime misure di sostegno e sussidio finanziario per l'utenza del trasporto pubblico;
- a precisare, in collaborazione con le Regioni ed i Comuni, le attività suscettibili di finanziamento e a qualificare i fondi di sua competenza. In particolare vengono richiamati i 35 milioni stanziati dal collegato ambientale (art. 5) e i 50 milioni provenienti dal [c.d. Fondo Kyoto](#) e destinati alla realizzazione di reti di ricarica elettrica, nonché ulteriori risorse relative ad interventi di efficientamento energetico degli edifici.

### Il tavolo sulla mobilità sostenibile

Nel mese di giugno 2016, su iniziativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato istituito un tavolo tecnico finalizzato a raccogliere e analizzare il punto di vista di diversi stakeholder del settore e ad avviare una prima discussione sul tema dello sviluppo sostenibile della mobilità. Al tavolo di lavoro, denominato Tavolo per la mobilità sostenibile, hanno partecipato i principali portatori di interesse del settore della mobilità, associazioni ambientaliste e di consumatori, rappresentanti delle amministrazioni pubbliche centrali (tra cui il Ministero dell'ambiente) e locali, nonché istituzioni di ricerca.

I contenuti del dibattito sono stati raccolti all'interno di un documento intitolato "[Elementi per una roadmap della mobilità sostenibile - Inquadramento generale e focus sul trasporto stradale](#)", diffuso nel maggio 2017 insieme ad un [elenco di raccomandazioni](#).

### Altre iniziative

In [risposta all'interrogazione 3/02131](#), il sottosegretario all'ambiente ha ricordato (nella seduta del 10 marzo 2016) che, nell'ottica di favorire la realizzazione di un

sistema efficiente e moderno di mobilità sostenibile, sono state attivate due iniziative volte a favorire un'ampia partecipazione e condivisione dei processi decisionali. In primo luogo, l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla **sharing mobility**, voluto dal Ministero e supportato dalla Fondazione per lo sviluppo sostenibile, che ha consentito il coinvolgimento e la consultazione dei diversi soggetti, a vario titolo, coinvolti nel diffuso sistema della *sharing mobility* nazionale. In secondo luogo, all'interno del già ricordato procedimento che sta portando all'elaborazione del decreto attuativo della norma contenuta nel citato articolo 5 della legge n. 221 del 2015, il cosiddetto "collegato ambientale", il Ministero ha coinvolto rappresentanti degli Enti locali, delle regioni, oltre che di altri Dicasteri cointeressati, al fine di attivare un processo al cui termine ci sia piena condivisione delle iniziative da cofinanziare e degli strumenti da utilizzare, nell'ottica del miglioramento del sistema della mobilità in ambito urbano attraverso un uso efficiente delle risorse. Nel dicembre 2010 è stato istituito dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, anche il Tavolo tecnico sulla mobilità sostenibile richiesto dal Ministero dell'ambiente al fine di avviare un confronto tra gli altri Ministeri ed i Comuni sulle politiche di mobilità urbana sostenibile e ciò al fine di individuare le priorità politiche dei comuni nello specifico settore della mobilità urbana e condividere le modalità atte a valutare l'efficacia degli interventi da attuare. I risultati del Tavolo sono stati divulgati in occasione della "Conferenza Nazionale sulla mobilità sostenibile", tenutasi a Catania nel giugno 2015" (v. pag. 26 del [rapporto di fine anno, 2015, della Conferenza Stato-Città](#)).

## L'attività parlamentare

Nella seduta del 27 gennaio 2016, la Commissione VIII (Ambiente) della Camera ha svolto l'[audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti](#) sulle possibili strategie per la riduzione delle emissioni inquinanti e per la mobilità sostenibile, tra le quali si segnala la c.d. cura del ferro, con particolare riguardo alle esigenze del trasporto regionale.

Numerose audizioni sono state poi svolte dalle Commissioni riunite 8<sup>a</sup> (Lavori pubblici) e 13<sup>a</sup> (Territorio) del Senato, nell'ambito dell'esame dell'[affare assegnato n. 1015](#) sui temi della mobilità sostenibile.

Il tema della mobilità sostenibile è stato oggetto anche della risoluzione [6-00223](#) (che, tra l'altro, impegna il Governo a sostenere le iniziative volte a regolamentare a livello europeo e a promuovere il *car sharing* e il *car pooling*) e delle mozioni [1-01091](#) e abbinate, approvate nella [seduta del 15 febbraio 2016](#) dell'Assemblea della Camera, concernenti iniziative in materia di mobilità urbana, extraurbana e ferroviaria.

## Mobilità elettrica

In materia di mobilità elettrica, nella XVII legislatura si è provveduto a dare attuazione alle disposizioni approvate nel corso della legislatura precedente.

E' stato infatti approvato il [Piano infrastrutturale per i veicoli alimentati ad energia elettrica](#) (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 2 dicembre 2014), ai sensi

dell'articolo 17-*septies* del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, da attuare attraverso la stipula di accordi di programma approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del CIPE, a seguito di intesa con la Conferenza unificata.

Il Piano dà priorità nel breve periodo (1-2 anni) all'infrastrutturazione delle aree urbane, per ampliare l'attenzione sulle aree extraurbane e autostradali nel medio-lungo periodo (3-5 anni), anche con la dotazione di punti di ricarica veloce, sia in ambito pubblico che presso i distributori di carburante.

Con il [D.M. 7 novembre 2014](#) (pubblicato nella G.U. del 10 marzo 2015) si è provveduto all'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, a valere sul Fondo di cui al comma 8 del succitato articolo 17-*septies*.

Provvedimenti più recenti in materia sono stati adottati dal CIPE, che nella seduta del 23 dicembre 2015 ha approvato l'aggiornamento annuale del Piano nazionale infrastrutturale per la ricarica dei veicoli alimentati ad energia elettrica succitato, e dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, che con il [decreto 1° dicembre 2015, n. 219](#) (pubblicato nella G.U. n. 7 dell'11 gennaio 2016) ha approvato il Regolamento relativo al sistema di riqualificazione elettrica destinato ad equipaggiare autovetture M e N1.

Con il [D.M. Ambiente 2 febbraio 2016, n. 65](#) è stato integrato l'elenco dei settori ai quali possono essere concessi finanziamenti a tasso agevolato a valere sul c.d. Fondo rotativo di Kyoto (istituito dall'articolo 1, comma 1110, della L. 296/2006), al fine di includervi quello delle "infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici e per l'erogazione di combustibili alternativi, trasporto collettivo e condiviso, e in generale mobilità sostenibile".

## Mobilità ciclistica

La mobilità ciclistica è stata oggetto di particolare attenzione nel corso della XVII legislatura. In primo luogo è stata approvata la [legge 11 gennaio 2018, n. 2](#) "Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica", avente ad oggetto la promozione dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, sia per le esigenze quotidiane e ricreative, che per lo sviluppo dell'attività turistica (su cui si veda l'apposito focus).

Sono stati inoltre parallelamente assegnati fondi per la realizzazione di un sistema di ciclovie turistiche individuando alcuni interventi prioritari che sono stati già oggetto di finanziamento.

### ***I fondi per la realizzazione del sistema nazionale di ciclovie turistiche***

Il comma 640 della legge di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#)) ha previsto che siano destinati 17 milioni di euro per l'anno 2016, e 37 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018 per la progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche nonché per la progettazione e realizzazione di ciclostazioni e di interventi concernenti la sicurezza della ciclabilità cittadina. Si prevede in particolare l'indicazione di tre interventi prioritari (ciclovie del Sole Verona-Firenze; ciclovie VenTo Venezia Torino; Grab Roma). E' inoltre

considerato un ulteriore itinerario da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovía dell'acquedotto pugliese), così come individuato dalla delibera CIPE, 1° febbraio 2001, nel progetto Basilicata". Il successivo comma 644 individua la copertura finanziaria per gli interventi di cui al predetto comma 640.

La successiva legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 144 e 145) ha incrementato le risorse assegnate alla realizzazione del sistema nazionale di ciclovie turistiche. In particolare è stata autorizzata l'ulteriore spesa di 13 milioni di euro per l'anno 2017, di 30 milioni di euro per l'anno 2018 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024. Le risorse sono destinate alla realizzazione di progetti individuati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Il 4 maggio 2016 il Ministro delle infrastrutture e trasporti ha presentato il *masterplan* per dare vita ad una rete infrastrutturale italiana delle ciclovie turistiche.

Il 27 luglio 2016 sono stati siglati i primi tre protocolli d'intesa tra il MIT e le otto regioni per la progettazione e la realizzazione delle prime ciclovie turistiche nazionali previste dalla legge di Stabilità 2016. I protocolli sono stati concordati con le regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Campania, Puglia e Basilicata. I tre protocolli d'intesa riguardano la progettazione e la realizzazione della Ciclovía Ven-To, da Venezia (VE) a Torino (TO) (siglato tra Mit, Mibact e Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Piemonte); Ciclovía del Sole, da Verona (VR) a Firenze (FI) (siglato tra Mit, Mibact e Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana); Ciclovía dell'Acquedotto Pugliese, da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) (siglato tra Mit, Mibact e Regioni Campania, Basilicata e Puglia). Il 21 settembre 2016 è stato poi sottoscritto il protocollo d'intesa per il "GRAB", il Grande Raccordo Anulare delle Bici, tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Sindaco di Roma Capitale, che dà il via al percorso amministrativo per la progettazione e la realizzazione delle opere relative alla ciclovía della Capitale.

Con la [direttiva ministeriale n. 133/2017](#) sono stati finanziati con 4,77 milioni di euro i progetti di fattibilità tecnica ed economica di queste quattro ciclovie turistiche. Il finanziamento è stato disposto per procedere rapidamente alla realizzazione dei percorsi ritenuti prioritari, in attesa della proposta del gruppo di lavoro istituito con decreto n. 85 del 14/3/2017, riguardante gli standard ed i requisiti omogenei che dovranno avere le ciclovie turistiche. Gli interventi saranno finanziati a valere sugli stanziamenti delle leggi di bilancio 2016 e 2017, pari a complessivi 370 milioni di euro e l'apertura dei cantieri è prevista nel 2018. La direttiva assegna a ciascun ente capofila le risorse, tenendo conto del costo stimato dei progetti, secondo la complessità dei percorsi. Le risorse assegnate sono le seguenti:

- Ciclovía del Sole, Bologna-Firenze, costo stimato 61,65 milioni di euro, assegnati per il progetto di fattibilità tecnica ed economica 1,06 milioni di euro;
- Ciclovía Vento, Venezia-Torino, costo stimato 129,70 milioni di euro, assegnati 2,75 milioni di euro;
- Ciclovía dell'Acquedotto Pugliese, costo stimato 106,51 milioni di euro, assegnati per il progetto di fattibilità tecnica ed economica 814 mila euro;
- Grab, Grande raccordo anulare delle bici, di Roma, costo stimato di



14,88 milioni di euro, assegnate risorse per 146 mila euro per il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

L'articolo 52 del [decreto-legge n. 50 del 2017](#) ha da ultimo integrato la norma del comma 640 della legge di Stabilità 2016, con la previsione di ulteriori interventi sul territorio nazionale da attuare nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente. Vengono aggiunte all'elenco delle ciclovie finanziabili le seguenti:

- ciclovie del Garda;
- ciclovie Trieste - Lignano Sabbiadoro – Venezia;
- ciclovie Sardegna;
- ciclovie Magna Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia);
- ciclovie Tirrenica;
- ciclovie Adriatica.

La legge n. 221 del 2015 ha inoltre assegnato alla regione Emilia Romagna un contributo di 5 milioni di euro per l'anno 2016 per il recupero a scopi ciclopedonali del tracciato dismesso della tratta ferroviaria Bologna Verona nell'ambito del corridoio europeo Eurovelo 7.

### Incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni

L'[art. 39 del D.L. 133/2014](#) (c.d. decreto sblocca Italia) ha modificato alcuni dei criteri per la fruizione degli incentivi per l'acquisto di veicoli a basse emissioni complessive, attraverso una serie di modifiche alle disposizioni del decreto-legge n. 83 del 2012 che li aveva introdotti istituendo un programma triennale di incentivazione per l'acquisto di tutte le tipologie di veicoli aziendali (autovetture, veicoli commerciali, ciclomotori, motocicli e quadricicli), purché destinati all'esercizio di impresa o ad uso pubblico e a condizione che venisse rottamato un veicolo obsoleto, della stessa categoria, avente almeno 10 anni di anzianità, ovvero anche senza rottamazione ma nel caso di acquisto di veicoli aventi emissioni particolarmente basse (< 95g/km).

Il Fondo per l'erogazione degli incentivi (previsto dall'[art. 17-undecies del D.L. 83/2012](#)), in conseguenza della modifica operata dal comma 222 della L. 190/2014, non ha più risorse a partire dal 2015. L'ultimo decreto di riparto, relativo all'esercizio 2014, è contenuto nel [D.M. Sviluppo economico 3 aprile 2014](#).

### Agevolazioni fiscali per i veicoli ecologici

Nella legislazione vigente sono previste esenzioni o riduzioni della tassa automobilistica (bollo auto) per i veicoli elettrici, per quelli alimentati esclusivamente a GPL o gas metano, e per quelli con alimentazione ibrida. Si ricorda che sulla materia la competenza legislativa spetta alle Regioni, pertanto tali agevolazioni non sono uniformi su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 20 del DPR n. 39 del 1959 (Testo unico delle leggi sulle tasse

automobilistiche) prevede l'esenzione dal bollo per cinque anni per gli autoveicoli, i motocicli e i ciclomotori a due, tre o quattro ruote, nuovi azionati da motore elettrico. Molte Regioni prevedono, per il periodo successivo al quinquennio di esenzione, la riduzione del bollo per gli autoveicoli elettrici a un quarto di quello previsto per i veicoli a benzina (mentre per i motocicli ed i ciclomotori la tassa automobilistica deve essere corrisposta per intero).

Per gli autoveicoli omologati per la circolazione esclusivamente con alimentazione a GPL o gas metano, molte Regioni prevedono la riduzione della tassa automobilistica a un quarto di quella prevista per i corrispondenti veicoli a benzina.

Per le autovetture ibride (a doppia alimentazione benzina/metano o GPL, ovvero benzina/elettrica o idrogeno) alcune Regioni prevedono una esenzione limitata nel tempo (tre o cinque anni), altre Regioni prevedono una riduzione del bollo che va calcolato in base alla sola potenza del motore termico e non a quella complessiva del veicolo. Alcune Regioni, infine, prevedono una esenzione per un limitato periodo a favore degli autoveicoli sui quali viene installato un impianto per l'alimentazione a GPL o metano.

FOCUS:

La legge sulla mobilità ciclistica

78

### La legge sulla mobilità ciclistica

La [legge n. 2 del 2018](#), d'iniziativa parlamentare, avente ad oggetto lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica persegue l'obiettivo di promozione dell'uso della bicicletta come mezzo di trasporto, sia per le esigenze quotidiane e ricreative, che per lo sviluppo dell'attività turistica. Tali obiettivi devono essere perseguiti a tutti i livelli amministrativi sia centrali che locali in modo da rendere lo sviluppo della mobilità ciclistica e delle necessarie infrastrutture di rete una componente fondamentale delle politiche della mobilità. La legge introduce nell'ordinamento la definizione normativa delle ciclovie e delle reti cicloviarie e la loro classificazione.

La rete cicloviaria è definita come l'insieme di diverse ciclovie o di segmenti di ciclovie raccordati tra loro, percorribili dal ciclista senza soluzione di continuità.

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, l'art. 3 prevede l'adozione di un Piano generale della mobilità ciclistica, di durata triennale, che dovrà costituire parte integrante del Piano generale dei trasporti e della logistica. Il Piano sarà adottato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dei beni culturali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e province autonome, e sarà articolato in due specifici settori di intervento:

- lo sviluppo della mobilità ciclistica in ambito urbano e metropolitano;
- lo sviluppo della mobilità ciclistica su percorrenze definite a livello regionale, nazionale ed europeo.

Il Piano dovrà, tra l'altro, individuare le ciclovie di interesse nazionale che costituiranno la Rete ciclabile nazionale denominata "Bicitalia", la rete

infrastrutturale di livello nazionale che dovrà essere integrata nel sistema della rete ciclabile transeuropea "Eurovelo".

Tra le caratteristiche della Rete Bicalia si prevede: che abbia uno sviluppo complessivo non inferiore a 20.000 km e sia articolata su itinerari su tutto il territorio nazionale; la sua integrazione e interconnessione con le reti infrastrutturali a supporto delle altre modalità di trasporto, nonché con le altre reti ciclabili presenti nel territorio; la continuità e l'interconnessione con le reti ciclabili urbane, anche attraverso la realizzazione di aree pedonali e zone a traffico limitato, nonché attraverso l'adozione di provvedimenti di moderazione del traffico.

Sarà inoltre definito nel Piano generale il quadro, per ciascuno dei tre anni, delle risorse finanziarie, pubbliche e private, reperibili per la mobilità ciclistica e l'individuazione delle modalità di finanziamento degli interventi indicati nei Piani della mobilità ciclistica di comuni e città metropolitane.

Il piano potrà essere aggiornato annualmente con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da emanare entro il 31 marzo di ciascun anno.

Per conseguire le finalità del provvedimento si prevede che anche le regioni predispongano e approvino, in coerenza con il Piano regionale dei trasporti e della logistica, un Piano regionale della mobilità ciclistica, di durata triennale per disciplinare l'intero sistema ciclabile regionale. Il Piano regionale, dopo la deliberazione della regione deve essere inviato entro dieci giorni dall'approvazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. In sede di prima applicazione si prevede che debba essere approvato entro dodici mesi dall'approvazione del Piano generale della mobilità ciclistica.

Il Piano regionale deve essere redatto sulla base dei Piani urbani della mobilità sostenibile e dei relativi programmi e progetti presentati dai comuni e dalle città metropolitane e deve definire, tra l'altro, la Rete ciclabile regionale e le ciclovie incluse nella Rete denominata Bicalia che ricadono nel territorio regionale. Del Piano regionale della mobilità ciclistica fa parte integrante il Piano regionale di riparto dei finanziamenti per la mobilità ciclistica e per la realizzazione di reti di percorsi ciclabili integrati.

Per quanto riguarda le città metropolitane ed i comuni non facenti parte di città metropolitane, questi dovranno predisporre e definire i Piani urbani della mobilità ciclistica, chiamati Biciplan, quali piani di settore dei Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS), per definire gli obiettivi, le strategie e le azioni necessarie a promuovere e intensificare l'uso della bicicletta. In particolare spetta ai comuni il compito di prevedere la realizzazione di velostazioni e di favorire la creazione di spazi attrezzati per il deposito e la sosta delle biciclette.

Entro il 30 aprile di ogni anno, dovrà essere infine presentata una relazione annuale al Parlamento sulla mobilità ciclistica da parte del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

## Il sistema portuale e il trasporto marittimo e su vie navigabili interne

Le esigenze di riforma del sistema portuale, al fine di migliorarne la competitività, sono state definite nell'ambito del **Piano strategico nazionale della portualità e della logistica**, in seguito al quale si è proceduto alla riforma delle autorità portuali, che sono state soppresse e sostituite da **15 nuove Autorità di Sistema Portuale**. Sempre in **materia portuale** è stata approvata la legge di iniziativa parlamentare, in materia di **responsabilità dei piloti dei porti (legge n. 230 del 2016)**.

Un altro settore oggetto di riordino è quello del **diporto nautico**. E' stata approvata la **riforma del codice della nautica da diporto (decreto legislativo n. 229 del 2017)** che ha introdotto, tra l'altro, nuove norme in tema di classificazione delle unità da diporto, agevolazioni nel settore delle patenti nautiche, interventi di semplificazione amministrativa, nonché disposizioni per le scuole nautiche e i centri di istruzione della nautica. E' stato poi disciplinato il nuovo **sistema telematico centrale della nautica da diporto** ed è stata recepita la disciplina europea in materia di **unità da diporto e moto d'acqua**. Sotto il profilo fiscale è **stata abrogata la tassa annuale sulle unità da diporto** prevista dall'**articolo 16, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011**.

Con riferimento alle **imprese marittime** si è proceduto al riordino degli incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime, sulla base della delega della legge europea 2015 (**Decreto legislativo n. 221 del 29 ottobre 2016**).

Per quanto riguarda infine le iniziative parlamentari che non hanno concluso il proprio iter, si ricordano le proposte di legge In materia di **navigazione fluviale ed interna**: l'A.C. 3503 "Modifiche al codice della navigazione e altre disposizioni per lo sviluppo del trasporto nella rete delle vie navigabili interne e del sistema dei servizi di informazione fluviale" e l' A.C. 3245 sull'Istituzione del Comitato nazionale per la navigazione interna, nonché la proposta di legge A. C. 730 in materia di **interporti e piattaforme logistiche**.

### Il Piano strategico della portualità e della logistica

Il **Piano strategico della portualità e della logistica** è stato approvato con **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri 26 agosto 2015, in attuazione delle previsioni dell'articolo 29 del decreto-legge n. 133/2014 (cd. "Sblocca Italia").

Il quadro normativo di riferimento in materia portuale, basato sulla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali, affidate alle autorità portuali, e funzioni di gestione del traffico e dei terminali, affidate ai privati, salva la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture, era caratterizzato da una gestione incentrata su porti monoscalo, talora in concorrenza tra loro, che, con il passare del tempo e l'emergere di nuove esigenze logistiche,

non risultavano più essere adeguate rispetto alle sfide poste da sistemi portuali integrati e concorrenziali.

Il Piano strategico della portualità e della logistica ha costituito il presupposto per i necessari interventi di riforma del sistema portuale, partendo dalla constatazione della situazione di difficoltà del sistema portuale italiano e dall'esigenza di ammodernare l'impianto legislativo, basato sulla legge n. 84 del 1994.

Il Piano strategico della portualità e della logistica è stato presentato alle Camere il 6 luglio 2015 e la Commissione trasporti della Camera dei deputati ha espresso il proprio parere nella seduta del 5 agosto 2015. Il Piano è stato quindi approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 agosto 2015. La Corte Costituzionale con Sentenza n. 261/2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 1, del D.L. n. 133 del 2014, che disciplinava la procedura di formazione del Piano, nella parte in cui non ha previsto alcuna forma di coinvolgimento delle regioni nella procedura di predisposizione del Piano. In accoglimento della sentenza della Corte Costituzionale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha quindi trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, su cui è stata raggiunta l'Intesa nella seduta del 31 marzo 2016.

La prima parte del Piano contiene un'ampia disamina della situazione del sistema portuale italiano inquadrato anche in relazione alla situazione internazionale ed europea con specifici approfondimenti sugli aspetti sia normativi che economici relativi allo sviluppo della rete commerciale europea (ferroviaria e portuale), all'attuale disponibilità di risorse per le autorità portuali e in generale all'andamento economico del sistema portuale. Si trattano inoltre i temi della cantieristica nonché delle caratteristiche della domanda e dell'offerta nel settore marittimo sia in Italia che su scala globale evidenziando gli elementi connotativi dello sviluppo del trasporto marittimo. Si analizzano infine, anche in tal caso con un approccio comparativo, le caratteristiche della *governance* del sistema portuale italiano e le prospettive del mercato e del trasporto marittimo.

La seconda parte del documento indica invece 10 obiettivi strategici per il sistema mare declinati in specifiche azioni.

Gli obiettivi individuati sono di ampia portata e concernono sia il miglioramento dell'efficienza dei porti (in questo senso si prevede tra l'altro la semplificazione e lo snellimento delle procedure, con particolare riguardo ad alcuni ambiti sensibili quali i dragaggi, anche attraverso il completamento dello sportello unico doganale e la modifica delle procedure di approvazione dei progetti infrastrutturali e dei criteri di selezione degli investimenti infrastrutturali), sia un adeguamento delle infrastrutture di collegamento (in questo senso nell'ambito dell'obiettivo "Miglioramento accessibilità e collegamenti marittimi e terrestri" si prevede la realizzazione di corridoi ferroviari veloci e il potenziamento delle connessioni via mare) sia la promozione di interventi di miglioramento del sistema logistico (attraverso l'implementazione della piattaforma logistica nazionale e all'innovazione tecnologica).

Tra gli obiettivi individuati si sottolinea, per gli sviluppi che lo stesso ha avuto nel corso della legislatura, l'obiettivo 10 consistente nell'attualizzazione del modello di **governance** dei porti italiani. Tale obiettivo prende le mosse dalla constatazione dell'esigenza di superare la dimensione mono-scalo degli organi di governo dei porti, a favore di strutture di governo unitarie per sistemi portuali multi-scalo. Tale risultato si prevede la creazione, in luogo delle autorità portuali, di autorità di sistema portuale in numero non superiore a quello dei porti inseriti nel *Core Network* (o rete centrale) delle reti transeuropee di

trasporto TEN-T. In capo alle autorità di sistema portuali si concentrano le principali funzioni di promozione, pianificazione, gestione e controllo oggi attribuite alle Autorità portuali.

## La riforma delle autorità portuali

In coerenza con quanto previsto dal Piano strategico della portualità e della logistica è stato realizzato con il [decreto legislativo n. 169/2016](#) un riordino del sistema portuale, che ha previsto in particolare:

- 1) il superamento della logica dell'autorità portuale intesa come struttura amministrativa per lo più coincidente con una singola struttura portuale (monoscalo) e, pertanto, la sostituzione delle vecchie autorità portuali con nuove Autorità di sistema portuale (AdSP) alle quali fanno capo più porti;
- 2) la conseguente riduzione del numero delle autorità portuali che sono state portate da 24 a 15, accorpendo 57 porti italiani (con la possibilità di ulteriori riduzioni di strutture sulla base del monitoraggio della riforma, da effettuare dopo tre anni dall'entrata in vigore della stessa). E' previsto che le Regioni possono chiedere l'inserimento nelle Autorità di Sistema di ulteriori porti di rilevanza regionale o nazionale. Si prevede che nei porti nei quali aveva sede un'autorità portuale soppressa sia istituito un Ufficio territoriale portuale;
- 3) una nuova programmazione degli investimenti portuali e una nuova procedura per i piani regolatori portuali;
- 4) la previsione del Piano dell'organico del porto dei lavoratori delle imprese portuali;
- 5) la riarticolazione della *governance*;

Con riferimento agli organi delle Autorità di Sistema Portuale sono previsti in particolare:

- a) il Presidente dell'Autorità di sistema portuale con "comprovata esperienza e qualificazione professionale nei settori dell'economia dei trasporti e portuale", che è nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con le Regioni interessate, resta in carica quattro anni e può essere riconfermato una sola volta;
- b) il Comitato di Gestione che sostituisce il vecchio comitato portuale e che risulta composto esclusivamente da soggetti istituzionali (presidente dell'Autorità di sistema portuale, che lo presiede, un componente designato dalla regione o da ciascuna regione dalle regioni il cui territorio è incluso nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuna delle città metropolitane il cui territorio è incluso nel sistema portuale; un componente designato dal sindaco di ciascuno dei comuni capoluogo di provincia sede di porto o dei comuni ex sede di autorità portuale inclusi nell'Autorità di sistema portuale; un rappresentante dell'autorità marittima, con diritto di voto nelle materie di competenza). Con riguardo ai componenti di tale organo sono state inoltre previste specifiche forme di inconfirabilità.

c) l'Organismo di partenariato della risorsa mare che è un nuovo organo con funzioni consultive dei rappresentanti degli operatori e delle imprese, composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale che lo presiede, dal comandante del porto ovvero dei porti che fanno parte del sistema dell'AdSP e in

cui confluisce la rappresentanza delle categorie professionali e delle imprese: vi partecipano, tra gli altri, le associazioni datoriali e sindacali rappresentative delle categorie operanti in porto ed i rappresentanti degli armatori, degli industriali, degli operatori logistici, ferroviari, turistici che operano nel porto;

d) la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale, istituita a livello centrale con sede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, come organo di coordinamento nazionale delle nuove Autorità con il compito di coordinare e armonizzare le scelte strategiche per i grandi investimenti infrastrutturali, le scelte di pianificazione urbanistica in ambito portuale, le strategie di attuazione delle politiche relative alle concessioni demaniali marittime e le strategie di marketing e promozione sui mercati internazionali del sistema portuale nazionale.

Oltre a tali aspetti sono state modificate le competenze dei diversi organi (dal presidente, al comitato di gestione, al segretario generale), alcune competenze dell'autorità marittima, e sono state introdotte altre disposizioni di semplificazione e di coordinamento. E' infine stata prevista la costituzione di società cooperative per i servizi di ormeggio.

Il Governo era stato delegato dall'articolo 8, comma 1, lettera f, della [legge 7 agosto 2015, n. 124](#). a prevedere la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina delle autorità portuali, di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, con particolare riferimento al numero, all'individuazione di autorità di sistema, alla *governance*, tenendo conto del ruolo delle regioni e degli enti locali nonché alla semplificazione e unificazione delle procedure doganali e amministrative in materia di porti" .

In attuazione di questa legge delega il [decreto legislativo n. 169/2016](#) (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 31 agosto 2016) è entrato in vigore il 15 settembre 2016

Successivamente, è stato emanato il [decreto legislativo n. 232 del 2017](#) che contiene disposizioni integrative e correttive del precedente decreto legislativo.

### ***Le nuove Autorità di Sistema portuale***

Di seguito sono indicate le 15 nuove Autorità di sistema portuale, il porto sede dell'Autorità (in grassetto) e gli altri porti che ne fanno parte:

- *Mare Ligure occidentale*: **Genova**, Savona, Vado Ligure;
- *Mare Ligure orientale*: **La Spezia**, Marina di Carrara;
- *Mar Tirreno settentrionale*: **Livorno**, Capraia, Piombino, Portoferraio, Rio Marina e Cavo;
- *Mar Tirreno centro-settentrionale*: **Civitavecchia\***, *Fiumicino*, *Gaeta*;
- *Mar Tirreno centrale*: **Napoli**, Salerno, Castellamare di Stabia;
- *Mari Tirreno Meridionale, Jonio e dello Stretto*: **Gioia Tauro**, Crotone (porto vecchio e nuovo); Corigliano Calabro, Taureana di Palmi, Villa San Giovanni, Messina, Milazzo, Tremestieri, Vibo Valentia e Reggio Calabria;
- *Mare di Sardegna*: **Cagliari**, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale);
- *Mare di Sicilia occidentale*: **Palermo**, Termini Imerese, Porto Empedocle, Trapani;
- *Mare di Sicilia orientale*: **Augusta**, Catania;
- *Mare Adriatico meridionale*: **Bari**, Brindisi, Manfredonia, Barletta, Monopoli;



- *Mare Ionio*: Taranto;
- *Mare Adriatico centrale*: Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica), Ortona;
- *Mare Adriatico centro-settentrionale*: Ravenna;
- *Mare Adriatico settentrionale*: Venezia, Chioggia;
- *Mare Adriatico orientale*: Trieste, (Monfalcone \*\*).

(\*) Per il Porto di Civitavecchia è in corso un percorso per il riconoscimento della qualità di porto *core*.

(\*\*) Per il porto di Monfalcone è stato chiesto l'inserimento nell'Autorità portuale del Mare Adriatico orientale con lo schema di Decreto del Presidente della Repubblica (A.G. 509) presentato alle Camere il 13 febbraio 2018.

I porti che sono stati individuati come sede dell'Autorità fanno parte della rete centrale transeuropea (c.d. *core*). Il Regolamento UE n. 1315/2013 definisce la rete europea dei trasporti indicando una rete centrale ("*core*") che consiste di quelle parti della rete che rivestono la più alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e, pertanto, da completare entro il 2030, e una rete "globale" ("*comprehensive*") connessa alla rete centrale, di cui costituisce l'articolazione primaria, che è costituita da tutte le infrastrutture di trasporto, esistenti e pianificate, della rete transeuropea dei trasporti, nonché da misure che ne promuovono l'uso efficiente e sostenibile sul piano sociale e ambientale, da completarsi entro il 2050. Nelle reti sono indicati collegamenti ferroviari, portuali, aeroportuali, di navigazione interna, stradali e intermodali interconnessi per assicurare una mobilità efficiente nel continente europeo.

## L'autonomia finanziaria delle Autorità portuali e le infrastrutture portuali

L'avvio della XVII Legislatura è stato caratterizzato da vari interventi finalizzati a potenziare l'autonomia finanziaria dei porti nonché da altre disposizioni relative alle aree portuali.

E' stato infatti istituito il Fondo per il finanziamento degli interventi di adeguamento dei porti, per opere previste nei piani regolatori portuali e opere di infrastrutturazione, da alimentare annualmente con l'1 per cento del gettito dell'IVA sull'importazione di merci introdotte nel territorio nazionale tramite ciascun porto rientrante nelle circoscrizioni delle autorità portuali, con il limite di 70 milioni di euro annui (articolo 14 del decreto-legge n. 83/2012 che ha introdotto un nuovo art. 18-*bis* nella legge n. 84/1994).

Su tale norma sono intervenuti i decreti-legge n. 69 e 145 del 2013, la legge di Stabilità 2015 ed il decreto legislativo n. 169 del 2016, di riforma delle Autorità portuali. Tale ultima norma ha previsto che le Autorità di sistema portuale possano, in ogni caso, fare ricorso a forme di compartecipazione del capitale privato, secondo la disciplina della tecnica di finanza di progetto per la realizzazione di tali opere e interventi infrastrutturali nei porti, stipulando contratti

di finanziamento a medio e lungo termine con istituti di credito nazionali ed internazionali abilitati, inclusa la Cassa depositi e prestiti S.p.A.

L'articolo 22, comma 3, del decreto-legge n. 69/2013 ha stabilito: a) l'innalzamento da 70 milioni di euro annui a 90 milioni di euro annui del tetto del Fondo; b) la possibilità di destinare le risorse anche agli investimenti necessari alla messa in sicurezza, alla manutenzione e alla riqualificazione strutturale degli ambiti portuali. Il limite è stato successivamente riportato a 70 milioni di euro dalla legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014, comma 236), che ha contestualmente previsto l'assegnazione ai porti, da parte del CIPE, di una quota di risorse del Fondo, pari a 20 milioni € annui dal 2015 al 2024, senza l'applicazione delle procedure dell'articolo 18-bis della legge n. 84/1994, per gli interventi immediatamente cantierabili finalizzati al miglioramento della competitività dei porti e all'efficienza del trasferimento ferroviario e modale all'interno dei sistemi portuali. L'articolo 13 del decreto-legge n. 145/2013 (c.d "DL destinazione Italia") ha consentito la destinazione della quota di IVA riscossa nei porti e trattenuta dalle autorità portuali anche a interventi cantierabili per la competitività dei porti italiani, interventi finanziati anche con risorse revocate dalla realizzazione di altre infrastrutture nonché erogate per interventi nelle aree portuali per i quali non si sia proceduto, entro due anni dall'erogazione del finanziamento, all'approvazione del bando di gara (sulla procedura di assegnazione di tali risorse è poi intervenuto il comma 236 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015, L. n. 190/2014).

Altri interventi hanno riguardato la tassa di ancoraggio: l'articolo 22, comma 2 del decreto-legge n. 69/2013 ha consentito alle autorità portuali, stabilizzando e sviluppando la disciplina introdotta sperimentalmente per gli anni dal 2010 al 2012 dall'articolo 5, comma 7-duodecies del decreto-legge n. 194/2009, di variare la tassa di ancoraggio e portuale, diminuendole fino all'azzeramento ovvero aumentandole fino a un tetto massimo pari al doppio. Inoltre, il comma 2-*bis* dell'art.22 ha previsto in via sperimentale, per gli anni 2016, 2017 e 2018, la possibilità di ridurre o esentare dalla tassa di ancoraggio per le navi porta-**container**, adibite a servizi regolari di linea impiegate in traffici internazionali, nei porti sede di Autorità portuale con un volume di traffico di *container* movimentati in operazioni di trasbordo superiore all'80 per cento del totale. Le autorità portuali deliberano annualmente l'applicazione e il limite della misura.

Per quanto riguarda le aree portuali, con l'articolo 29 del decreto-legge n. 133 del 2014 è stato previsto che, in sede di piano regolatore portuale, nel caso di strutture o ambiti idonei, sottoutilizzati o non diversamente utilizzabili per funzioni portuali di preminente interesse pubblico, sia valutata con priorità la finalizzazione di tali strutture ed ambiti ad approdi turistici.

Per la realizzazione di opere di accesso agli impianti portuali, con la legge n.190 del 2014 (comma 153) si è prevista l'erogazione di risorse pari a 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, in linea con il Piano della portualità e della logistica che evidenzia la criticità della carenza dei collegamenti infrastrutturali tra i porti e il sistema di trasporto nazionale. La ripartizione di tali risorse avviene con delibera del CIPE.

Successivamente, con l'articolo 47, comma 11-quater, del decreto-legge n. 50 del

2017, è stato previsto che ciascuna Autorità di Sistema portuale, relativamente a concessioni in essere per aree demaniali su cui insistono attività terminalistiche, possa riconoscere, al fine di promuovere il traffico ferroviario delle merci in ambito portuale, nel rispetto dei limiti minimi dei canoni, una progressiva diminuzione dei canoni di concessione in funzione del raggiungimento di specifici obiettivi di traffico ferroviario portuale generato da ciascuna area o comunque ad essa riconducibile. Ciascuna Autorità di sistema portuale stabilisce gli obiettivi specifici di traffico ferroviario, l'entità e le modalità di determinazione dello sconto compatibilmente con le risorse disponibili nei propri bilanci.

### La riforma della nautica da diporto

Nel settore della nautica è stata approvata la legge delega per la riforma della nautica da diporto ([legge 7 ottobre 2015, n. 167](#)), cui è stata data attuazione con il [decreto legislativo n. 229 del 2017](#), entrato in vigore il 13 febbraio 2018, che ha profondamente riformato il codice della nautica da diporto (decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, che attuava la direttiva 2003/44/CE).

A tale innovazione si affianca l'istituzione, prevista dalla legge di stabilità 2013, del Sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE), che si articola nell'Archivio telematico centrale delle unità da diporto (ATCN), nello Sportello Telematico del Diportista (STED) e nell'Ufficio di conservatoria centrale delle unità da diporto (UCON). L'attuazione di questo nuovo sistema telematico è stata rinviata all'emanazione di un apposito regolamento.

### Le novità del Codice della nautica da diporto

Le principali novità introdotte nel Codice della nautica da diporto sono idi seguito sinteticamente indicate (in parentesi il relativo articolo del Codice):

- la revisione della classificazione delle unità da diporto (art. 3), in particolare con una suddivisione in tre categorie delle navi da diporto (unità superiori a 24 mt) e l'introduzione delle moto d'acqua;
- l'introduzione nel Codice delle unità da diporto utilizzate a fini commerciali (*commercial yacht*) e la definizione delle loro caratteristiche (art. 2), con l'introduzione della possibilità di svolgere l'assistenza all'ormeggio nelle strutture della portualità turistica e l'assistenza e traino in mare per i natanti e le imbarcazioni;
- il rinvio all'applicazione delle norme specifiche del decreto legislativo n. 5/2016 per la progettazione, costruzione e immissione in commercio delle unità da diporto e delle moto d'acqua (comma 1-bis dell'art. 14);
- la semplificazione del regime amministrativo delle unità da diporto (artt. 15 e 17) con l'abolizione tra l'altro del riferimento ai registri cartacei, con l'adozione dell'Archivio telematico (ATCN) per gli atti inerenti la proprietà

- delle navi e delle imbarcazioni da diporto;
- la previsione dello Sportello Telematico (STED), che provvederà al rilascio dei documenti per la navigazione, tra cui la licenza di navigazione ed i suoi aggiornamenti (cambio proprietà, residenza, nomina di armatore, ipoteca, leasing, ecc.), prevedendosi un termine di 20 giorni per il rinnovo della licenza tramite STED (artt. 22, 23 e 24);
  - l'obbligo di iscrizione delle navi e delle imbarcazioni da diporto (unità tra 10 e 24 mt) nell'Archivio telematico centrale delle unità da diporto (ATCN), presentando allo Sportello telematico del diportista (STED) il titolo di proprietà, o la procura in caso di *leasing*, e il certificato di stazza (artt. 15-*bis* e 19), nonché la possibilità di iscrizione provvisoria di tali unità (art. 20);
  - l'esclusione dei natanti da diporto (unità fino a 10 mt) commerciali dall'obbligo di iscrizione nell'Archivio telematico (art. 27);
  - la possibilità di iscrizione nel registro internazionale delle navi da diporto destinate esclusivamente al noleggio turistico (art. 15-*ter*);
  - la semplificazione procedimento di autorizzazione alla dismissione di bandiera (art. 21, co. 2-*ter*, 2-*quater*);
  - la limitazione del noleggio occasionale alla bandiera nazionale con l'obbligo di avere il contratto a bordo (art. 49-*bis*);
  - l'eliminazione delle procedure di imbarco e sbarco per la rotazione dei marittimi fra diverse unità della stessa impresa che esercita il noleggio;
  - la rimozione del limite delle 1000 t per l'iscrizione nel Registro Internazionale;
  - l'istituzione dell'Anagrafe nazionale telematica delle patenti nautiche (art. 39-*bis*);
  - l'aggiornamento dei requisiti psicofisici, con particolare riferimento a quelli visivi e uditivi, necessari per il conseguimento della patente nautica;
  - l'introduzione di una disciplina per le scuole nautiche, soggette a vigilanza amministrativa e tecnica da parte delle province o delle città metropolitane o delle Province autonome (art. 49-*septies*) e dei centri di istruzione per la nautica (art. 49-*octies*);
  - il riconoscimento della figura professionale dell'istruttore di vela, definito come chi insegna professionalmente, anche in modo non esclusivo e non continuativo, a persone singole e a gruppi di persone, le tecniche della navigazione a vela in tutte le loro specializzazioni, esercitate con qualsiasi tipo di unità, in mare, nei laghi e nelle acque interne, con il conseguente obbligo di iscrizione nell'elenco Nazionale (art. 49-*quinquies* e 49-*sexies*);
  - l'istituzione della figura professionale del mediatore del diporto, che mette in relazione le parti per la conclusione di contratti di costruzione, compravendita, locazione, noleggio e ormeggio di unità da diporto e la definizione delle procedure e dei requisiti per lo svolgimento di tale attività (art. 49-*quater*);
  - l'introduzione del nuovo titolo professionale nazionale quello di "ufficiale di navigazione del diporto di 2<sup>a</sup> classe" specifico per il diporto e semplificato;
  - lo snellimento dei controlli sulla navigazione, con il collegamento dei controlli in mare al registro Telematico ed all'Anagrafe telematica delle patenti per evitare ripetizioni dei controlli (art. 26-*bis*);
  - l'aggiornamento della normativa sulla sicurezza della navigazione e per

la salvaguardia della vita umana in mare con il rinvio ad un regolamento attuativo e con la previsione, per le navi da diporto in navigazione entro tre ore da una postazione medica, di una persona a bordo in possesso del *first aid* anzichè del medico di bordo;

- le procedure per l'approvazione e l'installazione di sistemi di alimentazione con GPL (gas di petrolio liquefatto), metano e elettrici sulle unità da diporto di nuova costruzione o già immesse sul mercato;
- l'obbligo dei gestori delle strutture per il diporto di riservare alle unità in transito, a vela e a motore, alcuni spazi per l'accosto o il rifugio (art. 49-*nonies*) nonchè di riservare ormeggi a soggetti diversamente abili;
- la possibilità di destinare parti del demanio marittimo non in concessione a ricoveri a secco (***dry storage***) per la nautica minore, quindi imbarcazioni e natanti fino a 12 mt (art. 49-*undecies*);
- la possibilità degli enti gestori delle aree marine protette di istituire campi boa e campi di ormeggio attrezzati (art. 49-*decies*);
- l'istituzione del servizio di assistenza e traino per le imbarcazioni e natanti da diporto, che può essere svolto da privati, singoli o associati, cooperative e gruppi ormeggiatori previa sottoscrizione di una polizza assicurativa (art. 49-*duodecies*);
- norme per la protezione dell'ambiente marino con l'introduzione del reato di danno ambientale e l'obbligo del bollino blu, valido per tutta la stagione balneare;
- l'istituzione della giornata del mare (art. 52) e l'inserimento della cultura del mare e dell'insegnamento dell'educazione marinara nei piani formativi scolastici, nel rispetto dei principi costituzionali e della normativa vigente;
- la revisione e rimodulazione delle sanzioni amministrative, prevedendo sanzioni più severe a carico di coloro che conducono unità da diporto in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti; viene prevista la possibilità di pagamento ridotto entro 5 gg.

Per l'applicabilità delle nuove disposizioni del Codice, l'art. 61 del D.L.gs. n. 227/2017, prevede che fino a piena attuazione della disciplina applicativa del Sistema telematico centrale della nautica da diporto e all'adozione del decreto di fissazione delle tariffe applicabili, occorre riferirsi agli organismi e procedure preesistenti e continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti.

Per quanto riguarda l'iter di approvazione della riforma del Codice, la delega è stata esercitata con la presentazione il 22 settembre 2017 dello schema di decreto legislativo (A.G. 461), su cui le competenti Commissioni parlamentari di Camera e Senato hanno espresso i pareri: la IX Commissione Trasporti della Camera il 25 ottobre 2017 (parere favorevole con condizioni e osservazioni) e la 8a Commissione del Senato il 24 ottobre 2017 (parere favorevole condizionato e con osservazioni). Il 27 ottobre 2017 è stato pertanto presentato dal Governo il nuovo testo modificato (A.G. 461-bis) dello schema di decreto, che ha recepito i pareri espressi dalle Commissioni parlamentari e tenuto anche conto dei pareri resi dal Consiglio di Stato il 18 ottobre 2017 e dal Garante per la protezione dei dati personali il 19 ottobre 2017. Il nuovo schema ha provveduto a coordinare anche le nuove norme del Codice con il decreto legislativo n. 5 del 2016 relativo alle unità da diporto e alle moto d'acqua.

Il Sistema telematico centrale della nautica da diporto

(SISTE)

L'istituzione del Sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE) è stata prevista dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012- commi da 217 a 222 dell'articolo 1), rinviandone l'applicabilità all'emanazione di un apposito regolamento di attuazione. Lo schema di decreto è stato presentato alla Camere l'8 settembre 2017 (A.G. 448) e su di esso la IX Commissione della Camera ha reso il parere favorevole, con condizioni e osservazioni, il 12 ottobre 2017.

Il nuovo regolamento propone il superamento del vecchio sistema di tenuta dei registri di iscrizione delle unità da diporto, gestiti finora in formato cartaceo e in termini decentrati presso ciascun circondario marittimo, con la loro completa informatizzazione e la devoluzione delle relative competenze ad un'unica autorità centrale competente su tutto il territorio nazionale.

Il regolamento inoltre dispone la semplificazione e la razionalizzazione delle modalità di iscrizione e cancellazione delle unità da diporto nei relativi registri e delle modalità di rilascio dei documenti di navigazione attraverso l'istituzione degli sportelli telematici del diportista (STED), collegati con una banca dati centrale.

In attuazione della previsione della legge di Stabilità 2013, era già stato approvato dal Consiglio dei ministri l'8 novembre 2013 un primo schema di regolamento (A.G. 96), poi trasmesso alle Camere il 18 aprile 2014, ma il cui iter si è interrotto a seguito dell'emanazione di nuove norme in materia, contenute nel D.L. n. 133/2014. Tale schema di regolamento fu pertanto ritirato.

Il Sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE), viene istituito dallo schema di regolamento presso il Dipartimento per i trasporti, la navigazione gli affari generali ed il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e si articola nelle seguenti strutture:

- l'Archivio telematico centrale delle unità da diporto (ATCN), che contiene le informazioni di carattere tecnico e giuridico delle unità da diporto, tra cui l'identità del proprietario, gli elementi tecnici dell'unità, nonché "tutti gli atti soggetti a pubblicità legale" relativi al mezzo, tra cui i controlli di sicurezza della navigazione effettuati sulle unità da diporto dalle autorità competenti (primariamente il Corpo delle capitanerie di porto-guardia costiera). L'Archivio è articolato in due sezioni: la sezione dati del Registro delle imbarcazioni da diporto (RID) e del Registro delle navi da diporto (RND), e la sezione dati del SISTE, alimentata dal Ministero. Il termine per il popolamento delle nuove sezioni RID e RND dell'Archivio Telematico Centrale è fissato al 1° ottobre 2019;
- l'Ufficio di conservatoria centrale delle unità da diporto (previsto dall'articolo 32 del decreto-legge n. 133/2014), che cura i rapporti con il Centro elaborazione dati del Ministero e con tutti i soggetti abilitati ad alimentare l'archivio;
- lo Sportello telematico del diportista (STED), che è attivato, mediante collegamento telematico con il CED, presso i seguenti soggetti:
  - le capitanerie di porto e gli uffici circondariali marittimi;
  - gli uffici di motorizzazione civile;

- i raccomandatari abilitati (i raccomandatari marittimi sono definiti dall'articolo 2 della legge n. 135 del 1977 come coloro che svolgono "attività di raccomandazione di navi, quali assistenza al comandante nei confronti delle autorità locali o dei terzi, ricezione o consegna delle merci, operazioni di imbarco e sbarco dei passeggeri, acquisizione di noli, conclusione di contratti di trasporto per merci e passeggeri con rilascio dei relativi documenti, nonché qualsiasi altra analoga attività per la tutela degli interessi a lui affidati".)
- gli studi di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto autorizzati dalla [legge n. 264/1991](#).

Lo STED rilascia i seguenti documenti:

- la licenza di navigazione e il suo aggiornamento mediante appositi tagliandi nonché il rilascio di duplicati;
- il certificato di sicurezza;
- il certificato di idoneità;
- l'autorizzazione alla navigazione temporanea;
- la licenza provvisoria.

### Altri interventi nel settore nautico e marittimo

Con il [decreto legislativo n. 5 del 2016](#) è stata recepita la direttiva 2013/53/UE relativa alle unità da diporto e alle moto d'acqua. Con questo provvedimento, entrato in vigore il 18 gennaio 2016, si tiene conto dei nuovi requisiti ambientali sia per le imbarcazioni che per le moto d'acqua e si chiarisce il quadro relativo alla loro commercializzazione.

La direttiva 2013/53/UE fissa in particolare i requisiti essenziali dei prodotti, gli obblighi dei fabbricanti per quanto riguarda le procedure di fabbricazione, la documentazione tecnica e le informazioni da fornire al consumatore. Inoltre definisce gli obblighi degli importatori, anche privati, e dei distributori.

La delega per il recepimento della direttiva 2013/53/UE era stata prevista nella [legge n. 114 del 2015](#) (*Legge di delegazione europea 2014*).

Con il decreto legislativo n. 201 del 2016, entrato in vigore il 22 novembre 2016, è stata recepita la [direttiva 2014/89/UE](#) che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo nell'Unione europea e si applica alle acque marine della regione del Mare Mediterraneo. La direttiva ha previsto che ogni Stato membro elabori ed attui una pianificazione dello spazio marittimo per contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi e del settore della pesca e dell'acquacoltura, per la conservazione, la tutela e il miglioramento dell'ambiente, compresa la resilienza all'impatto del cambiamento climatico.

Il decreto legislativo n. 201/2016 ha pertanto disposto che la pianificazione dello spazio marittimo sia attuata attraverso l'elaborazione di piani di gestione, che dovranno individuare la distribuzione spaziale e temporale delle varie attività ed usi delle acque marine, tra cui le rotte di trasporto marittimo e i flussi di traffico. I piani



di gestione dello spazio marittimo, da approvare entro il 31 dicembre 2020 con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, saranno elaborati da un apposito Comitato tecnico, la cui organizzazione e funzionamento è stata disposta con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, 13 novembre 2017. Con il D.P.C.M. 1 dicembre 2017 sono state poi definite le Linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo e l'individuazione delle aree marittime di riferimento, nonché di quelle terrestri rilevanti per le interazioni terra-mare.

L'art. 8 del D. Lgs. n. 201/2016 ha designato, come richiesto dalla direttiva, l'Autorità nazionale competente per l'attuazione della direttiva, individuandola nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che dovrà, tra l'altro, relazionare annualmente al Parlamento sulle attività svolte per il conseguimento degli obiettivi del decreto.

E' stato poi esaminato dalle competenti Commissioni parlamentari lo schema di regolamento (A.G. 449) di attuazione della direttiva 2014/90/UE sull'equipaggiamento marittimo delle navi, in base alla delega prevista dall'articolo 18 della [legge di delegazione europea 2015](#) (legge 12 agosto 2016, n. 170). Il regolamento è stato definitivamente emanato con [D.P.R. 20 dicembre 2017, n. 239](#).

Di seguito si riportano altri interventi legislativi in materia di diporto nautico della legislatura:

- in materia di noleggio occasionale di unità da diporto, l'articolo 23 del decreto-legge n. 69/2013 ha previsto, modificando l'articolo 49-*bis*, comma 5 del Codice della nautica da diporto, la possibilità di optare per l'applicazione dell'imposta sostitutiva del 20 per cento sui proventi derivanti dalle attività di noleggio occasionale di durata complessiva non superiore a 42 giorni, indipendentemente quindi dall'ammontare dei proventi derivanti dal noleggio, ma con l'esclusione della detraibilità o deducibilità dei costi e delle spese sostenute relative all'attività di noleggio. E' stata inoltre estesa anche alle società non aventi come oggetto sociale il noleggio o la locazione, oltre che alle persone fisiche, la possibilità di svolgere l'attività di noleggio occasionale. La norma riguarda le sole imbarcazioni da diporto, cioè le unità con scafo di lunghezza superiore a dieci metri e fino a ventiquattro metri e le navi da diporto, di lunghezza superiore ai ventiquattro metri.
- la legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208 del 2015), comma 365 ha reso permanente l'equiparazione alle strutture ricettive all'aria aperta, delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto, ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato (c.d. **marina resort**). L'equiparazione comporta l'applicazione ai clienti dell'aliquota IVA agevolata del 10%, anziché dell'aliquota ordinaria del 22%. In precedenza l'agevolazione era stata introdotta in via provvisoria, fino al 31 dicembre 2015, dall'art. 32 del decreto-

legge n. 133/2014 (cd. "DL Sblocca Italia"), modificato dal comma 237 dell'articolo unico della Legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014).

- è stata definitivamente abrogata (comma 366 della legge di stabilità 2016) la tassa sulle unità da diporto, che era stata istituita a decorrere dal 1° maggio 2012 dall'articolo 16, comma 2, del decreto-legge n. 201 del 2011 e che era stata in parte già ridotta dal decreto legge n. 69 del 2013 con l'esenzione per le unità da diporto con lunghezza fino a 14 metri e la riduzione per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra i 14 e i 20 metri (870 euro annui in luogo di 1.740 euro per le unità tra i 14 e i 17 metri, e 1.300 euro in luogo di 2.600 euro per le unità tra i 17 e i 20 metri di lunghezza).

### Gli incentivi per il miglioramento della logistica

Nel corso della legislatura vari interventi hanno riguardato la sostituzione modale, nonché la modernizzazione della gestione della logistica, anche con riguardo all'esigenza di ridurre il trasporto merci su gomma favorendo il ricorso a modalità con un minore impatto ambientale.

La creazione di un unico Sistema nazionale di monitoraggio della logistica (SiNaMoLo) è stata prevista dalla legge n. 124 del 2017 (Legge annuale per la concorrenza, art. 1, co. 188). A tale sistema è previsto che contribuiscano: la piattaforma logistica nazionale digitale (PLN) ; il Sistema PMIS (*Port Management Information System*) delle Capitanerie di Porto; i Sistemi PIL (Piattaforma Integrata della Logistica) e PIC (Piattaforma Integrata Circolazione) delle Ferrovie dello Stato italiane; i PCS (*Port Community System*) delle Autorità Portuali; il SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti); il SISTRI (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti) del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare; il sistema informativo dell'Agenzia delle Dogane e dei monopoli; le piattaforme logistiche territoriali. Con decreto ministeriale saranno definite le modalità per l'attuazione del SiNaMoLo, in modo da garantire il coordinamento dei soggetti che perseguono finalità di pubblico interesse, che concorrono alla gestione e allo sviluppo di sistemi e servizi telematici per il monitoraggio e il trasporto delle merci, nonché definendo gli standard di protocolli di comunicazione e di trasmissione dei dati e i requisiti per l'identificazione e l'accesso veloce degli autotrasportatori ai nodi.

Sempre nell'ambito dell'intermodalità si inquadra il cosiddetto "**marebonus**", previsto dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 647), che ha previsto la concessione di contributi per l'attuazione di progetti per migliorare la catena intermodale e decongestionare la rete viaria, riguardanti l'istituzione, l'avvio e la realizzazione di nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento dei servizi su rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti situati in Italia, che collegano porti situati in Italia o negli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. A tal fine è stata autorizzata la spesa annua di 45,4 milioni di euro per l'anno 2016, di 44,1 milioni di euro per l'anno 2017 e di 48,9 milioni di euro per l'anno 2018.

Analogamente, con il cosiddetto "**ferrobonus**" sono stati autorizzati contributi per servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia. A tal fine è stata autorizzata la spesa annua di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 (art. 1, comma 648 della legge di Stabilità 2016).

Con il decreto-legge n. 50 del 2017 è stata successivamente autorizzata la spesa di 35 milioni di euro per l'anno 2018 per il "**marebonus**", e la spesa di 20 milioni di euro per l'anno 2018 per il "**ferrobonus**".

L'individuazione dei beneficiari, la commisurazione degli aiuti, le modalità e le procedure per l'attuazione degli interventi attinenti al "**marebonus**" e al "**ferrobonus**" sono state disciplinate dal [decreto](#) del Ministero delle infrastrutture e trasporti n.125 del 2017 e dal decreto ministeriale [n.176 del 2017](#). Tali disposizioni affidano alla Società Rete Autostrade Mediterranee S.p.a le attività di istruttoria, gestione operativa e monitoraggio dell'intervento finalizzato ad incentivare servizi di trasporto in grado di ridurre significativamente le esternalità negative e le emissioni inquinanti, in particolare di CO<sub>2</sub>.

I soggetti beneficiari, con riferimento al **ferrobonus**, sono le imprese utenti di servizi ferroviari e gli operatori del trasporto combinato (MTO), con sede nell'ambito dello Spazio Economico Europeo costituite in forma di società di capitali, ivi incluse le società cooperative che presentino specifici requisiti di affidabilità economica e di regolarità giuridica. L'importo massimo del contributo in ogni caso non può superare 2,50 euro per treno\*km ed è diretto ai soggetti che commissionano alle imprese ferroviarie in regime di trazione elettrica treni completi e che si impegnano a rispettare determinati livelli di trasporto intermodale o di incremento dei volumi di trasporto intermodale nel corso degli anni. I beneficiari del contributo, che siano operatori del trasporto combinato, sono tenuti a destinare a favore dei propri clienti, che hanno usufruito di servizi di trasporto ferroviario, una riduzione del corrispettivo almeno pari al 50 per cento dell'ammontare dei contributi percepiti.

I soggetti beneficiari con riferimento al **marebonus** sono le imprese armatrici operanti in Italia, costituite anche in forma consorziata, cooperativa o attraverso *slot agreement*, aventi sede legale in uno degli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che presentino specifici requisiti di affidabilità economica e di regolarità giuridica. La destinazione dell'incentivo avviene nei confronti delle imprese armatrici che presentino progetti triennali per la realizzazione di nuovi servizi marittimi Ro-Ro e Ro-Pax a mezzo di navi iscritte nei registri e battenti bandiera di uno degli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, per il trasporto multimodale delle merci o il miglioramento dei medesimi servizi su rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti situati in Italia, che collegano porti situati in Italia o negli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, al fine di sostenere il miglioramento della catena intermodale e il decongestionamento della rete viaria. I servizi destinatari del bonus devono proseguire e mantenere i miglioramenti qualitativi e quantitativi dei servizi esercitati almeno per i trentasei mesi successivi al termine del periodo dell'incentivazione, salvo i casi di comprovata forza maggiore. La misura del contributo massimo erogabile è pari a 10 centesimi di euro per ciascuna unità di

trasporto imbarcata moltiplicato per i chilometri via strada evitati sulla rete stradale nazionale. Le imprese beneficiarie dei contributi sono tenute a destinare annualmente a favore delle imprese clienti parte dei contributi ricevuti (in misura non inferiore al 70 per cento in favore delle imprese clienti che abbiano effettuato almeno centocinquanta imbarchi di unità di trasporto ammesse al contributo, mentre per i servizi eserciti in convenzione con una pubblica amministrazione i contributi devono interamente essere riversati a beneficio della clientela).

Con riferimento a tali contributi in ogni fase del procedimento il soggetto gestore e il Ministero effettuano controlli e ispezioni, anche a campione, sulla documentazione e sul rispetto dei contratti presentati, al fine di verificare le condizioni per la fruizione e il mantenimento del contributo, nonché l'attuazione degli interventi finanziati.

Altri interventi hanno riguardato il finanziamento del servizio di trasporto pubblico marittimo veloce nello Stretto di Messina (art. 5-bis del decreto-legge n. 43 del 2013; art. 1, commi 77 e 78, legge n. 147 del 2013; art. 1, comma 239, legge n. 190 del 2014 che ha assegnato un contributo di 10 milioni di euro per gli anni 2015, 2016 e 2017, ridotto a 9 milioni di euro per l'anno 2017 dal disegno di legge di bilancio 2017).

Si è poi previsto che i poteri di controllo e vigilanza sulla Convenzione per l'esercizio dei servizi di collegamento marittimo con le isole minori siciliane siano attribuiti al Presidente della Regione siciliana, attribuendo altresì alla regione il potere di approvare ogni successiva modificazione ovvero integrazione delle suddette convenzioni.

Infine sono stati deliberati interventi per il finanziamento dei servizi di collegamento marittimo con la Sardegna (art. 8, comma 13-*septies* del decreto-legge n. 78 del 2015 e art. 1, comma 485 della legge n. 208 del 2015).

## La nuova legge sul pilotaggio marittimo

Il 19 dicembre 2016 è stata pubblicata la [legge n. 230 del 2016](#) "Modifiche al codice della navigazione in materia di responsabilità dei piloti dei porti", che modifica il regime di responsabilità dei piloti portuali, regolata dal codice della navigazione e dal regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (D.P.R. 328/1952 ).

### ***Il servizio di pilotaggio.***

Il servizio di pilotaggio è uno dei servizi tecnico-nautici previsti dal codice della navigazione, unitamente all'ormeggio, al rimorchio e al battellaggio. Tali servizi sono definiti come "di interesse generale" e sono predisposti per garantire, nei porti ove essi sono istituiti, la sicurezza della navigazione e dell'approdo.

In alcuni porti, per determinate tipologie di navi o in determinate condizioni, il comandante di una nave deve o può farsi assistere nelle manovre da personale specializzato, ossia da un pilota. Nei luoghi in cui il pilotaggio è obbligatorio il pilota non può cessare dalla sua opera fino all'ormeggio della nave nel luogo assegnato ovvero fino all'uscita della nave dall'area nella quale il pilotaggio è obbligatorio. Tale area è determinata o in via generale, nelle aree in cui

il pilotaggio è obbligatorio, con decreto del Presidente della Repubblica, ovvero, nelle aree nelle quali il servizio di pilotaggio è facoltativo e per particolari esigenze, con un decreto del direttore marittimo che rende obbligatorio il pilotaggio per quelle aree (art. 92 comma 2 e art. 87 del codice della navigazione). La disciplina generale prevede comunque l'obbligo per il pilota di prestare la sua opera fino a quando ne sia richiesto dal comandante della nave anche in caso di aree nelle quali il pilotaggio è facoltativo (art. 92, comma 3).

### ***Il regime di responsabilità dei piloti vigente prima della riforma.***

Il sistema di responsabilità civile precedentemente applicabile prevedeva che il pilota rispondesse esclusivamente per i danni cagionati alla nave (art. 93) a condizione che venisse provato (con onere della prova a carico del danneggiato, art. 133 del codice della navigazione) che il danno dipendesse da inesattezza delle informazioni o delle indicazioni rese dal pilota stesso per la determinazione della rotta. Accanto alla responsabilità del pilota, era prevista la responsabilità solidale della corporazione dei piloti per il danno cagionato dal pilota medesimo "nei limiti della cauzione prestata" (art. 94). L'importo della cauzione da prestare da parte della corporazione dei piloti, a garanzia di eventuali responsabilità, era definita sulla base dei regolamenti locali (art. 89).

### ***Il nuovo regime di responsabilità.***

La nuova legge n. 230 del 2016 stabilisce che il pilota risponda dei danni cagionati alla nave, a persone o a cose. Il presupposto della responsabilità è rappresentato, come nel regime attuale, dalla inesattezza delle informazioni o delle indicazioni rese dal pilota stesso per la determinazione della rotta. Il limite della responsabilità del pilota per ciascun evento ed indipendentemente dal numero dei soggetti danneggiati e dalla tipologia del sinistro è di 1.000.000 di euro, salvo il caso in cui sia accertato il dolo o la colpa grave del pilota. In tale circostanza non si applica alcun limite di responsabilità.

Rispetto al regime pregresso si verifica pertanto un'estensione della responsabilità del pilota per i danni prodotti a persone e cose (oltre a quelli previsti alla nave), si conferma l'onere della prova in capo al danneggiato riguardo al presupposto della responsabilità medesima e si stabilisce un limite di responsabilità pari ad un milione di euro per la responsabilità del pilota, fatti salvi i casi di colpa grave e dolo.

Completa il sistema l'obbligo di stipulare da parte del pilota un contratto di assicurazione, con un massimale pari al limite fissato per la responsabilità civile del pilota (ossia 1 milione di euro) a copertura dei danni cagionati nell'esercizio dell'attività di pilotaggio, l'obbligo di deposito di una copia del contratto stipulato presso la corporazione dei piloti presso la quale l'interessato presta servizio, la possibilità, nell'ambito dei poteri di vigilanza dell'autorità marittima, di accertare la validità e l'idoneità del contratto stipulato e la preclusione dello

svolgimento dell'attività di pilotaggio in caso di mancanza, invalidità o insufficienza della copertura assicurativa (novella dell'articolo 94 del codice della navigazione). Conseguentemente sono abrogate le norme concernenti la prestazione della cauzione e la responsabilità solidale della corporazione dei piloti. L'articolo 2 fissa poi i principi per le modifiche da disporre ad alcuni articoli del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione.

### ***Il regime di obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici.***

La legge modifica le modalità secondo le quali si definisce l'obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici, prevedendo in particolare che l'obbligatorietà dei medesimi sia stabilita e disciplinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'autorità marittima, d'intesa con l'autorità portuale ove istituita, sentite le associazioni di categoria nazionali interessate. In caso di necessità e di urgenza l'autorità marittima, sentita l'autorità portuale ove istituita, può temporaneamente modificare il regime di obbligatorietà dei servizi tecnico-nautici per un periodo non superiore a trenta giorni, prorogabili una sola volta. A differenza del regime previgente nel quale si distingueva tra il servizio di pilotaggio (con obbligatorietà stabilita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) e gli altri servizi tecnico-nautici (con obbligatorietà definita dall'autorità marittima). Sono comunque fatti salvi i provvedimenti di definizione dell'obbligatorietà dei servizi vigenti alla data di entrata in vigore della legge.

## **Le Zone economiche speciali e le Zone logistiche semplificate**

### ***Le Zone economiche speciali***

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 definite dalla normativa europea come "meno sviluppate" o "in transizione", definendone le procedure e le condizioni.

In Italia sono regioni meno sviluppate (con PIL pro capite inferiore al 75% della media europea) le regioni Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia e Campania. Sono regioni in transizione (con PIL pro capite tra il 75% e il 90% della media europea) le regioni Sardegna, Abruzzo e Molise.

La Zona economica speciale è definita come un'area geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti, purché presentino 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 sarà 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 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, che lo presiede, 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.

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: 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.

### ***Le Zone Logistiche semplificate***

La legge di Bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, co. 61-66) ha previsto l'istituzione delle Zone Logistiche semplificate (ZLS) nelle regioni del Paese in cui non sia consentito istituire una Zona economica speciale (ZES). L'istituzione delle Zone logistiche semplificate è consentita nel numero massimo di una per ciascuna regione, sempre a condizione che sia presente almeno un'area portuale della Rete transeuropea dei trasporti, definita dal regolamento (UE) n. 1315/2013.

Con l'istituzione della ZLS si intende favorire la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo di nuovi investimenti nelle aree portuali di queste regioni prevedendo, per le imprese che vi operino, procedure amministrative semplificate analoghe a quelle previste per le ZES. Non è invece prevista l'attribuzione alle imprese dei benefici fiscali previsti nelle ZES.

La Zona logistica semplificata è istituita con 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 delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta della regione interessata, per una durata massima di sette anni, rinnovabile fino a un massimo di ulteriori sette anni. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni relative alla procedura di istituzione delle Zone economiche speciali.

## **Il trasporto fluviale e la navigazione interna**

### **La navigazione interna nell'ordinamento nazionale**

La navigazione interna comprende, in base all' [articolo 2, del decreto legislativo n. 22 del 2009](#) " la navigazione effettuata in acque diverse da quelle

marittime" ossia in fiumi, laghi, lagune, canali, ecc.. Essa è regolamentata ancora oggi dal codice della navigazione e dall'apposito regolamento attuativo ( [d. P. R. n. 631 del 1949](#)).

In tali testi normativi sono contenute molteplici disposizioni in materia di organizzazione della navigazione interna, zone portuali, lavoro, regime amministrativo delle navi, ed esercizio della navigazione.

Le funzioni amministrative attinenti alla navigazione interna sono state in più fasi (d. P. R. n. 5 del 1972 e, successivamente, d. P. R. n. 616 del 1977) trasferite alle regioni. Da ultimo il [decreto legislativo n. 112 del 1998](#) (articolo 105) ha attribuito alle regioni, fatte salve le competenze delle autorità portuali, le funzioni relative alla "disciplina della navigazione interna" ed ha conferito alle regioni la gestione del sistema idroviario padano veneto, conservando allo Stato i compiti di programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto.

Sono rimaste altresì allo Stato le competenze in materia di sicurezza della navigazione interna e quelle relative all' accertamento delle competenze del personale navigante.

In particolare si ricorda quanto stabilito dal [decreto legislativo n. 22 del 2009](#) che ha recepito la [direttiva 2006/87/UE](#) e successive modificazioni che fissa i requisiti tecnici per le navi della navigazione interna, introducendo, per alcune tipologie di navigli destinati alla navigazione interna, il rilascio del certificato comunitario per la navigazione interna.

Il sistema nazionale di navigazione nelle acque interne e il sistema idroviario padano-veneto

Il Sistema nazionale di navigazione in acque interne, con riferimento al sistema di trasporto fluviale, è concentrato prevalentemente nel Nord d'Italia e si sviluppa attorno al corso naturale del Fiume Po, che attraversa, verso Est, quattro grandi regioni, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto. Questo territorio è anche caratterizzato da una rete di canali artificiali e naturali, utilizzati storicamente per trasportare beni e persone. Con i suoi canali ed affluenti forma quello che viene chiamato il " Sistema Idroviario Padano-Veneto".

Completa tale rete nazionale un canale artificiale, di 16 km, posto nell'Italia Centrale, tra il porto di Livorno e quello di Pisa. Altre aree fluviali navigabili si ritrovano tuttavia in diverse regioni italiane (ad esempio nel Lazio rientrano nella disciplina della navigazione interna le aree navigabili del Tevere a nord di Ponte Milvio).

Con specifico riferimento al Piano Generale dei Trasporti, la [legge n. 380/90](#) aveva disposto la realizzazione del Sistema idroviario padano veneto, definendolo come di preminente interesse nazionale e attribuendone la realizzazione alla competenza del Ministero dei Trasporti, con la partecipazione delle Regioni alla formazione del suo Piano di attuazione. Con il decreto del Ministro dei trasporti n. 759 del 25 giugno 1992 è stata definita la rete del sistema. La legge n. 380/1990 ha previsto che le Regioni che si affacciano sul Po e sulle idrovie collegate, riunite in intesa, svolgano le funzioni di comune interesse in materia di navigazione interna. In questo quadro, attraverso una convenzione modificata più volte, l'Intesa Interregionale per la Navigazione Interna, sottoscritta dalle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte, svolge un coordinamento per l'esercizio delle funzioni

amministrative in materia.

Nel 1998 la [legge n. 413/1998](#) ha previsto un limite di impegno quindicennale di lire 40 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000 "ai fini del risanamento del sistema idroviario padano-veneto" attribuendo al Ministro dei trasporti e della navigazione, previa intesa con le regioni interessate, il compito di definire e localizzare gli interventi nonché ripartire le relative risorse sentiti gli enti locali interessati in forma di pagamento di mutui a carico delle regioni della citata intesa (poi integrati dalla legge finanziaria per il 2001 n. 388 del 2000, che ha previsto un contributo di 5 miliardi di lire fino all'anno 2016 e dalla legge finanziaria 2004, [l. n. 350/2003](#) che ha previsto un ulteriore impegno di 20 milioni di euro fino al 2019). A seguito di tali disposizioni è stato sottoscritto a Chioggia nel 1999, tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna e Piemonte un protocollo d'intesa per lo sviluppo del sistema idroviario padano veneto. L'Idrovia Padana, per l'importanza strategica che riveste, è stata inserita nel 1996 nella Rete transeuropea delle vie navigabili ([Decisione n. 1692/96/UE](#)) ed in occasione della revisione 2011 delle Reti di trasporto trans-europee (TEN-T) è stata, inoltre, ridefinita la Rete di navigazione interna di rilevanza europea. Il Regolamento UE 1315/2013 ha quindi riconosciuto la navigazione interna del Nord d'Italia, quale infrastruttura completata ed operativa al servizio dell'economia dell'intera Pianura Padana. A livello internazionale, in recepimento dei principi stabiliti dall'accordo europeo sulle grandi vie navigabili di importanza internazionale, con annessi, fatto a Ginevra il 19 gennaio 1996, la [legge n. 16 del 2000](#) ha quindi istituito un piano coordinato di sviluppo e costruzione di una rete di vie navigabili d'importanza internazionale al fine di rendere più efficiente e vantaggioso il trasporto internazionale in Europa per via navigabile, includendo in tale accordo i "percorsi costieri".

Va infine ricordata in questo quadro l'istituzione dell'Agenzia interregionale per il fiume Po (A.I.Po) che si occupa dal 2010 del coordinamento delle attività fra le diverse Regioni. L'Agenzia è stata istituita con apposite leggi regionali delle regioni Lombardia (l. r. n. 5 del 2002), Veneto (l. r. n. 4 del 2002), Piemonte (l. r. n. 38 del 2001) ed Emilia Romagna (l. r. n. 42 del 2001), sulla base di un accordo istitutivo allegato alle leggi regionali, al fine di svolgere le funzioni attribuite alle regioni ai sensi dell' [articolo 89 del decreto legislativo n. 112 del 2008](#). Si tratta in particolare dei compiti relativi: a) alla progettazione, realizzazione e gestione delle opere idrauliche di qualsiasi natura; b) alle dighe minori; c) ai compiti di polizia idraulica e di pronto intervento, ivi comprese l'imposizione di limitazioni e divieti all'esecuzione di qualsiasi opera o intervento anche al di fuori dell'area demaniale idrica, qualora questi siano in grado di influire anche indirettamente sul regime dei corsi d'acqua; d) alle concessioni di estrazione di materiale litoide dai corsi d'acqua; e) alle concessioni di spiagge lacuali, superfici e pertinenze dei laghi; f) alle concessioni di pertinenze idrauliche e di aree fluviali; g) alla polizia delle acque; h) alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri; i) alla gestione del demanio idrico, ivi comprese tutte le funzioni amministrative relative alle derivazioni di acqua pubblica, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee, alla tutela del sistema idrico sotterraneo nonché alla determinazione dei canoni di concessione e all'introito dei relativi proventi; l) alla nomina di regolatori per il riparto delle disponibilità idriche. Successivamente la legge regionale 30/2006 della regione Lombardia (accompagnata da una convenzione triennale con l'Agenzia), ha affidato all'Agenzia medesima le competenze in materia di navigazione interna del sistema idroviario padano-veneto e demanio fluviale in precedenza gestite dalla soppressa Azienda Porti di Cremona e Mantova. Anche la regione Emilia Romagna, con apposite iniziative normative (art. 37 della L.R. n. 9/2009 e art. 54 della L.R. n. 24/2009) e a seguito di un'intesa con l'AIPO, ha conferito all'Agenzia competenze in materia di navigazione interna, gestione del sistema idroviario padano-veneto e gestione operativa del demanio fluviale.

## La navigazione nei laghi

Nell'ambito della navigazione interna va ricordata la navigazione sui laghi: i laghi Maggiore, di Como e di Garda sono affidati alla [Gestione Navigazione Laghi](#), ente governativo al quale, a sensi della [legge n.614/57](#), è stato affidato l'esercizio delle linee di navigazione su tali laghi. In via generale il trasporto pubblico locale sui laghi è rimesso alla competenza regionale.

Si ricorda che l'articolo 11 della legge n. 422 del 1997, concernente il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, riprendendo l' articolo 98 della legge n. 616 del 1977 sulla regionalizzazione delle funzioni statali, aveva previsto che la gestione governativa per la

navigazione dei laghi Maggiore, di Como e di Garda fosse trasferita alle regioni territorialmente competenti e alla provincia autonoma di Trento entro il 1° gennaio 2000, previo il risanamento tecnico-economico.

Le proposte di legge in materia di navigazione interna nella XVII legislatura

Non è stato concluso l'esame delle proposte di legge A.C. 3503 e A.C. 3245 concernenti la materia della navigazione interna il cui esame è stato iniziato nel corso della XVII legislatura.

I due testi presentano contenuti diversi e complementari. L'A.C. 3503 contiene diverse disposizioni volte a promuovere e favorire lo sviluppo della navigazione interna attraverso:

- il sostanziale recepimento della direttiva europea sui servizi d'informazione fluviale (RIS) armonizzati a sostegno del trasporto per vie navigabili interne (art. 1);
- la definizione di nuove norme sulla navigazione promiscua, volte a rendere più agevole il passaggio dei navigli che operano nelle acque interne in mare (artt. 7 e 9),
- la concessione di significative risorse (150 milioni di euro in tre anni) per gli investimenti sulla rete navigabile (art. 2);
- alcuni benefici di carattere fiscale e di alcune agevolazioni per gli operatori della navigazione interna (artt. 4, 5, 8).
- alcune disposizioni relative ai titoli professionali della navigazione interna (artt. 10-12).

L' A.C. 3245 istituisce un Comitato nazionale per la navigazione interna (CONINT), con la finalità di sviluppare e di incentivare la navigazione interna nonché di favorire la creazione di una rete di vie navigabili integrata, anche mediante l'efficace gestione del sistema idroviario padano-veneto (art. 2 e 4). Oltre a tale disposizione è definita la zona di navigazione promiscua (art. 1), e sono previste disposizioni in tema di sicurezza della navigazione interna (art. 3). Nel corso dell'esame dei due testi, svolto congiuntamente, nella seduta del 21 febbraio 2017 si è proceduto all'audizione dei principali soggetti anche istituzionali interessati alle tematiche della navigazione interna, con specifico riferimento al sistema idroviario padano veneto.

## Le infrastrutture strategiche

*Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016, da ultimo modificato dal decreto "correttivo" d.lgs. 56/2017) ha abrogato la cd. "legge obiettivo" e la disciplina speciale riguardante le infrastrutture strategiche. L'allegato al Documento di economia e finanza (DEF) 2017 ha anticipato le linee di indirizzo e le strategie per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 sulla base delle quali verrà definita la nuova programmazione. Nel mese di maggio 2017 è stato pubblicato l'ultimo report predisposto nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche svolta dal Servizio Studi della Camera. Nel corso della XVII legislatura, diversi interventi normativi hanno riguardato la realizzazione delle infrastrutture strategiche, sia con riferimento all'iter procedurale, anche con finalità di accelerazione, sia con riguardo al finanziamento. Nell'ambito delle varie fonti di finanziamento, si segnala che una quota consistente delle risorse del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio 2017) è destinata alle infrastrutture.*

### Il superamento della "legge obiettivo" e il nuovo Codice dei contratti pubblici

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016), in attuazione della legge delega n. 11 del 2016, ha previsto l'abrogazione dei commi da 1 a 5 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo) e della disciplina speciale che ha regolato la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (che era contenuta nel capo IV del titolo III della parte II dell'abrogato decreto legislativo n. 163 del 2006).

Il nuovo Codice provvede a definire una nuova disciplina per la programmazione e il finanziamento delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (artt. 200-203), che è stata modificata, da ultimo, dal d.lgs. 56/17, recante disposizioni integrative e correttive al Codice.

Sono individuati due strumenti per la pianificazione e la programmazione: il piano generale dei trasporti e della logistica e i documenti pluriennali di pianificazione (DPP). L'adozione del primo DPP è prevista entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo Codice. Ai fini della prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, si prevede - da parte del Ministero delle infrastrutture - lo svolgimento di una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, all'esito della quale sono proposti gli interventi da inserire nel primo DPP. Ai fini della redazione del Documento pluriennale di pianificazione, sono state approvate dal CIPE il 1° dicembre 2016 le [Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di](#)

[competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti](#). L'articolo 15, comma 3, della legge n. 158/2017, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, prevede inoltre che, nell'ambito dei documenti pluriennali di pianificazione, sono individuate apposite azioni destinate alle aree rurali e montane, con particolare riguardo al miglioramento delle reti infrastrutturali.

Per il finanziamento delle infrastrutture prioritarie, sono istituiti, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la **project review** delle opere già finanziate, nonché il Fondo da ripartire per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie in cui, in sede di prima applicazione, confluiscono le risorse disponibili nei vari Fondi (tra i quali il Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico, il Fondo revoche, ecc.; per le misure riguardanti tali fondi si veda il paragrafo "Le risorse finanziarie per le infrastrutture strategiche tra nuovi fondi e revoche").

Specifiche disposizioni transitorie regolano le procedure per la valutazione di impatto ambientale delle grandi opere, avviate alla data di entrata in vigore del Codice secondo la disciplina previgente, che sono concluse in conformità a tale disciplina, e i progetti preliminari relativi alla realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità riguardanti proposte di concessione, nell'ambito delle procedure di finanza di progetto, per le quali sia già intervenuta la dichiarazione di pubblico interesse, non ancora approvati alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, che sono oggetto di valutazione di fattibilità economica e finanziaria e di approvazione da parte dell'amministrazione ai sensi delle nuove norme.

Per quanto riguarda i provvedimenti attuativi del Codice, merita segnalare che è stato adottato il [decreto 1 dicembre 2017, n. 560](#), che definisce le modalità e i tempi di progressiva introduzione, da parte delle stazioni appaltanti, delle amministrazioni concedenti e degli operatori economici, dell'obbligatorietà dei metodi e degli strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, nelle fasi di progettazione, costruzione e gestione delle opere e relative verifiche.

In attuazione dell'articolo 22, comma 2, del Codice, che ha demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la fissazione dei criteri per l'individuazione delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, è stato infine trasmesso alle Camere l'[atto del Governo 494](#) sul quale l'VIII Commissione (ambiente) della Camera ha espresso il parere nella seduta del [20 febbraio 2018](#).

## [Il monitoraggio sul Programma delle infrastrutture strategiche](#)

A partire dal 2004, il Servizio Studi della Camera, per conto della Commissione ambiente, svolge una costante attività di monitoraggio sull'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche, che si traduce nella presentazione di rapporti annuali alla medesima Commissione.

A partire dal 2010 è stata avviata una collaborazione con l'Autorità

nazionale anticorruzione (a cui sono state trasferite le funzioni dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici) con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione dello stato di attuazione delle opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

Nel corso del 2017 sono stati pubblicati report riguardanti l'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e i contratti pubblici a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, che ha, tra l'altro, abrogato la "legge obiettivo". Il primo report contiene l'aggiornamento sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche, con dati al 31 dicembre 2016. Il costo del Programma, aggiornato al 31 dicembre 2016, ammonta a 278,2 miliardi. Il 32% del costo del Programma, pari a 89,6 miliardi, è relativo alle 25 opere prioritarie, che, sulla base delle indicazioni dell'Allegato al DEF 2016, dovrebbero confluire nel primo Documento pluriennale di pianificazione (DPP), mentre il restante 68%, pari a 188,6 miliardi, è riconducibile a opere non prioritarie inserite nell'11° Allegato infrastrutture alla nota di aggiornamento del DEF 2013, approvato con la delibera CIPE 26/2014, la cui analisi è rilevante per la presenza di interventi deliberati dal CIPE e di lavori in corso.

L'ultimo report analizza le risorse disponibili, alla data del 31 maggio 2017, per le infrastrutture strategiche, che ammontano complessivamente a 151,5 miliardi di euro. L'aggiornamento delle disponibilità è prevalentemente riconducibile all'attuazione del Piano operativo infrastrutture, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che è stato adottato con la [delibera CIPE 54/2016](#) ed [allegato alla delibera](#) stessa.

Rispetto al monitoraggio dei dati al 31 dicembre 2016, il costo complessivo del Programma si riduce di circa 400 milioni (da 278,2 miliardi a 277,8 miliardi), mentre le disponibilità aumentano di 5,6 miliardi (da 145,9 miliardi a 151,5 miliardi) determinando un incremento della copertura finanziaria (dal 52,5% al 54,5%). L'articolazione dei dati per livello di priorità degli interventi evidenzia per la realizzazione delle opere prioritarie disponibilità per un ammontare di 65,6 miliardi di euro, che consentono una copertura finanziaria pari al 72,8% (era il 71,5% nella rilevazione precedente) del relativo costo, che è pari a 90,2 miliardi.

Per consultare tutti i rapporti e tutte le schede delle opere deliberate dal CIPE e concernenti gli itinerari ferroviari Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, che sono contenute nel sistema SILOS (Sistema informativo legge opere strategiche) si rinvia alla relativa [pagina](#) sul sito web della Camera.

## [L'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche](#)

A partire dal 2003, il Governo trasmette al Parlamento informazioni circa lo stato di attuazione della "legge obiettivo" in un allegato ai documenti programmatici di economia e finanza (cd. "Allegato infrastrutture").

In allegato al Documento di economia e finanza (DEF) 2015, è stato trasmesso l'[ultimo aggiornamento del PIS](#). L'allegato, partendo dall'analisi dei flussi di domanda riguardanti il trasporto dei passeggeri e delle merci e della dotazione infrastrutturale italiana, identifica le linee strategiche nazionali in materia di trasporti



che rappresentano il riferimento per le politiche del settore.

Alla luce di tali indirizzi, l'allegato riporta un elenco di venticinque opere prioritarie del Programma delle infrastrutture strategiche del costo di 70.936 milioni di euro, di cui 47.999 disponibili. Tali opere, secondo quanto precisa l'allegato, sono state selezionate sulla base di una valutazione di coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

L'allegato è stato aggiornato con il [documento](#) approvato dal Consiglio dei ministri il 13 novembre 2015. Sull'Allegato al DEF 2015 si è svolta la [procedura di valutazione ambientale strategica \(VAS\)](#).

L'allegato al DEF 2016 denominato "[Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica](#)" conferma il predetto elenco delle opere prioritarie e riporta gli obiettivi programmatici e le misure adottate o in corso in materia di infrastrutture e trasporti.

Da ultimo, l'[allegato al DEF 2017, denominato "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture"](#), anticipa le linee di indirizzo e le strategie per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 sulla base delle quali verrà definita la nuova programmazione infrastrutturale, che confluirà nel primo DPP. Nella prospettiva dell'adozione del primo DPP, l'allegato al DEF 2017 contiene già una prima elencazione dei programmi e degli interventi prioritari riguardanti ferrovie, strade e autostrade, città metropolitane, porti e interporti, aeroporti, ciclovie, nell'ambito dei quali rientrano talune infrastrutture strategiche.

### [L'attività deliberativa del CIPE](#)

L'attività di approvazione da parte del CIPE, per quanto riguarda l'avanzamento progettuale e finanziario, è decisiva per l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori e per la stipula dei contratti.

Da ultimo, nella [seduta del 22 dicembre 2017](#) - secondo quanto si apprende dai comunicati ufficiali - sono state adottate, tra l'altro, deliberazioni riguardanti le infrastrutture.

### [Le risorse finanziarie per le infrastrutture strategiche tra nuovi fondi e revoche](#)

Al finanziamento delle infrastrutture strategiche concorrono più fonti di finanziamento come analizzato in dettaglio nei rapporti sull'attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche. Negli ultimi anni sono stati, infatti, istituiti nuovi fondi e sono state riprogrammate le risorse esistenti anche in conseguenza dell'operatività di alcuni meccanismi di revoca delle risorse stanziare.

La riprogrammazione ha innanzitutto interessato il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico istituito dall'[articolo 32, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011](#), al fine di adeguare la programmazione alle effettive disponibilità di bilancio determinatesi per effetto delle riduzioni operate da alcuni provvedimenti. Le risorse del Fondo sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare con la procedura relativa ai lotti costruttivi (disciplinata dall'art. 2, commi da 232 a 234, della L.

191/2009) e ai contratti di programma con RFI S.p.A.

Sono stati, inoltre, disciplinati i criteri e le modalità per la revoca di una serie di finanziamenti statali a valere sulle risorse della "legge obiettivo" assegnate dal CIPE entro il 31 dicembre 2008, nonché la loro destinazione al cd. Fondo revoche e la loro finalizzazione (art. 32, commi 2-7, del [D.L. 98/2011](#)). L'attenzione verso la definizione di meccanismi di revoca, allo scopo di una migliore utilizzazione delle risorse, è dimostrata dall'ampliamento della platea dei finanziamenti revocabili in quanto si consente la possibilità di revocare i finanziamenti assegnati entro il 31 dicembre 2010 (comma 79 dell'articolo unico della [legge n. 147 del 2013](#) e art. 13, comma 8, del [D.L. n. 145/2013](#)).

L'[articolo 18 del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013](#) ha inoltre istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo con una dotazione complessiva pari a 2.069 milioni di euro ripartita per cinque anni, dal 2013 al 2017, la cui finalità è quella di consentire la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori (cd. Fondo "sblocca cantieri"). Il Fondo è volto a finanziare una serie di interventi che comprendono non solo infrastrutture strategiche, ma anche interventi di manutenzione del territorio e per la sua messa in sicurezza, inclusi interventi di piccola dimensione (programma interventi ANAS e RFI e programma 6000 Campanili). Le risorse del Fondo sono state integralmente assegnate mediante decreti interministeriali e delibere del CIPE. E' lo stesso [D.L. 69/2013](#), per un verso, a disciplinare i criteri generali di revoca prevedendo che il mancato conseguimento, alla data del 31 dicembre 2013, delle finalità del Fondo determini la revoca del finanziamento comunque assegnato (comma 11 dell'articolo 18) e, per l'altro, a stabilire la finalizzazione delle risorse revocate (comma 11-*bis* dell'articolo 25).

Il predetto Fondo è stato rifinanziato dal [comma 1 dell'articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014](#) (cd. "Sblocca Italia"), che ha destinato 3.851 milioni di euro per il periodo 2014-2020 con la seguente articolazione temporale: 26 milioni di euro per il 2014; 231 milioni di euro per il 2015; 159 milioni di euro per il 2016; 1.073 milioni di euro per il 2017; 2.066 milioni di euro nel 2018; 148 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. Il fondo è altresì incrementato, per un importo pari a 39 milioni di euro, mediante l'utilizzo delle disponibilità, iscritte in conto residui, derivanti dalle revoche indicate nella norma. Il rifinanziamento del fondo è destinato a una serie di interventi indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 2 in prevalenza ricompresi nelle infrastrutture strategiche. L'assegnazione delle risorse è demandata a uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il mancato rispetto dei termini fissati dalle lettere a), b) e c) del comma 2 per l'appaltabilità e la cantierabilità delle opere determina la revoca del finanziamento assegnato. Le risorse revocate sono attribuite prioritariamente a una serie di opere elencate nel [comma 6 del citato articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014](#). Con il [D.L. 78 del 2015](#), articolo 13-*quater*, sono stati prorogati di due mesi, dal 31 agosto 2015 al 31 ottobre 2015, i termini per la cantierabilità degli interventi di cui alle suddette lettere b) e c) del comma 2 dell'articolo 3 del [D.L. 133/2014](#) (cd. "sblocca Italia") finanziati a valere sulle risorse del medesimo articolo 3.

Nella legge di stabilità 2014 (comma 6) è stata determinata la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) relativamente al ciclo di

programmazione 2014-2020 nella misura complessiva di 54.810 milioni. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, in via prevalente per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali, secondo la chiave di riparto: 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Per quanto concerne la programmazione delle risorse per il ciclo di programmazione 2014-2020 da parte del CIPE, si ricorda che la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, commi 703-706, [legge n. 190/2014](#)) ha introdotto disposizioni che hanno innovato i principali elementi di **governance** e di procedura, con conseguente abrogazione delle analoghe disposizioni vigenti.

Con il [D.L. 78/2015](#), all'art. 1, comma 8, lett. b), sono state escluse dal patto di stabilità interno dei comuni sede di città metropolitane le spese sostenute per opere prioritarie del programma delle infrastrutture strategiche, allegato al DEF 2015, a valere sulla quota di cofinanziamento a carico dei predetti enti.

Specifiche norme hanno riguardato talune infrastrutture in conseguenza dell'attività di *project review*. L'[articolo 47, comma 6, del D.L. 50/2017](#) dispone che il CIPE provveda, previa revoca di risorse a valere sulle delibere richiamate nella norma, alla revoca e alla riprogrammazione del 50% delle risorse disponibili in favore di Grandi Stazioni Rail, al fine di consentire il completamento del Programma Grandi Stazioni, ovvero la realizzazione di ulteriori opere funzionali a rendere gli interventi più aderenti alle mutate esigenze dei contesti urbani nei quali si inseriscono.

L'[articolo 47, comma 9, del D.L. 50/2017](#) autorizza le attività propedeutiche all'avvio dei lavori relativi alla sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione nelle more del perfezionamento della delibera del CIPE relativa alla sezione transfrontaliera dell'opera e ai fini dell'avvio della realizzazione dell'opera stessa con le modalità previste dalla legge n. 1/2017, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra Francia e Italia per l'avvio dei lavori. L'art. 3, comma 1, di tale legge, prevede la realizzazione dell'opera, per successivi lotti costruttivi non funzionali, con le modalità previste dall'art. 2, commi 232, lettere b) e c), e 233, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in relazione alle risorse autorizzate dalla legislazione vigente. Con la [delibera del CIPE del 7 agosto 2017](#) è stata autorizzata la realizzazione per lotti costruttivi e all'avvio del 1° e del 2° lotto costruttivo.

Per quanto riguarda l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, le risorse di cui all'articolo 1, comma 69, della legge n. 147 del 2013 (che ha autorizzato risorse per la realizzazione del secondo stralcio del macrolotto 4 dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria, tratto fra il viadotto Stupino escluso e lo svincolo di Altilia) e quelle assegnate all'ANAS s.p.a. per l'adeguamento di alcuni tratti dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (ai sensi dell'articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014), che, a seguito dell'attività di *project review* non risultino più necessarie al completamento dei progetti, devono essere destinate dall'ANAS s.p.a. a interventi di miglioramento infrastrutturale della rete stradale calabrese inseriti nel contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società ANAS s.p.a. e connessa con l'itinerario Salerno – Reggio Calabria ([art. 16-quater D.L. 97/2017](#)). Si prevede, inoltre, che le risorse, in precedenza utilizzate per il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria in attuazione delle

deliberazioni adottate dal CIPE, siano destinate ad integrazione delle risorse già stanziato e comprese nell'ambito del contratto di programma ANAS 2016-2020 ([art. 49, comma 12-bis, D.L. 50/2017](#)).

Da ultimo, il comma 140 della legge di bilancio 2017 ([legge 232/2016](#)) prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un Fondo con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032. Il Fondo, oltre ad assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, viene istituito anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea. Sulla base del riparto delle risorse disposto con il [D.P.C.M. 21 luglio 2017](#), sono stati destinati 19.351 milioni di euro a interventi nei settori riguardanti trasporti, viabilità e mobilità sostenibile, sicurezza stradale, riqualificazione e accessibilità delle stazioni ferroviarie, nonché 2.645 milioni di euro a infrastrutture, anche relative alla rete idrica e alle opere di collettamento, fognatura e depurazione. In tale ambito, sulla base della [documentazione depositata nel corso dell'audizione del Ministero dell'economia e delle finanze](#) presso le Commissioni bilancio (V e 5<sup>a</sup>) di Camera e Senato (nel corso della [seduta del 27 giugno 2017](#)), si prevede: il finanziamento del Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (di cui all'art. 202 del Codice dei contratti pubblici), nonché di interventi relativi alla rete ferroviaria inseriti nel contratto di programma RFI, parte investimenti, all'ammodernamento della rete viaria nazionale, relativamente a interventi di competenza di ANAS, al sostegno del trasporto pubblico locale e al completamento del sistema Mo.S.E.

Il Fondo è stato rifinanziato dal comma 1072 della legge di bilancio 2018 ([legge 205/2017](#)) di complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033: 800 milioni di euro per l'anno 2018, 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, 2.480 milioni per il 2024 e 2.500 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033.

### [Le norme del D.L. 133/2014 \("sblocca Italia"\) in materia di infrastrutture strategiche](#)

Il principale intervento in materia di infrastrutture strategiche operato con il decreto-legge 133/2014 (c.d. sblocca Italia) è senz'altro il rifinanziamento del c.d. Fondo sblocca cantieri (in proposito si rinvia al paragrafo "Le risorse finanziarie tra nuovi fondi e revoche") disposto dal comma 1 dell'articolo 3, che ha stanziato 3.851 milioni di euro per il periodo 2014-2020 (il fondo è altresì incrementato, per un importo pari a 39 milioni di euro, mediante l'utilizzo di disponibilità derivanti dalle revoche indicate nella norma) destinati a una serie di interventi indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 2 e in prevalenza ricompresi nelle infrastrutture strategiche. Il D.L. 133/2014 prevede che il mancato rispetto dei termini fissati per l'appaltabilità e la cantierabilità delle opere determina la revoca del finanziamento assegnato. Le risorse revocate sono attribuite prioritariamente a una serie di opere elencate nel

comma 6 del citato articolo 3 del D.L. 133/2014.

Oltre a tali norme, il D.L. 133/2014 contiene specifiche disposizioni volte a intervenire sulla realizzazione di alcune opere pubbliche.

In primo luogo, si prevede la nomina dell'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A. a Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, di cui sono definiti compiti e poteri, e la previsione di disposizioni finalizzate all'accelerazione delle procedure di acquisizione degli atti di assenso (commi 1-8 dell'articolo 1). Le disposizioni per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari si applicano anche alla realizzazione dell'asse ferroviario AV/AC Palermo – Catania – Messina (comma 9 dell'articolo 1). L'articolo 1, comma 1138, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) ha, da ultimo, prorogato al 31 dicembre 2020 l'incarico di Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari.

Ulteriori disposizioni riguardano, inoltre, la conferma del finanziamento destinato alla riqualificazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza e l'assegnazione definitiva alla società ANAS S.p.A. delle risorse finanziarie per il completamento dell'intervento "Itinerario Agrigento - Caltanissetta - A19 - Adeguamento a quattro corsie della SS 640 tra i km 9+800 e 44+400", nonché l'erogazione diretta ad ANAS delle risorse relative alla realizzazione degli interventi concernenti il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria di cui alla delibera CIPE 62/2011 a fronte dei lavori già eseguiti (comma 8).

L'articolo 4, ai commi da 1 a 4, prevede alcune misure dirette a favorire la realizzazione delle [opere segnalate dai Comuni](#) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e delle opere inserite nell'Elenco-anagrafe nazionale delle opere incompiute (istituito dall'art. 44-*bis* del D.L. 201/2011).

Il decreto contiene, infine, misure destinate ai porti e agli aeroporti.

## [Il partenariato pubblico-privato e i nuovi strumenti di finanziamento](#)

Le misure approvate nel corso della XVII legislatura prima del Codice dei contratti pubblici

Nel corso della legislatura sono state approvate alcune misure per rendere operative le agevolazioni per la realizzazione delle infrastrutture mediante contratti di partenariato pubblico-privato (PPP) e consentirne l'applicazione a un novero più ampio di opere.

La modifica più importante è la riduzione dapprima da 500 a 200 milioni di euro (art. 19, comma 3, del D.L. 69/2013) e successivamente da 200 milioni di euro a 50 milioni di euro del valore dell'opera infrastrutturale al di sopra del quale viene concesso il credito d'imposta - a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa - in caso di realizzazione mediante contratti di partenariato pubblico-privato (art. 11 del D.L. 133/2014). Il credito d'imposta è cumulabile con l'esenzione dal pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario dell'opera. Nel complesso le due misure non potranno

superare il 50 per cento del costo dell'investimento. Le due misure sono alternative alla "defiscalizzazione" prevista dall'articolo 18 della legge n. 183 del 2011, consistente nella possibilità di compensare le imposte con quanto dovuto dalla PA a titolo di contributo pubblico a fondo perduto, misura che è di fatto divenuta operativa con la pubblicazione della [delibera del CIPE 1/2013](#), con cui sono stati definiti i requisiti, i criteri e le modalità di applicazione di tale disciplina.

Il comma 5 dell'articolo 19 del decreto-legge n. 69 del 2013 è intervenuto sulla disciplina fiscale dei **project bond**, al fine di rendere strutturali le agevolazioni fiscali ad essi applicabili, vale a dire la deducibilità degli interessi passivi e il regime agevolato, ai fini delle imposte di registro e ipotecarie, per le garanzie (e le operazioni ad esse correlate) rilasciate in relazione all'emissione. L'articolo 13 del decreto legge n. 133 del 2014 ha ulteriormente modificato la normativa riguardante i **project bond** relativamente al sistema delle garanzie prestate e al regime fiscale; a tale ultimo riguardo, si rende permanente l'applicazione dell'aliquota agevolata al 12,5 per cento sugli interessi delle obbligazioni di progetto emesse per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità.

#### Il partenariato pubblico privato nel nuovo Codice dei contratti

Il nuovo Codice dei contratti pubblici dedica il titolo I della parte IV (articoli 180-191) alla disciplina dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP) definiti come contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto con i quali una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. Il D.Lgs. "correttivo" n. 56/2017 ha modificato la disciplina riguardante le concessioni e il PPP, anche allo scopo di incentivare il ricorso a tali istituti.

Nei contratti di PPP, i ricavi di gestione dell'operatore economico provengono dal canone riconosciuto dall'ente concedente e/o da qualsiasi altra forma di contropartita economica ricevuta dal medesimo operatore economico, anche sotto forma di introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna. Il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo, oltre che del rischio di costruzione, anche del rischio di disponibilità o, nei casi di attività redditizia verso l'esterno, del rischio di domanda dei servizi resi, per il periodo di gestione dell'opera (come definiti, rispettivamente, dall'articolo 3, comma 1, lettere aaa), bbb) e ccc), del Codice). Sulla base di una modifica apportata dal decreto correttivo, è stato precisato che il contratto di partenariato può essere utilizzato dalle amministrazioni concedenti per qualsiasi tipologia di opera pubblica.

L'equilibrio economico finanziario (come definito all'articolo 3, comma 1, lettera fff)), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi e, ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse



pubblico. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. Prima delle modifiche introdotte dal decreto correttivo, per il contributo pubblico era stato fissato un importo massimo pari al trenta per cento del costo dell'investimento complessivo.

Il verificarsi di fatti non riconducibili all'operatore economico che incidono sull'equilibrio del piano economico finanziario può comportare la sua revisione da attuare mediante la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. La revisione deve consentire la permanenza dei rischi trasferiti in capo all'operatore economico e delle condizioni di equilibrio economico finanziario relative al contratto.

Le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico.

Nell'ambito dei contratti di PPP rientrano la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia di opere o servizi che presentino le caratteristiche precedentemente indicate.

Con la finanza di progetto (*project financing*), si prevede di affidare una concessione ponendo a base di gara un progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti. A differenza della disciplina previgente l'articolo 183 del nuovo Codice disciplina due procedure a seconda che si tratti della realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ovvero di proposte, che gli operatori economici possono presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, relative alla realizzazione in concessione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità non presenti negli strumenti di programmazione.

Ulteriori disposizioni contenute nel Titolo I della Parte IV del decreto legislativo n. 50 del 2016, mutuata dalla disciplina previgente, riguardano, tra l'altro, l'emissione di obbligazioni e di titoli di debito da parte della società di progetto aventi scopo di realizzare una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità (*project bond*), la locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità (cd. *leasing immobiliare pubblico*), il contratto di disponibilità, nonché il trasferimento all'affidatario della proprietà di beni immobili appartenenti all'amministrazione aggiudicatrice, che non assolvono più a funzioni di pubblico interesse, a titolo di corrispettivo totale o parziale.

Trovano, infine, collocazione nella disciplina dei contratti di PPP le disposizioni in materia di baratto amministrativo o partenariato sociale (articolo 190), in base al quale i cittadini possono realizzare interventi di valorizzazione del territorio, in cambio di riduzioni o esenzioni di tributi, e di sussidiarietà orizzontale (articolo 191) nell'ambito delle quali si consente ai comuni di affidare in gestione ai cittadini la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di



origine rurale e a gruppi di cittadini organizzati di formulare agli enti locali proposte operative per la realizzazione di opere di interesse locale.

Si segnala, infine, che il Codice non si applica al caso in cui un'amministrazione pubblica stipuli una convenzione con la quale un soggetto pubblico o privato si impegni alla realizzazione, a sua totale cura e spesa e previo ottenimento di tutte le necessarie autorizzazioni, di un'opera pubblica o di un suo lotto funzionale o di parte dell'opera prevista nell'ambito di strumenti o programmi urbanistici (art. 20). Si veda, in proposito, la [delibera n. 763 del 16 luglio 2016 dell'ANAC](#).

## Ulteriori stanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche

### Gli stanziamenti della legge di stabilità 2014

La legge di stabilità 2014 (L. 147/2013) ha previsto specifiche autorizzazioni di spesa imputate al biennio 2014-2015 per la realizzazione del secondo stralcio del Macrolotto 4 dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria - tratto fra il viadotto Stupino escluso e lo svincolo di Altilia incluso (comma 69), della terza corsia della tratta autostradale A4 Quarto d'Altino-Villesse-Gorizia, (comma 96), nonché per consentire la prosecuzione e il completamento dei lavori del sistema MO.S.E. (comma 71).

Ulteriori stanziamenti sono stati previsti per la realizzazione di specifiche tratte ferroviarie, e precisamente della tratta Canello-Frasso Telesino (comma 74) e variante alla linea Roma-Napoli, via Cassino, sita nel comune di Maddaloni, dell'asse ferroviario Alta velocità Roma-Napoli, nonché per l'avvio immediato di interventi di adeguamento del tracciato e la velocizzazione della tratta Bologna-Lecce (comma 80). Per le tratte dell'Alta Velocità Brescia-Verona-Padova della linea Milano-Venezia e Apice-Orsara e Frasso Telesino-Vitulano della linea Napoli-Bari, oltre a uno stanziamento di spesa dal 2015 al 2029, si stabilisce che gli interventi siano realizzati con la tecnica dei lotti costruttivi non funzionali, autorizzando il CIPE a deliberare sui relativi progetti definitivi a condizione che sussistano disponibilità finanziarie per il finanziamento di un primo lotto di valore non inferiore al 10 per cento del costo complessivo delle opere.

La legge di stabilità ha infine stanziato risorse per la manutenzione straordinaria della rete stradale (comma 40) e della rete ferroviaria (comma 44). E' stato inoltre, ampliato il novero degli interventi finanziabili nell'ambito del programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale gestita da ANAS S.p.A. finanziato nell'ambito del D.L. 69/2013 (comma 42).

### Gli stanziamenti della legge di stabilità 2015

La legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014) interviene sulle risorse finanziarie da destinare a opere infrastrutturali attraverso i rifinanziamenti, i definanziamenti e le rimodulazioni operati dalla Tabella E. I commi da 229 a 231 hanno definito, inoltre, la strategia di sviluppo della rete ferroviaria per il periodo 2015-2017, articolata in due assi di intervento: manutenzione straordinaria della rete ferroviaria nazionale; sviluppo degli investimenti relativi a grandi infrastrutture. Al

fine di garantire la continuità dei lavori di alcune tratte, autorizzate o in corso di autorizzazione con la procedura dei c.d. lotti costruttivi (prevista dai commi 232-234 dell'art. 2 della legge n. 191/2009) si prevede che il CIPE possa approvare i progetti preliminari delle opere, anche nelle more del finanziamento della fase realizzativa, ed i relativi progetti definitivi a condizione che sussistano disponibilità finanziarie sufficienti per il finanziamento di un primo lotto costruttivo di valore non inferiore al 10% del costo complessivo delle opere. La norma riguarda le tratte Brescia-Verona-Padova della linea ferroviaria AV/AC Milano-Venezia, la tratta Terzo valico dei Giovi della Linea AV/AC Milano-Genova, nonché le tratte del nuovo tunnel ferroviario del Brennero. Ulteriori disposizioni sono volte ad autorizzare un contributo quindicennale in erogazione diretta di 15 milioni di euro a decorrere dal 2016 per l'avvio dei lavori sulla tratta ferroviaria Andora - Finale Ligure (comma 240) e a ridurre di 3 milioni di euro per il 2015 l'autorizzazione di spesa relativa al contributo quindicennale per il completamento delle opere infrastrutturali della Pedemontana di Formia (comma 360). Si prevede, infine, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro annui per il periodo dal 2017 al 2031, finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali per le quali è necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del piano economico e finanziario (comma 299).

#### Gli stanziamenti della legge di stabilità 2016

La legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), nella Tabella E, interviene su una serie di autorizzazioni di spesa concernenti singole infrastrutture per le quali si dispongono aumenti, riduzioni, ovvero rimodulazioni (si vedano, tra gli altri, gli interventi riguardanti la linea ferroviaria Torino-Lione, la Metropolitana di Torino, la piattaforma d'altura del Porto di Venezia, nonché il contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. e le risorse relative al contratto di programma con RFI).

Viene inoltre previsto un rifinanziamento di 200 milioni di euro per il 2018 dell'autorizzazione di spesa relativa al contratto di programma con RFI.

Si prevede, inoltre, nelle more della stipulazione del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Ferrovie dello Stato italiane S.p.A., il trasferimento alla medesima società delle risorse già destinate alla realizzazione della linea ferroviaria Torino-Lione (comma 678).

Ulteriori disposizioni riguardano la disciplina e le risorse del contratto di programma ANAS (commi da 868 a 874), confluite in un unico capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (capitolo 7002), pari complessivamente a circa 10,2 miliardi di euro.

#### Gli stanziamenti della legge di bilancio 2018

La legge di bilancio 2018, oltre al rifinanziamento del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (in proposito si rinvia al paragrafo "Le risorse finanziarie per le infrastrutture strategiche tra nuovi fondi e revoche"), prevede per il triennio 2018-2020, l'assegnazione di contributi ai comuni per investimenti in opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (commi 853-862). E' incrementato di 10 milioni di

euro, a decorrere dal 2018, il Fondo destinato ai piccoli comuni per il finanziamento di una serie di interventi ambientali e infrastrutturali.

Per quanto riguarda il sostegno degli investimenti è altresì prevista l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Fondo per la progettazione degli enti locali con una dotazione di 30 milioni di euro annui per il periodo 2018-2030, destinato al cofinanziamento di opere di messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche (commi 1079-1084).

Sono inoltre previste disposizioni:

- per assicurare la realizzazione delle Universiadi di Napoli 2019 (commi 375-388) e i campionati mondiali di sci alpino di Cortina d'Ampezzo (comma 876);

- per il rapido completamento delle opere, anche accessorie, concernenti la società Quadrilatero Umbria Marche S.p.A. attraverso la concessione ad ANAS SPA di un contributo straordinario pari a 32 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2018 al 2022 (comma 1164) ;

- per il finanziamento di interventi per la salvaguardia della laguna di Venezia per una spesa complessiva di 25 milioni di euro per l'anno 2018 e di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2024 (comma 852);

- per il completamento delle opere riguardanti il progetto "Viabilità di accesso all'hub portuale di La Spezia – Variante alla SS 1 Aurelia", attraverso la concessione ad ANAS S.p.A. di un contributo straordinario pari a 10 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2019 e 2020 (comma 1169);

- per la realizzazione di opere di potenziamento della Strada Provinciale n. 103 "Antica di Cassano", Lotto 1, secondo stralcio prevedendo uno stanziamento di 2 milioni di euro per l'anno 2018 per la realizzazione di tali interventi, a valere sulle disponibilità del Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese (comma 562).

In materia infrastrutturale rileva, inoltre, l'adozione di un Piano nazionale di interventi nel settore idrico (commi 516-525) e l'autorizzazione di una spesa di 120 milioni per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023, per la realizzazione di interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane (commi 1076-1078).

## La nuova disciplina del contraente generale

Gli articoli da 194 a 199 del nuovo Codice degli appalti recano la disciplina del contraente generale (*general contractor*) con il quale il soggetto aggiudicatore affida ad un soggetto dotato di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria la realizzazione con qualsiasi mezzo dell'opera, nel rispetto delle esigenze specificate nel progetto redatto dal soggetto aggiudicatore e posto a base di gara a fronte di un corrispettivo pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dei lavori. L'istituto del contraente generale è stato introdotto con la disciplina delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Il nuovo codice ora prevede espressamente che all'affidamento unitario a contraente generale si possa far ricorso sia nella realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari

(articolo 200, comma 2, lettera b), sia nella locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità di cui all'articolo 187.

Le principali differenze rispetto alla normativa previgente riguardano innanzitutto la direzione dei lavori a cui il contraente generale non provvede più. Si prevede, infatti, che il soggetto aggiudicatore nomina il direttore dei lavori e i collaudatori e assicura un costante monitoraggio dei lavori anche tramite un comitato permanente costituito da suoi rappresentanti e rappresentanti del contraente generale. Il divieto di attribuzione di compiti di responsabile o di direttore dei lavori allo stesso contraente generale, negli appalti pubblici di lavori, affidati a contraente generale, è, peraltro, divenuto operativo già a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge delega.

Quanto alle procedure di aggiudicazione, la scelta di aggiudicare mediante affidamento al contraente generale deve essere motivata dalla stazione appaltante in ragione della complessità e di altre esigenze al fine di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza ed economicità. Sulla base di una modifica inserita dal decreto "correttivo" n. 562017, le stazioni appaltanti non possono, comunque, procedere ad affidamenti a contraente generale, qualora l'importo dell'affidamento sia pari o inferiore a 100 milioni di euro.

Per l'affidamento a contraente generale si pone a base di gara il progetto definitivo, mentre la disciplina previgente faceva riferimento al progetto preliminare, e l'aggiudicazione dei contratti avviene secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Si segnala, infine, che con il D.M. 7 dicembre 2017 sono stati definiti le modalità e i limiti di spesa per i servizi di supporto e di indagine per il collaudo di infrastrutture di grande rilevanza o complessità affidate con la formula del contraente generale, in attuazione dell'articolo 196, comma 2, del codice dei contratti pubblici.

## La semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi

Il DPR 12 settembre 2016, n. 194, in attuazione dell'articolo 4 della legge delega di riforma delle amministrazioni pubbliche (L. 124/2015), reca norme per la semplificazione e l'accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione.

La semplificazione ed accelerazione è attuata attraverso due strumenti: la riduzione dei termini dei procedimenti e l'esercizio di un potere sostitutivo da parte del Presidente del Consiglio in caso di mancato rispetto dei termini.

I procedimenti interessati sono quelli che hanno ad oggetto autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta comunque denominati necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'esercizio delle attività compresi quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità.

Per l'individuazione dei progetti cui applicare le disposizioni di accelerazione, si procede in una prima fase alla segnalazione alla Presidenza del Consiglio di una serie di progetti, che spetta agli enti territoriali entro il 31 gennaio di ciascun anno. La Presidenza del Consiglio può comunque, entro il 28 febbraio, segnalare ulteriori progetti.

In una seconda fase, entro il 31 marzo, si procede, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, all'individuazione "in concreto" dei singoli progetti cui si applicano le disposizioni di semplificazione ed accelerazione.

Con i medesimi decreti del Presidente del Consiglio possono essere ridotti i termini di conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione dell'opera, lo stabilimento dell'impianto produttivo e l'esercizio dell'attività, in misura non superiore al 50 per cento rispetto ai termini ordinari.

In caso di inutile decorso del termine, eventualmente ridotto, il Presidente del Consiglio può sostituirsi direttamente all'amministrazione inadempiente, adottando i relativi atti, oppure, previa delibera del Consiglio dei ministri, può delegare il potere sostitutivo ad un diverso soggetto, fissando un nuovo termine per la conclusione del procedimento.

Viene poi disciplinato l'esercizio del potere sostitutivo nei casi in cui l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali.

Il coinvolgimento degli enti territoriali è comunque escluso nel caso in cui "sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera".

Quando non sussiste un preminente interesse nazionale e l'intervento coinvolge esclusivamente o in misura prevalente il territorio di una regione o di un comune o città metropolitana, il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il Presidente della regione o il sindaco.

Negli altri casi, quando l'intervento coinvolge le competenze delle regioni e degli enti locali la determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo è rimessa a una previa intesa in sede di Conferenza unificata (ferma restando l'esclusione nei casi di sussistenza di un preminente interesse nazionale).

## Il trasporto e la sicurezza stradali

*Nel corso della XVII legislatura gli interventi normativi sulla disciplina generale del trasporto stradale hanno riguardato sia la materia della sicurezza stradale che la semplificazione della documentazione amministrativa dei veicoli.*

*Con riferimento al primo aspetto il Parlamento ha approvato definitivamente la legge che introduce nel codice penale i **delitti di omicidio stradale e di lesioni personali stradali**, puniti entrambi a titolo di colpa ([legge 23 marzo 2016, n. 41](#)), nonché la [legge 29 dicembre 2017, n. 227](#) che prevede l'Istituzione della **Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada** nella terza domenica di novembre.*

*Con riguardo al secondo aspetto è stato istituito il **documento unico di circolazione** per gli autoveicoli, i motoveicoli ed i rimorchi, operativo dal **1° gennaio 2019**.*

*Con altri atti normativi sono stati realizzati specifici **interventi di modifica del Codice della strada** e di altre disposizioni attinenti alla **circolazione stradale**.*

*Altri Interventi di riordino hanno riguardato la materia del **trasporto interregionale** e la disciplina dell'**autotrasporto merci**.*

***Non hanno invece concluso il loro iter le proposte di legge contenenti interventi di riforma del Codice della strada**, all'esame delle quali la IX Commissione ha dedicato notevole attenzione nel corso di tutta la XVII legislatura (progetto di legge delega [C. 731-1588-A](#) di riforma del codice della strada e [A. C. 423-A](#)).*

### La sicurezza stradale e le modifiche al codice della strada

Sul tema della sicurezza stradale si sono avuti numerosi interventi normativi che hanno inciso sul quadro sanzionatorio per le violazioni delle norme sulla sicurezza stradale, in coerenza anche con le indicazioni dell'Unione europea in materia.

Il più rilevante intervento di iniziativa parlamentare è rappresentato dall'introduzione nel codice penale dei delitti di omicidio stradale e di lesioni personali stradali, puniti entrambi a titolo di colpa, e previsti nella [legge 23 marzo 2016, n. 41](#) entrata in vigore il 25 marzo 2016.

A livello europeo, il piano d'azione stradale del 2010, il libro bianco sui trasporti del 2011, gli Orientamenti programmatici della Commissione europea sulla sicurezza stradale per il periodo 2011-2020, nonché il Consiglio dell'UE, hanno confermato l'obiettivo dell'ulteriore dimezzamento del numero delle vittime degli incidenti nel decennio 2011-2020, il miglioramento dell'educazione e della formazione, il rafforzamento del controllo, il miglioramento della sicurezza delle infrastrutture stradali e dei veicoli. Nella [dichiarazione dei Ministri UE sulla sicurezza stradale](#), adottata il 29 marzo

2017 alla Conferenza Europea dei Ministri dei Trasporti, si è sottolineato il permanere di un numero eccessivo di morti sulle strade europee: 26.100 deceduti nel 2015 e 25.500 vittime nel 2016, con costi economici stimabili in oltre 50 miliardi di €, che salgono a più di 100 miliardi € se si considera il totale degli incidenti stradali. Rimane inoltre troppo alto, pari a cinque volte il numero dei deceduti, il numero dei feriti gravi in incidenti: 135.000 persone nel 2016.

Nella XVII legislatura numerosi interventi normativi, seppure in maniera non organica, sono intervenuti a modifica del Codice della strada. Si veda in proposito l'apposito *Focus*.

Non sono invece stati conclusi i tentativi di riforma del Codice della strada di iniziativa parlamentare, ai quali la IX Commissione della Camera dei deputati ha dedicato notevole attenzione.

Già il 9 ottobre 2014 la Camera aveva infatti approvato, in prima lettura, il progetto di legge delega C. [731-1588-A](#) di riforma del codice della strada, che tuttavia non ha concluso il suo esame al Senato. Successivamente, il 1° aprile 2015, la IX Commissione aveva concluso l'esame di un testo unificato recante puntuali modifiche al codice della strada nelle more della conclusione dell'*iter* della proposta di legge delega (A.C. [423-A](#)). Alcune delle norme contenute nella proposta di legge sono state infatti esaminate nell'ambito della proposta di legge in tema di omicidio stradale (poi divenuta legge) mentre altre disposizioni, originariamente contenute nella proposta di legge, sono state parzialmente recepite in altri interventi normativi. A seguito di un'ulteriore istruttoria i contenuti della proposta medesima erano stati aggiornati ed arricchiti, ed il 26 luglio 2017 la Commissione aveva concluso l'esame degli emendamenti ed inviato il testo alle Commissioni competenti in sede consultiva che avevano reso, in massima parte, il proprio parere. Anche in tal caso la proposta di legge non ha tuttavia concluso il suo esame per il sopraggiungere della fine della legislatura.

Per ulteriori elementi si rinvia al *Focus* "Le iniziative parlamentari per la riforma del codice della strada".

#### I dati relativi agli incidenti stradali in Italia e in Europa

I dati sull'incidentalità stradale (pubblicati in Italia dall'ISTAT e dall'ACI, in Europa da *Eurostat* e Commissione UE ed a livello internazionale dall'*OCSE*), mostrano che in Italia nel 2016 si sono verificati 175.791 incidenti stradali (ultimi dati annuali disponibili), in aumento rispetto ai 173.892 del 2015, con ben 3.283 vittime e 249.175 feriti.

Il dato dei decessi è in lieve flessione nel 2016 rispetto alle 3.428 vittime del 2015. Tali dati, nonostante la forte riduzione complessiva delle vittime di incidenti negli ultimi 15 anni registrata in Italia a partire dall'introduzione, nel 2003, delle penalizzazioni a punti sulla patente e dall'attivazione dal 2005 del sistema di telecamere di controllo "Tutor" della velocità sulle autostrade (che ha portato ad una riduzione delle vittime da 7.061 del 2000 a 4.114 del 2010), attestano peraltro il permanere in Italia di una eccessiva mortalità, principalmente nelle aree urbane (1.463 morti) ed extraurbane (1.546 vittime sulle strade statali, regionali, provinciali e comunali extraurbane), mentre la mortalità risulta molto più ridotta nelle autostrade (274 deceduti). Complessivamente infatti il 91,6% delle vittime si registra nelle aree urbane e sulle strade extraurbane, mentre solo l'8,3% sulle autostrade (comprensive di raccordi autostradali e tangenziali). Nelle strade urbane in Italia si è verificato anche il maggior numero di incidenti: 131.107 incidenti stradali pari al 74,6% del totale, con 176.423 feriti (70,8% del totale), di cui il 40,4% (71.030



incidenti) si è verificato nelle città metropolitane.

Tra le vittime sono in aumento i ciclisti (275 nel 2016 pari a +9,6%) e i ciclomotoristi (116, pari a +10,5%), mentre risultano in calo motociclisti (-15 %) e i pedoni (570 vittime pari a -5,3%). Le violazioni al Codice della Strada più sanzionate in Italia risultano essere l'eccesso di velocità, il mancato utilizzo di dispositivi di sicurezza e l'uso di telefono cellulare alla guida.

Da un sondaggio dell'OCSE condotto tra il 2010 ed il 2015 in Italia è risultato che solo il 20% degli italiani interpellati ha dichiarato di usare le cinture di sicurezza sui sedili posteriori, obbligatorie peraltro dal 1994. Uno studio del MIT e dell'Istituto Superiore di Sanità, condotto in Italia negli anni 2015-2016 (lo studio "Ulisse", i cui dati finali sono in corso di pubblicazione) indica una percentuale di utilizzo delle cinture di sicurezza in Italia pari al 63% sui sedili anteriori e solo dell'11% sui sedili posteriori ed un utilizzo dei meccanismi di ritenuta per i bambini pari solo al 43% sui sedili posteriori (con un *range* di variabilità dal 22% al 34% nelle diverse regioni): si conferma quindi che nelle aree urbane e nelle strade extraurbane, dove si verifica complessivamente più del 91% dei decessi, l'obbligo di allacciare le cinture di sicurezza da parte dei passeggeri sui sedili anteriori nonché sui sedili posteriori è largamente disatteso, anche in presenza di bambini. Nella fascia di età dei bambini e dei ragazzi da 0 a 19 anni si sono registrate in Italia 207 vittime nel 2016 e 30.764 feriti, di cui 11.844 feriti nella fascia tra 0 e 14 anni.

I dati europei relativi al 2016 vedono, nella UE a 28 Paesi, una media di 50,6 morti per milione di abitanti per incidente stradale, con l'Italia che si colloca al 14° posto della graduatoria europea, con 54,2 morti per milione di abitanti, dietro Svezia, Regno Unito, Danimarca, Paesi Bassi, Irlanda, Spagna, Germania, Francia, Finlandia, Slovacchia, Austria, Malta ed Estonia. Complessivamente nella UE28 il numero delle vittime si è ridotto nel 2016 dell'1,8% rispetto all'anno precedente.

Le stime preliminari Istat del primo semestre 2017 relative all'incidentalità in Italia confermano la riduzione del numero degli incidenti stradali e di quello dei feriti, con flessioni del 4 e 5% in media rispetto al 2016, ma evidenziano anche un'inversione di tendenza per le vittime, che tornano a crescere, con incrementi compresi tra il 6,7 e l'8,2%, allontanando ulteriormente l'obiettivo europeo di riduzione del 50% delle vittime entro il 2020. L'indice di mortalità, calcolato come rapporto tra il numero dei morti e il numero degli incidenti con lesioni a persone moltiplicato 100, è pari a 2,0, stesso valore del 2015, ma in aumento rispetto all'1,8 del primo semestre 2016.

### [La semplificazione amministrativa: il documento unico di circolazione](#)

In materia di semplificazione amministrativa, è stata introdotta una nuova normativa che prevede che la carta di circolazione costituisca il documento unico di circolazione dei veicoli e che sia pertanto soppresso il certificato di proprietà, ([decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#) in attuazione di quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera d) e 5 della [legge n. 124 del 2015](#)). L'entrata in vigore della disciplina, originariamente fissata al 1° luglio 2018 è stata differita dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 1140) al 1° gennaio 2019.

Il nuovo documento unico riguarda gli autoveicoli, i motoveicoli ed i rimorchi >3,5 t e ne vengono definite le modalità di rilascio presso la Motorizzazione civile o tramite lo Sportello telematico dell'automobilista (STA), che comprende anche gli uffici di ACI-PRA.

Il certificato di proprietà, di cui si prevede la soppressione, è attualmente rilasciato dall'ACI cui è affidata la gestione del Pubblico Registro Automobilistico (PRA); la carta di circolazione, che contiene i dati tecnici del veicolo ed i dati di intestazione, è invece rilasciata dalla Motorizzazione civile che fa capo al Ministero delle infrastrutture e trasporti. Nel documento unico saranno annotati anche i dati relativi privilegi e ipoteche, a provvedimenti amministrativi e giudiziari che incidono sulla proprietà e sulla disponibilità del veicolo, annotati presso il PRA, nonché i provvedimenti di fermo amministrativo, con modalità anche telematiche.

La IX Commissione Trasporti aveva esaminato lo schema di decreto ed espresso parere favorevole il 24 maggio 2017, dopo averlo già espresso su una prima versione dello schema il 4 maggio 2017. Infatti il parziale recepimento di quanto espresso allora nei pareri resi dalle Commissioni parlamentari ha comportato ai sensi dell'articolo 8, comma 5 della legge n. 214 del 2015 l'obbligo per il Governo di trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione.

E' stata tra l'altro accolta l'osservazione della IX Commissione che la riduzione dei costi connessi alla gestione dei dati, derivanti dall'attuazione della disciplina, siano integralmente destinati a realizzare risparmi per l'utenza, mentre una delle principali novità contenute nello schema modificato e poi approvato è costituita dall'entrata in vigore del documento unico (inizialmente il 1° luglio 2018, poi differita al 1° gennaio 2019), senza la necessità di attendere l'emanazione del decreto ministeriale di attuazione con il quale sarà stabilita anche la tariffa unica da corrispondere per il rilascio del documento. La tariffa sarà infatti determinata, fino all'emanazione del decreto, in misura pari alla somma delle tariffe attualmente vigenti per i due documenti e lo stesso meccanismo si applicherà anche all'imposta di bollo.

Un'altra rilevante modifica del testo finale del decreto riguarda il trasferimento della vigilanza sull'Automobile Club d'Italia alla Presidenza del Consiglio dei ministri e, limitatamente alla attività ed alle strutture dedicate alla tenuta del PRA, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Con il [Decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti del 23 ottobre 2017](#) sono state fissate le prime modalità di annotazione, nel documento unico di circolazione e di proprietà di autoveicoli, motoveicoli e rimorchi, dei dati richiesti dall'articolo 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo, relativi alla situazione giuridico-patrimoniale dei veicoli.

Il decreto ministeriale prevede che i dati siano annotati nel primo riquadro inferiore del retro della carta di circolazione. Del disciplinare tecnico con le nuove procedure per l'annotazione sulla carta di circolazione è prevista l'adozione da parte dell'apposito comitato tecnico esecutivo.

La tariffa unica sarà determinata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, da adottare entro il termine perentorio del 30 aprile 2018, sentiti l'ACI e le organizzazioni maggiormente rappresentative delle imprese di consulenza

automobilistica, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Il decreto legislativo prevede, in relazione alle prospettive aperte dalla nuova normativa, la trasmissione al Parlamento, entro un anno dall'introduzione del documento unico, di una relazione sugli effetti e sui risultati della nuova normativa, anche ai fini della valutazione sull'eventuale istituzione di un archivio unico presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché l'emanazione, entro ventiquattro mesi dall'introduzione del documento unico, di un decreto del Presidente della Repubblica con cui siano definite le modalità organizzative di tale eventuale archivio unico, per assicurare la riduzione dei costi di gestione dei dati relativi alla proprietà e alla circolazione dei veicoli.

### Gli autobus di linea interregionali

Nel corso della XVII legislatura sono stati effettuati diversi interventi normativi sulla materia dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale, principalmente connessi alla disciplina della "riunione di imprese".

I servizi automobilistici interregionali di competenza statale sono i servizi di linea di trasporto di persone mediante autobus, ad offerta indifferenziata, che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che collega più di due regioni, ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti.

Tali servizi, disciplinati dal [decreto legislativo n. 285 del 2005](#), sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ha termine massimo di validità di cinque anni (art. 3 del D.Lgs. n. 285/2005) e che viene rilasciata alle imprese in presenza di una serie di condizioni (fissate dal comma 2 dell'art. 3).

Se l'esercizio di tale attività viene richiesto da una riunione di imprese, alcune delle condizioni richieste (comma 2), come il possesso dei requisiti di autotrasportatore, la certificazione aziendale, l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, la separazione contabile se si svolgono anche servizi soggetti ad obblighi di servizio pubblico ed il non aver commesso più di due infrazioni considerate molto gravi, si intendono riferite alle singole imprese facenti parte della riunione di imprese (art. 3, comma 3), a differenza di altri requisiti che devono essere posseduti dal gruppo, vale a dire da una o più delle imprese che ne fanno parte, ma non necessariamente da tutte, come il disporre di personale, impianti e strutture in misura idonea ad assicurare il regolare esercizio del servizio di linea; disporre di autobus in misura idonea ad assicurare il regolare esercizio del servizio di linea, ottenere, da parte dei competenti organi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il nulla osta di sicurezza, sul percorso e sulle aree di fermata del servizio di linea proposto; proporre un servizio di linea che non riguardi unicamente i servizi più redditizi fra quelli esistenti.

In materia l'articolo 16-*quinquies*, del decreto-legge n. 91 del 2017 ha previsto l'istituzione di un tavolo di lavoro finalizzato a individuare i principi e i criteri per il riordino della disciplina dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale.

Al tavolo di lavoro è previsto che partecipino i rappresentanti, nel numero massimo di due ciascuno:

- del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
- del Ministero dello Sviluppo economico,
- delle associazioni di categoria del settore maggiormente rappresentative
- del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU),
- un rappresentante di ciascun operatore privato che opera in almeno quattro regioni e che non aderisca alle suddette associazioni.

La stessa norma ha altresì abrogato le disposizioni sulla definizione di riunione d'impresa applicabile ai soggetti autorizzati allo svolgimento di servizi automobilistici interregionali di linea con autobus, che aveva formato oggetto di successivi interventi di modifica nella legislatura.

### ***Gli interventi normativi sulla nozione delle "riunioni di imprese" e la loro abrogazione***

La disciplina sui requisiti delle riunioni di imprese per l'offerta di servizi automobilistici interregionali è stata soggetta a numerosi interventi normativi assai ravvicinati.

Un primo intervento è stato quello del comma 2-*bis* dell'articolo 9 del D.L. n. 244 del 2016 ("Proroga termini"). La disposizione contiene in verità due previsioni:

- una proroga al 31 gennaio 2018 del termine per l'emanazione del decreto ministeriale sulle misure per la competitività delle imprese della filiera del trasporto pubblico su gomma (modifica all'articolo 1, comma 615, della legge di bilancio per il 2017 - L. 232/2016).
- il chiarimento della nozione di "riunione di imprese", applicabile ai soggetti autorizzati allo svolgimento di servizi automobilistici interregionali di linea con autobus. Si prevedeva in particolare che per raggruppamento di tipo verticale si intendesse un raggruppamento di operatori economici il cui mandatario esegue le attività principali di trasporto di passeggeri su strada, i mandanti quelle indicate come secondarie. Per raggruppamento orizzontale quello in cui gli operatori economici eseguono il medesimo tipo di prestazione. Era previsto inoltre che i soggetti autorizzati allo svolgimento di servizi automobilistici regionali di competenza statale si adeguassero a tali prescrizioni entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che il Ministero effettuasse le verifiche entro novanta giorni dalla comunicazione e, in caso di mancato adeguamento, dichiarasse la decadenza delle autorizzazioni. In pratica la disposizione richiedeva che il mandatario della riunione di imprese, ossia l'impresa capogruppo, fosse un'impresa dotata di tutti i requisiti per l'esercizio dell'attività di trasporto. Ciò comprometteva alcuni modelli imprenditoriali nei quali il servizio di trasporto era organizzato da imprese capogruppo che non svolgevano l'attività di trasporto direttamente, ma tramite altri soggetti titolari di mezzi di trasporto (es. *Flixbus*).

A seguito dell'entrata in vigore di questa norma è stata trasmessa al Parlamento una segnalazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato del 4 aprile 2017, nella quale sono stati evidenziati, per le limitazioni sopra descritte, gli effetti potenzialmente anti-concorrenziali della norma, della quale si suggeriva pertanto l'abrogazione.

Con l'emanazione del decreto-legge n. 50 del 2017 (comma 12 dell'articolo 27), è stato pertanto riscritto il comma 2-*bis* dell'articolo 9 del D.L. n. 244 del 2016, eliminando il riferimento alla disciplina delle riunioni di imprese.

Durante l'esame parlamentare per la conversione del decreto-legge, veniva tuttavia inserito un nuovo comma 12-bis, che reintroduceva la definizione di riunione d'impresa, come già prevista dall'articolo 9, comma 2-bis, del D.L. n. 244 del 2016, mentre il comma 12 (nuovamente modificato), imponeva ai soggetti autorizzati allo svolgimento di servizi automobilistici regionali di competenza statale l'adeguamento alle previsioni entro il 30 ottobre 2017, secondo le modalità previste precedentemente.

Con l'insieme di queste due disposizioni veniva quindi, di fatto, ripristinata la disciplina vigente prima dell'emanazione del decreto-legge 50 del 2017, che è stata poi definitivamente abrogata, come detto, dal D.L. n. 91 del 2017.

## L'autotrasporto merci

L'introduzione del principio europeo della libera contrattazione dei prezzi nei contratti di trasporto merci è stato il principale intervento della XVII Legislatura nel settore del trasporto merci su gomma. Si tratta del principio in base al quale i prezzi e le condizioni sono rimessi all'autonomia negoziale delle parti. E' stato pertanto superato il principio, che vigeva in precedenza in Italia, dei contratti basati sui costi minimi.

Gli interventi legislativi hanno inoltre ridefinito le caratteristiche generali e le condizioni del contratto di trasporto merci, contenute nell'art. 83-*bis* del D.L. n. 112 del 2008, nonché hanno riguardato la definizione legislativa delle figure del vettore, del committente e del sub-vettore, i requisiti professionali richiesti ai titolari delle imprese di autotrasporto e le modalità di fruizione degli incentivi, con i relativi controlli.

Tali interventi sono contenuti essenzialmente in due provvedimenti: il decreto-legge n. 133/2014 cd. ("DL Sblocca Italia") e la legge 190 del 2014 (legge di stabilità 2015- art. 1, commi 247-251), i quali hanno modificato la principale norma di settore, il D.Lgs. n. 286 del 2005, che disciplina l'esercizio dell'attività di autotrasportatore.

Per quanto riguarda i finanziamenti all'autotrasporto, la legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014) ha autorizzato, a decorrere dall'anno 2015 e per un triennio, la spesa di 250 milioni di euro annui per interventi in favore del settore dell'autotrasporto.

Il 25 marzo 2014 è poi entrato in vigore il [decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 43](#)

che, in attuazione della direttiva 2011/76/UE (c.d. **eurovignette**), ha disciplinato la tassazione degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada, prevedendo la definizione dei pedaggi sia in base all'onere per l'infrastruttura (OPI) che in base ai costi esterni (OCE) sostenuti in relazione all'inquinamento atmosferico e/o acustico dovuto al traffico.

#### Il superamento dei contratti basati sui costi minimi

Il sistema dei contratti di autotrasporto merci basati sui costi minimi è stato superato, a favore del principio della libera contrattazione dei prezzi, a seguito della sentenza del 4 settembre 2014 della Corte di Giustizia dell'UE, che ha stabilito la violazione del diritto dell'Unione da parte della normativa italiana che prevedeva che il prezzo del trasporto di merci su strada non potesse essere inferiore ai costi minimi d'esercizio, in quanto restrittivo della concorrenza nel mercato interno e non giustificato, di per sé, a garantire migliori condizioni di sicurezza, in quanto ad esempio non consentiva la possibilità che il vettore che praticasse prezzi inferiori a quelli minimi potesse dimostrare di essere conforme alle disposizioni in materia di sicurezza.

In base a tale principio, i prezzi e le condizioni nel contratto di trasporto di merci su strada sono ora rimessi all'autonomia negoziale delle parti, tenuto conto dei principi di adeguatezza in materia di sicurezza stradale e sociale. Il contratto è stipulato di regola in forma scritta, ma il principio è espressamente applicabile anche qualora il contratto venga stipulato in forma non scritta. Il principio è sancito nell'art. 83-**bis**, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, che disciplina la regolarità del mercato dell'autotrasporto di cose per conto di terzi, nel testo modificato dalla legge di Stabilità 2015.

In precedenza, la normativa italiana relativa al trasporto di merci su strada disponeva che il corrispettivo dovuto dal committente non potesse essere inferiore ai costi minimi d'esercizio, comprendenti sia il costo medio del carburante per chilometro di percorrenza che i costi d'esercizio dell'impresa di trasporto. I costi minimi erano determinati mediante accordi di settore conclusi tra le associazioni di vettori e le associazioni di committenti di servizi di trasporto. Il MIT ha interrotto nel 2015 la pubblicazione dei valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'autotrasporto, a seguito anche della posizione dell'Autorità Antitrust (parere motivato del 22/4/2015) che ne sottolineava appunto i profili restrittivi della concorrenza. Peraltro, a seguito dell'Ordinanza della Corte di Giustizia UE del 21 giugno 2016 (Causa C121-16), con la quale la Corte ha affermato, nell'ambito peraltro di una questione pregiudiziale, che l'art. 101 del TFUE, in combinato con l'art. 4, par. 3 del TUE, non osta in linea di principio ad una normativa nazionale che preveda che il prezzo non possa essere inferiore a certi costi minimi se si persegue l'obiettivo della sicurezza stradale, il Ministero ha chiesto nuovamente un parere motivato all'AGCM sulla possibilità di ripubblicazione di tali costi: l'Autorità Antitrust ha confermato il 1° febbraio 2017 la propria contrarietà, in quanto tale pubblicazione "rischia di condizionare la libera contrattazione tra le parti con conseguente tendenziale allineamento dei prezzi dei servizi di autotrasporto verso l'alto" ed in quanto possono essere utilizzati altri strumenti per garantire i profili di sicurezza richiesti, essendo vigente il principio di legge della libera contrattazione tra le parti. Il MIT pertanto pubblica attualmente una [tabella mensile](#) di valori di riferimento, a fini informativi, in cui solo i costi del gasolio per autotrazione sono analiticamente determinati.

#### Le nuove definizioni di vettore, committente e sub-vettore

La legge n. 190/2014 (legge di Stabilità 2015), modificando il decreto legislativo n. 286 del 2005 e l'art. 83-bis del D.L. n. 112/2008, ha anche provveduto a:

- aggiornare le definizioni di vettore, committente e sub-vettore;

- introdurre la disciplina della sub-vettura, che consente ai vettori di avvalersi di sub-vettori, definendone le condizioni;
- prevedere che il committente sia tenuto a verificare prima della stipula del contratto la regolarità del vettore in relazione ai trattamenti retributivi, ai contributi previdenziali ed assicurativi per i dipendenti, tramite accesso all'apposito portale internet del Comitato Centrale dell'Albo Nazionale degli autotrasportatori. Qualora tale verifica non venga effettuata, il committente è obbligato in solido con il vettore entro il limite di un anno dalla cessazione del contratto di trasporto, per i trattamenti retributivi, previdenziali ed assicurativi relativi alle prestazioni ricevute con il contratto, con l'esclusione delle sanzioni amministrative, mentre in caso di contratto non scritto il committente si assume anche gli oneri relativi all'adempimento degli obblighi fiscali e per le violazioni del codice della strada;
- prevedere che non possa essere avviata l'azione davanti al giudice civile se non viene previamente esperito il procedimento di negoziazione assistita, ovvero svolto il tentativo di mediazione presso le Associazioni di categoria cui aderiscono le imprese. Si prevede che il Ministero delle infrastrutture e trasporti pubblici ed aggiorni sul proprio sito internet i valori indicativi di riferimento dei costi di esercizio dell'impresa di autotrasporto per conto terzi.
- consentire alle nuove imprese che presentino domanda di autorizzazione all'esercizio della professione di trasportatore su strada, di dimostrare il requisito dell'idoneità finanziaria anche sotto forma di assicurazione di responsabilità professionale limitatamente ai primi due anni di esercizio della professione; a decorrere dal terzo anno è richiesta l'attestazione di un Revisore contabile iscritto al Registro o la fideiussione bancaria o assicurativa;
- abrogare la scheda di trasporto a decorrere dal 1° gennaio 2015.

### ***Controlli sul settore dell'autotrasporto e requisiti professionali***

Sui requisiti professionali e sui controlli sono intervenuti gli articoli 29-*bis* e 32-*bis* del decreto-legge n. 133/2014 cd. ("DL Sblocca Italia"), il primo prevedendo in particolare che venga meno il requisito di onorabilità dei titolari delle imprese di autotrasporto qualora siano stati oggetto di un'informativa antimafia interdittiva.

L'articolo 32-*bis* del decreto-legge n. 133/2014 ha poi previsto che:

- le sanzioni amministrative in materia di cabotaggio stradale effettuato in violazione della normativa comunitaria si applichino anche ai veicoli immatricolati all'estero per i quali sia accertata durante la circolazione la non corrispondenza fra le registrazioni del tachigrafo e le prove documentali;
- i contributi alle imprese di autotrasporto per l'acquisto di beni capitali (entro il limite di 15 milioni di euro) volti all'ottimizzazione della catena logistica, all'individuazione di modalità alternative al traffico stradale e al miglioramento dell'impatto ambientale, nonché gli incentivi per la formazione professionale (entro il limite complessivo di 10 milioni di euro), siano fruibili mediante credito di imposta utilizzabile in compensazione con il modello F24;



- il Comitato centrale dell'albo degli autotrasportatori decida sui ricorsi contro gli Uffici della motorizzazione civile in materia di iscrizione, sospensione, cancellazione e radiazione dall'Albo degli autotrasportatori, nonché di applicazione delle sanzioni disciplinari. Tale competenza era in precedenza assegnata ai TAR. Si prevede inoltre che tali ricorsi non abbiano effetto sospensivo e che siano definitive e vadano notificate al ricorrente, nonché al competente Ufficio Motorizzazione Civile nei casi di provvedimenti di radiazione, cancellazione e sospensione dall'Albo;
- tutti i soggetti della filiera dell'autotrasporto effettuino i pagamenti relativi ai contratti di trasporto su strada esclusivamente con mezzi elettronici o con il canale bancario o postale.

Con decreto del Ministero delle infrastrutture e trasporti del 9 aprile 2014, n. 140 è stato rinnovato per la durata di un triennio, il Comitato centrale per l'albo nazionale degli autotrasportatori. Il D.L. n. 244 del 2016, convertito dalla legge 27 febbraio 2017 n. 19 (art. 9-duodecies) ha quindi prorogato di un anno il termine di durata in carica dei componenti del Comitato. Alle spese per il suo funzionamento provvedono le imprese di autotrasporto, secondo quote definite con delibera del Presidente del Comitato (per il 2018 sono state definite con Delibera del Comitato n.7 del 18 ottobre 2017).

#### ***Finanziamenti e incentivi all'autotrasporto***

La legge di bilancio per il 2014 (legge n. 147 del 2013) ha autorizzato per l'anno 2014 la spesa di 330 milioni di euro per interventi in favore del settore dell'autotrasporto, prevedendo che il riparto delle citate risorse avvenisse con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. L'art. 1, comma 150 della legge n. 190/2014 ha poi autorizzato, a decorrere dall'anno 2015 e per un triennio, la spesa di 250 milioni di euro annui per interventi in favore del settore dell'autotrasporto, rendendo strutturale, per tali anni, il complesso degli incentivi e dei benefici riconosciuti al settore. Tale importo viene ripartito annualmente con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Altre agevolazioni e interventi sono contenuti nella legge n. 208 del 2015 (legge di Stabilità 2016):

- il comma 650, ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2016 per consentire l'operatività della sezione speciale per l'autotrasporto istituita nell'ambito del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese;
- il comma 652, ha ridotto le deduzioni forfetarie delle spese non documentate, riconosciute ai fini fiscali agli autotrasportatori di cose in conto terzi;
- il comma 653 ha reintrodotta l'obbligo (che era stato abrogato dalla legge di Stabilità 2015) di esibire la prova documentale con riferimento alle attività di trasporto internazionale di merci, ossia di un qualunque documento

di accompagnamento delle merci previsto dalla normativa interna o internazionale (di norma la lettera di vettura internazionale).

Sui finanziamenti al settore dell'autotrasporto è intervenuto anche il decreto legge n. 50 del 2017 (art. 47-bis, comma 4) con i seguenti rifinanziamenti:

- 55 milioni di euro per l'anno 2017, dell'autorizzazione di spesa (prevista dall'articolo 2, comma 3 del decreto-legge n. 451 del 1998 e successivamente rinnovata), a beneficio del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori per interventi per la protezione ambientale e per la sicurezza della circolazione, anche con riferimento all'utilizzo delle infrastrutture, nonché per finanziare un sistema di riduzione compensata di pedaggi autostradali e per interventi di protezione ambientale;
- 10 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018, per le agevolazioni riconosciute dalla legge n. 266 del 2005 ai commi 103 (possibilità di compensare le somme a titolo di contributo al Servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione di veicoli) e 106 (deduzione forfetaria di spese non documentate per i trasporti personalmente effettuati dall'imprenditore all'interno del comune in cui ha sede l'impresa, per un importo pari al 35 per cento di quello spettante per i medesimi trasporti nell'ambito della regione o delle regioni confinanti).

Per quanto riguarda gli stanziamenti in Bilancio, complessivamente nel Bilancio 2018 (legge n. 205/2017), risultano stanziati (nell'ambito del programma 13.2 del MIT), interventi per l'autotrasporto per circa 292,6 milioni € per il 2018, per 255,61 mln € per il 2019 e per 255,53 mln € per il 2020.

Per ulteriori elementi si rinvia al *Focus* "I finanziamenti nell'autotrasporto merci".

FOCUS:

<a href="#">La nuova legge sulla giornata nazionale in memoria delle vittime della strada</a>	127
<a href="#">Le modifiche al codice della strada nella XVII legislatura</a>	128
<a href="#">Le iniziative parlamentari nel settore del trasporto stradale</a>	133
<a href="#">I finanziamenti nell'autotrasporto merci</a>	136

[La nuova legge sulla giornata nazionale in memoria delle vittime della strada](#)

La [legge 29 dicembre 2017, n. 227](#), di iniziativa parlamentare, ha previsto l'Istituzione della Giornata nazionale in memoria delle vittime della strada nella

terza domenica di novembre. In coerenza con quanto previsto in sede ONU dalla risoluzione n. 60/5, adottata dall'Assemblea generale il 26 ottobre 2005, si prevede l'istituzione di tale commemorazione quale «giusto riconoscimento per le vittime della strada e per le loro famiglie».

La nuova legge prevede che, in occasione della giornata in memoria delle vittime della strada possano essere assunte nelle scuole di ogni ordine e grado iniziative formative e informative volte a rafforzare la consapevolezza delle conseguenze degli incidenti stradali con il coinvolgimento di componenti delle squadre di emergenza, di operatori delle Forze di polizia e di sanitari, nonché delle associazioni e degli organismi operanti nel settore. In particolare tra gli obiettivi delle iniziative sopra indicate vi sono quelli di:

- a) conservare il ricordo delle vittime e manifestare la partecipazione al dolore dei feriti, delle famiglie, degli amici e delle comunità di cui facevano o fanno parte;
- b) rendere omaggio al coraggio e all'abnegazione dei componenti delle squadre di emergenza, degli operatori delle Forze di polizia e dei sanitari che quotidianamente si occupano delle conseguenze della morte e delle lesioni causate dagli incidenti stradali;
- c) riflettere sul dolore provocato dalla morte e dal ferimento di milioni di persone nel mondo a causa di incidenti stradali;
- d) informare sulle gravi conseguenze degli incidenti stradali, anche sul piano economico, per le famiglie e per le comunità;
- e) sensibilizzare in particolare i giovani sul valore della vita umana e sulle drammatiche condizioni in cui versano molti superstiti di incidenti stradali;
- f) promuovere iniziative, in particolare rivolte agli studenti degli ultimi due anni delle scuole medie superiori, per la prevenzione degli incidenti stradali causati dalla guida in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

## Le modifiche al codice della strada nella XVII legislatura

Le modifiche al codice della strada e gli ulteriori interventi in materia.

Nel corso della legislatura sono state effettuate varie modifiche al Codice della strada. Oltre agli interventi della [legge n. 41 del 2016](#) (in materia di omicidio stradale) e del [decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 98](#) che ha istituito il documento unico di circolazione dei veicoli, nel corso della legislatura sono state approvate diverse norme, nell'ambito di leggi che presentavano contenuti eterogenei, che modificano specifiche disposizioni del Codice della strada. Di seguito si riportano tutte le disposizioni che hanno modificato le norme del Codice della strada nel corso della XVII legislatura.

Nell'anno 2013, l'articolo 20, comma 5-bis del [decreto-legge n. 69](#)

del 2013 ha apportato varie modifiche all'articolo 202 del Codice della strada. Tale disposizione disciplina il pagamento in misura ridotta delle sanzioni previste dal codice. Si dispone in particolare che la sanzione per le violazioni al Codice della Strada sia ridotta del 30 per cento se il pagamento viene effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione (la riduzione non si applica alle sole violazioni più gravi, cioè a quelle per cui è prevista la sanzione accessoria della confisca del veicolo come previsto dall'articolo 210, comma 3, o della sospensione della patente di guida) e che ne sia consentito il pagamento anche mediante strumenti di pagamento elettronico. Si prevede che qualora l'agente accertatore sia munito di idonea apparecchiatura il conducente possa effettuare immediatamente, nelle mani dell'agente accertatore medesimo il pagamento mediante strumenti di pagamento elettronico, nella misura ridotta e l'agente in questo caso trasmette il verbale al proprio comando o ufficio e rilascia al trasgressore una ricevuta della somma riscossa. Si novella poi il testo attuale che ammette il pagamento immediato nelle mani dell'agente accertatore per determinate violazioni commesse da soggetti in possesso di alcune categorie di patente nell'ambito dell'autotrasporto di persone o cose. Anche per queste fattispecie si prevede ora che il versamento dell'importo ridotto possa essere effettuato mediante strumenti di pagamento elettronico, quando l'agente sia munito della necessaria apparecchiatura. Viene infine modificato il comma 2-ter che prevede che il trasgressore che non si avvalga della facoltà di pagamento immediato di cui al comma 2-bis, sia tenuto a versare all'agente accertatore, a titolo di cauzione, una somma pari non più alla metà del massimo della sanzione pecuniaria prevista per la violazione, ma pari all'importo minimo della sanzione prevista.

L'articolo 45 dello stesso decreto-legge n. 69 del 2013 ha poi modificato l'articolo 107 del codice della strada concernente la procedura per l'accertamento dei requisiti di idoneità delle macchine agricole, in particolare ampliando i soggetti abilitati all'attività di accertamento.

L'articolo 13-bis del decreto-legge n. 145 del 2013 è intervenuto sull'articolo 114 escludendo dalla necessità di immatricolazione i carrelli per brevi spostamenti (in attuazione della disposizione è stato emanato il decreto direttoriale 14 gennaio 2014) e sull'articolo 85, relativo al noleggio con conducente per trasporto di persone, prevedendo che questa figura contrattuale possa applicarsi anche ai velocipedi.

L'articolo 1, comma 451, della legge n. 147 del 2013 ha previsto che i proventi dei parcheggi a pagamento possano essere destinati anche al finanziamento del trasporto pubblico locale.

Nell'anno 2015 la legge n. 115 (legge europea 2014) ha modificato alcune disposizioni del codice con riferimento alle patenti di guida al fine di superare i rilievi formulati dall'Unione europea con riferimento ad alcuni profili riguardanti la disciplina italiana.

In particolare viene modificato l'articolo 115 del Codice della strada, abrogando il divieto previsto per i sedicenni che conducono veicoli appartenenti alle categorie AM, A1 e B1 di trasportare un passeggero (comma 2, lett. a). Sono inoltre di conseguenza abrogate, sia la disposizione secondo cui occorre

aver compiuto il diciottesimo anno di età per condurre veicoli cui abilita la patente di guida delle categorie suddette, che le relative sanzioni amministrative.

Si consente alle persone con disabilità che conseguano una patente di guida "speciale", la conduzione di veicoli trainanti un rimorchio di qualsiasi tipo, eliminando la limitazione oggi esistente che il rimorchio avesse massa massima autorizzata non superiore a 750 kg (modifica all'articolo 116, comma 4, del Codice della Strada) nonché al conducente di età superiore a 16 anni, anziché 18 anni come precedentemente previsto, il trasporto di altre persone sui ciclomotori, a condizione che il veicolo sia omologato anche per il trasporto del passeggero. Sono conseguentemente modificate le previsioni della sanzionatorie (art. 170 comma 2 del Codice della strada).

Si modifica infine l'erronea formulazione letterale del criterio della residenza normale per il rilascio della patente di guida e delle abilitazioni professionali, che era contenuto nell'articolo 118-bis del Codice della strada, per rendere la norma applicabile anche ai cittadini italiani: la formulazione del novellato comma 1 prevede quindi che per residenza per il rilascio della patente e delle abilitazioni si intenda la residenza normale in Italia di cittadini di Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo, anziché la residenza in Italia di cittadini di "altri" Stati membri.

Connesse alle citate modifiche sono quelle effettuate al decreto legislativo di recepimento della normativa europea in materia di patenti di guida (su cui vedi dopo).

L'articolo 1, comma 597 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità per il 2016) ha sostituito la lettera g-bis dell'articolo 201, comma 1-bis, che elenca le violazioni che possono essere accertate con appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento aggiungendo alle violazioni già previste quelle relative: alle revisioni dei veicoli (art. 80), all'assicurazione RC auto (art. 193) e alle violazioni della massa complessiva dei veicoli e rimorchi (art. 167 Cds).

Il comma 964, dello stesso articolo 1 ha inoltre modificato l'articolo 103, comma 1, del codice in tema di obblighi conseguenti alla cessazione della circolazione dei veicoli a motore e dei rimorchi, con specifico riguardo alla definitiva esportazione all'estero. La disposizione prevede che la parte interessata, intestataria di un autoveicolo, motoveicolo o rimorchio, è tenuta a comunicare al competente ufficio del P.R.A., entro sessanta giorni, la definitiva esportazione all'estero del veicolo stesso, restituendo il certificato di proprietà e la carta di circolazione. Il comma citato dispone che la predetta esportazione sia documentata attraverso la reimmatricolazione del veicolo, da comprovare mediante l'esibizione della copia della documentazione doganale di esportazione. La norma ha lo scopo di evitare l'elusione delle disposizioni in tema di esportazione di rifiuti.

L'articolo 20 della legge n. 221 del 2015 è intervenuto infine sull'articolo 41 del Codice, che disciplina i segnali luminosi, stabilendo che nelle lanterne semaforiche, le lampade ad incandescenza, quando necessitino di sostituzione, devono essere sostituite con lampade a basso consumo energetico, ivi comprese le lampade realizzate con tecnologia a LED.

Nell'anno 2016, l'articolo 17-quinquies del decreto-legge n. 8 del

2016 ha stabilito che per i pagamenti diversi da quelli in contanti o tramite conto corrente postale, l'effetto liberatorio del pagamento si produce se l'accredito a favore dell'amministrazione avviene entro due giorni dalla data di scadenza del pagamento.

L'articolo 17, comma 1, del decreto legislativo n. 257 del 2016 ha poi modificato l'articolo 158 del Codice, che disciplina il divieto di sosta e di fermata, prevedendo l'introduzione del divieto di sosta e di fermata negli spazi riservati alla fermata e alla sosta dei veicoli elettrici in ricarica.

Nell'anno 2017, il decreto-legge 50 del 2017, ha modificato diversi articoli del Codice della strada.

Con l'articolo 27, comma 10, è stato infatti modificato l'art. 84 del Codice al fine di estendere la possibilità di ricorrere a contratti di locazione senza conducente anche con riferimento agli autobus, agli autosnodati, agli autoarticolati, agli autotreni, ai filobus, ai filosnodati, ai filoarticolati e ai filotreni (indicati dall'art. 87, comma 2, del Codice) adibiti ai servizi di linea di trasporto di persone. Con l'articolo articolo 47-bis, comma 3 sono state inoltre introdotte ulteriori tre modifiche (più alcuni interventi di coordinamento).

La prima modifica riguarda l'articolo 7, comma 1 che ha ad oggetto i poteri di ordinanza del sindaco nella regolamentazione della circolazione nei centri abitati. In particolare viene sostituito il contenuto della lettera g) che prevedeva che, con ordinanza del sindaco, potessero prescriversi orari e riservare spazi per i veicoli utilizzati per il carico e lo scarico di cose. Si precisa che tale potere è riferito ai veicoli di categoria N, ossia i veicoli a motore destinati al trasporto di merci aventi almeno quattro ruote così definiti dal comma 2 lettera c) dell'articolo 47.

Vengono conseguentemente modificati l'articolo 158, comma 2, che disciplina i casi di sosta vietata, prevedendo che rientri in tale fattispecie anche la sosta in aree riservate ai veicoli per il carico e lo scarico di merci nelle ore stabilite, e l'articolo 201, comma 1-bis, lettera g), in tema di esonero dalla contestazione immediata dell'infrazione al codice della strada al fine di ricomprendere nelle ipotesi in cui non è necessaria la contestazione immediata anche quella di accesso di veicolo non autorizzato alle piazzole di carico e scarico merci.

La seconda modifica riguarda l'articolo 10, comma 3, ed è diretta a includere tra i trasporti in condizioni di eccezionalità effettuati da veicoli isolati o costituenti autotreni, ovvero autoarticolati dotati di blocchi d'angolo di tipo normalizzato, oltre all'ipotesi, già prevista di trasporto di contenitori o casse mobili di tipo unificato anche quella di traino di rimorchi o semirimorchi utilizzati in operazioni di trasporto intermodale, fatto salvo, anche in questa ultima ipotesi, il principio per cui non devono essere superate le dimensioni o le masse stabilite rispettivamente dall'articolo 61 e dall'articolo 62 del codice della strada. L'obiettivo della disposizione è quello di consentire la circolazione senza autorizzazione per trasporto eccezionale anche per questa tipologia di mezzi.

La terza modifica concerne l'articolo 180, comma 4, che prevede, tra l'altro che per i veicoli adibiti a servizio pubblico di trasporto di persone e

per quelli adibiti a locazione senza conducente la carta di circolazione può essere sostituita da fotocopia autenticata dallo stesso proprietario con sottoscrizione del medesimo. Tale ultima possibilità viene estesa anche ai rimorchi e ai semirimorchi di massa complessiva a pieno carico superiore a 3,5 tonnellate. Lo scopo della norma è agevolare la circolazione di questa tipologia di veicoli, specie nel caso, tipico nel trasporto intermodale, che essi siano trasportati non accompagnati dall'autista.

L'articolo 1, comma 23, della legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge n. 124 del 2017) ha previsto alcune modifiche con riferimento al regime delle notificazioni inserendo una lettera g-ter al comma 1-bis dell'articolo 201 strada al fine di consentire l'accertamento della violazione dell'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi attraverso gli appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento, non essendo necessaria la contestazione immediata delle violazioni del codice della strada, mediante il confronto dei dati rilevati riguardanti il luogo, il tempo e l'identificazione dei veicoli con quelli risultanti dall'apposito elenco dei veicoli a motore non assicurati verso terzi.

La disposizione prevede inoltre l'introduzione del comma 1-quinquies allo stesso articolo 201 del Codice della strada che stabilisce che, ove sia rilevata la violazione dell'obbligo dell'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi per mezzo di appositi dispositivi o apparecchiature di rilevamento non è necessaria la presenza degli organi di polizia stradale se l'accertamento avviene mediante dispositivi o apparecchiature che sono stati omologati ovvero approvati per il funzionamento in modo completamente automatico. Essi devono essere gestiti direttamente dagli organi di polizia stradale e la documentazione fotografica prodotta costituisce atto di accertamento, ai sensi di legge, in ordine al fatto che al momento del rilevamento un determinato veicolo, munito di targa di immatricolazione, stava circolando sulla strada.

Un ultimo intervento di modifica al codice della strada è contenuto nella nuova legge sulla mobilità ciclistica. Si prevede in particolare la modifica dell'articolo 61, comma 1, lettera c), prevedendo che gli autobus da noleggio, da gran turismo e di linea possono essere dotati di strutture portasci, portabiciclette o portabagagli applicate a sbalzo posteriormente o, per le sole strutture portabiciclette, anche anteriormente e dell'articolo 164, prevedendo che nel caso di autobus da noleggio, da gran turismo e di linea è consentito l'utilizzo di strutture portabiciclette applicate a sbalzo anteriormente. ammettendo che esse possano sporgere longitudinalmente dalla parte anteriore fino ad un massimo di 80 cm dalla sagoma propria del mezzo. La disposizione modifica anche l'articolo 1 del codice introducendo in esso i concetti di mobilità sostenibile e promozione dell'uso dei velocipedi.

Nel corso della legislatura vi sono stati anche altri interventi che pur non incidendo direttamente sul codice, hanno comunque avuto un impatto sulla materia della circolazione stradale.

In primo luogo l'articolo 1, comma 87, della legge n. 147 del 2013 ha esteso a tutti i veicoli a motore destinati al trasporto di persone ed aventi almeno quattro ruote (categoria M) le disposizioni sulla riconversione elettrica (prima tale possibilità era



limitata ai soli veicoli della categoria M1).

Un ulteriore intervento ha riguardato l'estensione della possibilità di ricorrere alla bigliettazione elettronica con riferimento ai servizi per il pagamento di parcheggi, bike sharing, accesso ad aree a traffico limitato e analoghi sistemi di mobilità e trasporto (articolo 1, comma 98).

L'articolo 1, commi 85 e 86, della legge n. 208 del 2015 è stato diretto a fornire un incentivo (valido per l'anno 2016) per la sostituzione, mediante demolizione, di autocaravan di categoria "euro 0", "euro 1" o "euro 2" con veicoli nuovi, aventi classi di emissione non inferiore ad euro 5.

La legge n. 115 del 2015, all'articolo 11, ha modificato il decreto legislativo n. 59 del 2011, di recepimento della disciplina europea delle patenti di guida (oltre a specifiche norme del codice della strada) al fine di rimuovere alcuni elementi di contrasto con la normativa europea. In particolare è stato corretto il riferimento al campo visivo minimo verso l'alto richiesto per il rilascio della patente, da 25 gradi a 30 gradi come previsto dalla direttiva 2006/126/CE sulle patenti di guida; viene poi abrogato il requisito richiesto agli esaminatori di guida, dal decreto legislativo n. 59 del 2011, di essere titolari di patente di categoria B da almeno tre anni per il rilascio delle patenti di categoria AM, A1, A2, A, B1 e B, poiché la normativa europea richiede solamente la titolarità da parte degli esaminatori, da almeno tre anni, di una patente della stessa categoria per la quale essi intendono esercitare la professione di esaminatore.

L'articolo 1, comma 596, della legge di stabilità per il 2016 ha soppresso i trasferimenti erariali in favore delle regioni a statuto speciale concernenti gli indennizzi di usura derivanti dall'uso dei mezzi d'opera, previsti dall'articolo 34 del Codice della strada e disciplinati dall'articolo 72 del regolamento attuativo del codice stesso. Per le regioni a statuto ordinario l'indennizzo era stato già soppresso dall'articolo 1, comma 1, lettera b) del decreto legislativo [56/2000](#).

L'articolo 16-bis, comma 1, D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, ha infine sostituito il comma 15-bis dell'articolo 7, inasprendo le sanzioni per i parcheggiatori abusivi. Il nuovo testo prevede che coloro che esercitano abusivamente, anche avvalendosi di altre persone, ovvero determinano altri ad esercitare abusivamente l'attività di parcheggiatore o guardiamacchine sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 1.000 a euro 3.500. Se nell'attività sono impiegati minori, o nei casi di reiterazione, la sanzione amministrativa pecuniaria è aumentata del doppio. Si applica, in ogni caso, la sanzione accessoria della confisca delle somme percepite.

## Le iniziative parlamentari nel settore del trasporto stradale

Le proposte di modifica al codice della strada di iniziativa parlamentare

Il 9 ottobre 2014 la Camera aveva approvato in prima lettura il progetto di legge

C. 731-1588-A che conferisce una delega al Governo per la riforma del codice della strada. Il provvedimento conteneva una delega per una riforma organica del Codice indirizzata a sviluppare alcuni aspetti che hanno costituito, anche in considerazione delle altre iniziative assunte dalla Commissione IX, il principale filo conduttore dell'attività di elaborazione legislativa in questo ambito. Contenuti più puntuali ma altrettanto indirizzati al conseguimento di obiettivi analoghi, erano altresì contenuti nella proposta di legge A.C. 423-A. Entrambe le proposte di legge non hanno completato il loro iter al Senato.

La legge di delega al Governo (C. 731-1588-A).

Le linee direttive di intervento che hanno caratterizzato i contenuti della legge delega di riforma del Codice della strada possono anch'essi essere ricondotti ai due grandi filoni di intervento che hanno connotato l'attività legislativa nel corso della legislatura: il rafforzamento della sicurezza stradale e la semplificazione amministrativa. Nell'ambito della legge di delega tali principi possono essere così declinati:

Semplificazione del codice e la tutela dell'utenza vulnerabile

I criteri direttivi della delega erano in primo luogo orientati alla semplificazione del codice e alla tutela dell'utenza vulnerabile. In tal senso possono essere richiamati i seguenti criteri:

- Semplificazione del codice della strada circoscrivendone i contenuti alla disciplina dei comportamenti, alle previsioni sanzionatorie e alla regolazione dello spazio stradale (art. 2, co. 1, lett. c)
- Possibilità di riduzione dei limiti di velocità in particolare nelle aree urbane (art. 2, co. 1 lett. d) numero 1)
- Sostegno dell'utenza vulnerabile con una specifica attenzione alla promozione della sicurezza delle biciclette, in particolare per i ciclisti di età inferiore a 14 anni, e introduzione di disposizioni per favorire l'accesso di biciclette, ciclomotori e motocicli nelle corsie riservate ai mezzi pubblici (art. 2, co. 1, lett. d) numeri 5 e 6)
- Possibilità di circolazione sulle autostrade e sulle superstrade per i motocicli di cilindrata superiore a 120 cc, se condotti da maggiorenni (art. 2, co. 1, lett. d) numero 9).

Revisione dell'apparato sanzionatorio

Misure di semplificazione erano previste anche con riferimento all'apparato sanzionatorio del codice, laddove si disponeva, ad esempio, la graduazione delle sanzioni in funzione dell'effettiva pericolosità del comportamento (art. 2, co. 1, lett. i), numero 1). Con riferimento all'apparato sanzionatorio, particolare rilievo assumeva il principio di delega (art. 2, co. 1, lett. n), numero 3) che prevedeva che il codice individuasse il grado di colpevolezza e la tipologia di violazioni del codice della strada che in presenza di omicidio colposo provocato da queste violazioni comportano le sanzioni accessorie della revoca della patente e dell'inibizione alla guida perpetua; revoca ed inibizione perpetua dovevano comunque essere previste in caso di omicidio colposo effettuato da conducente alla guida con tasso alcolemico superiore a 1,5 g/l o sotto l'effetto di stupefacenti

(art. 589, terzo comma, codice penale) ovvero in caso di omicidio colposo con più vittime o con morte di una persona e lesioni di una o più persone (art. 589, quarto comma).

Un ulteriore criterio di delega prevedeva l'introduzione del codice di norme per determinare con precisione e certezza l'alterazione psicofisica dovuta all'assunzione di sostanze stupefacenti, anche ai fini dell'accertamento del reato di omicidio colposo da parte di soggetto alla guida sotto l'effetto di tali sostanze (art. 2, co. 1, lett. n), numero 4).

In materia sanzionatoria si segnala infine la previsione dell'applicazione della decurtazione dei punti della patente anche ai soggetti minorenni, superando le difficoltà interpretative derivanti dalla norma generale (L. n. 689/1981) che prevede che le sanzioni amministrative si applichino solo a soggetti maggiorenni (art. 2, co. 1, lett. q).

Si segnala che alcuni dei sopra citati interventi sono stati sostanzialmente recepiti dalla nuova legge in tema di omicidio stradale.

#### Sicurezza stradale

I criteri di delega miravano anche al potenziamento dei controlli in materia di sicurezza stradale. In proposito merita richiamare:

- la previsione di una banca dati unica delle infrazioni stradali (art. 2, co. 1, lett. g)
- la previsione della fruibilità attraverso sistemi telematici dei dati relativi ai veicoli e alle patenti, con dati di formato aperto che possano essere liberamente utilizzati e rielaborati dagli interessati a fini statistici, di ricerca o altro (art. 2, co. 1, lett. l)
- la previsione della destinazione prioritaria dei proventi delle multe riscosse da organi dello Stato a un fondo per l'intensificazione dei controlli su strada e al finanziamento del piano nazionale di sicurezza stradale (art. 2, co. 1, lett. n), numero 9).

#### Delegificazione

L'articolo 2, comma 2, del provvedimento autorizzava il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in una serie di materie attualmente disciplinate dal codice della strada. Tra queste merita richiamare le caratteristiche dei veicoli eccezionali; la disciplina della massa limite e della sagoma limite dei veicoli; le caratteristiche della segnaletica stradale; le procedure di immatricolazione e cessazione dalla circolazione dei veicoli.

Le proposte di legge di modifica puntuale al Codice della strada

Anche la proposta di legge A.C. 423-A, nella sua ultima versione, conteneva disposizioni sostanzialmente dirette a tutelare la sicurezza stradale (con particolare riguardo all'utenza debole) e a promuovere alcuni interventi di semplificazione e razionalizzazione amministrativa. Di particolare interesse, con riferimento alla materia della sicurezza stradale, la proposta di inasprire le sanzioni amministrative per l'uso dei telefoni cellulari e degli altri dispositivi elettronici durante la marcia (art. 11), le disposizioni volte a limitare la circolazione di veicoli a motore in ambito forestale (articolo 01), l'introduzione della nozione di

"utente vulnerabile", da affiancare a quella, già esistente, di "utente debole" (art. 02), la norma diretta a imporre la segnalazione luminosa di pericolo e sistemi di videosorveglianza per gli attraversamenti pedonali non semaforizzati ove si siano verificati incidenti mortali (art. 2-quater) nonché la disposizione volta ad introdurre dispositivi antiabbandono a tutela, in particolare, dei minori che possono essere inconsapevolmente abbandonati all'interno degli automezzi (art. 10-bis).

Sotto il profilo della razionalizzazione amministrativa venivano introdotte norme in tema di veicoli d'epoca (articoli 2-sexies e 4-bis) e di veicoli destinati a competizioni sportive (articoli 1 e 4-ter). Sempre con riguardo ai mezzi veniva aggiornata la disciplina relativa al possesso di macchine agricole (art. 5) e alla lunghezza massima di autosnodati e filosnodati (art. 3).

Diverse disposizioni erano poi dirette a rafforzare la mobilità ciclistica (articoli 03, 2-ter, 9 e 13) e a meglio tutelare le forme di mobilità alternativa (ad esempio l'articolo 10 prevede la rimozione dei veicoli che sostino senza averne titolo negli stalli riservati al *car sharing* mentre l'articolo 4 estende ai motoveicoli per il trasporto promiscuo o per trasporti specifici di persone la possibilità di essere oggetto di contratti di noleggio con conducente).

importanti anche le disposizioni in tema di definizione dei compiti degli ausiliari del traffico e del personale ispettivo delle aziende di trasporto pubblico (art. 1-bis) ed in materia di accertamento di violazioni e di sanzioni per violazione di norme del codice della strada (articoli 2-bis, 13-bis, 13-ter, 13-quater).

#### Le proposte in materia di ***car pooling***

La [proposta di legge](#), il cui iter non si è concluso, si proponeva di incentivare lo sviluppo della mobilità basata sull'uso condiviso di veicoli privati. Contenuto principale della proposta era, oltre alla definizione del *car pooling* e dei soggetti coinvolti nel trasporto, l'inquadramento giuridico del fenomeno (contratto di trasporto gratuito) e, conseguentemente, l'individuazione dei limiti alla compartecipazione alle spese di viaggio. La proposta di legge aveva anche l'obiettivo di favorire la diffusione del *car pooling* mediante specifici obblighi di pubblicità del servizio da parte delle pubbliche amministrazioni, e delle imprese private di significative dimensioni e la possibilità di agevolazioni, attraverso un credito d'imposta, per le imprese, sopra indicate, che realizzassero o gestissero direttamente servizi di *car pooling*.

#### I finanziamenti nell'autotrasporto merci

Il decreto interministeriale MIT/MEF 29 aprile 2015 n. 130, ha ripartito le risorse destinate al settore dell'autotrasporto per il triennio 2015-2017 tra le diverse misure per le esigenze del settore.

I principali stanziamenti a favore dell'autotrasporto sono iscritti sui seguenti capitoli di spesa dello Stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e trasporti:

- sul cap. 1330/MIT "*Somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori*", sono iscritti gli interventi posti in essere dal Comitato Centrale per l'Albo degli autotrasportatori, consistenti in trasferimenti correnti a imprese ed autorizzati dalla legge Finanziaria 266/2005 e dal D.L. n. 50/2017, quali ad esempio la riduzione compensata dei pedaggi autostradali. Per l'anno 2017 è stata iscritta la somma di 157,038 milioni €, dei quali 131,636 mln € circa sono stati destinati, con Delibere del Comitato, alla riduzione compensata dei pedaggi autostradali pagati dalle imprese di autotrasporto per i viaggi effettuati nel 2016 (prevista dalla legge n. 40/1999); per il 2018 la legge di Bilancio prevede su tale capitolo uno stanziamento di 54,7 mln €;

Gli stanziamenti sul cap. 1330 sono stati autorizzati nel tempo da numerose norme, principalmente dall'art. 2, co.3 del D.L. n. 451/1998, e successive autorizzazioni di spesa: si vedano l'art. 45, L. 23 dicembre 1999, n. 488 (che ha autorizzato una spesa a decorrere dall'anno 2000 di circa 53,2 mln €) , l'art. 15, L. 28 dicembre 2001, n. 448, il comma 2 dell'art. 16, D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (che ha rinnovato l'agevolazione sul gasolio per autotrazione e per i pedaggi autostradali ed ha disposto il finanziamento a decorrere dal 2003 di un'ulteriore spesa di 10,329 mln € annui) , il comma 519 dell'art. 1, L. 30 dicembre 2004, n. 311, il comma 104 dell'art. 1, L. 23 dicembre 2005, n. 266, il comma 915 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296 e il comma 225 dell'art. 2, L. 24 dicembre 2007, n. 244, il comma 5- bis dell'art. 36, L. 17 maggio 1999, n. 144, aggiunto dal comma 235 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004.

- sul cap. 1337/MIT "*Fondo per gli interventi a favore del settore dell'autotrasporto*" sono iscritti i finanziamenti correnti per le imprese di autotrasporto destinati a varie finalità, autorizzati dalla Legge di Stabilità n. 190/2014, e che ammontano, nella legge di Bilancio 2018, a 236,18 mln € per il 2018 ed a 240 mln € per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Per quanto riguarda gli anni precedenti, nel 2016, il decreto del MEF 28 dicembre 2015 aveva previsto l'iscrizione di € 25.347.868 sul capitolo 7309 dello stato di previsione della spesa del MIT (uno dei capitoli su cui venivano iscritti allora gli stanziamenti), destinati per l'anno 2016 al finanziamento delle misure a favore degli investimenti di cui all'art. 1, comma 1, lettera d) del decreto interministeriale 29 aprile 2015 n. 130. Di tale somma l'art. 1 del decreto del MIT 19 luglio 2016 ha destinato € 25.000.000 ad incentivi, a beneficio delle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi attive sul territorio italiano, regolarmente iscritte al registro elettronico nazionale e all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, per il rinnovo e l'adeguamento tecnologico del parco veicolare, per l'acquisizione di beni strumentali per il trasporto intermodale, nonché per favorire iniziative di collaborazione e di aggregazione fra le imprese del settore. Il [decreto del MIT 7 settembre 2016](#) ha quindi disciplinato le modalità operative per la gestione della misura d'incentivazione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 19 luglio 2016 n. 243, con specifico riferimento allo svolgimento dell'attività istruttoria, ai termini di presentazione delle domande di ammissione ai benefici, nonché alle modalità di dimostrazione dei relativi requisiti tecnici richiesti.

Per l'annualità 2017, con decreto MIT 20 giugno 2017 sono state definite le modalità di erogazione delle risorse per investimenti a favore delle imprese di autotrasporto, per un importo di circa 35,95 milioni € destinati ad incentivi, anche in questo caso a beneficio delle imprese di autotrasporto di merci per conto di terzi attive sul territorio italiano, regolarmente iscritte al Registro elettronico nazionale e all'Albo degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, per il rinnovo e l'adeguamento tecnologico del parco veicolare, per l'acquisizione di beni strumentali per il trasporto intermodale, nonché per favorire iniziative di collaborazione e di aggregazione fra le imprese del settore.

La ripartizione del decreto interministeriale MIT/MEF 29 aprile 2015 n. 130 ha poi destinato 120 milioni € per il 2017 al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori (per misure inerenti la sicurezza della circolazione).

Il decreto MIT 7 luglio 2017 contiene le modalità operative per l'erogazione dei contributi a favore delle iniziative di formazione professionale nel settore dell'autotrasporto, per l'annualità 2017. Tali contributi, in base all'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto interministeriale 29 aprile 2015, n. 130 ammontano complessivamente ad euro 10 milioni. A tale proposito il regolamento UE n. 651/2014 prevede, all'art. 31 della Sezione 5, compatibili con il mercato interno gli aiuti relativi a progetti di formazione professionale.

Complessivamente nel Bilancio 2018 (legge n. 205/2017), risultano stanziati (il programma di riferimento è il 13.2 del MIT), interventi per l'autotrasporto per circa 292,6 milioni € per il 2018, per 255,61 mln € per il 2019 e per 255,53 mln € per il 2020.

## Expo 2015

*Nel corso della XVII legislatura, sono state adottate numerose disposizioni per lo svolgimento dell'Esposizione Universale "Expo Milano 2015", tenutasi dal 1° maggio al 31 ottobre 2015, finalizzate alla governance dell'evento e a introdurre misure di carattere economico e finanziario, volte alla realizzazione delle opere previste, nonché alla conclusione dell'evento e alla valorizzazione dell'area interessata. Le tematiche dell'evento e le sue potenzialità sono state approfondite dalla XIII Commissione agricoltura della Camera nell'indagine conoscitiva sulla valorizzazione delle produzioni agroalimentari nazionali con riferimento all'Esposizione universale di Milano 2015.*

### I contenuti dell'evento Expo 2015

Il tema dell'Expo 2015 "**Nutrire il pianeta, energia per la vita**" ha affrontato le problematiche di ordine globale relative alla qualità dello sviluppo umano e alla sfida alimentare, energetica, ambientale del pianeta. L'evento era sostanzialmente finalizzato a trovare chiavi di lettura nuove per declinare in modo più proficuo e sostenibile il rapporto con le risorse fondamentali per il sostentamento umano, in un contesto nel quale l'aumento delle popolazione mondiale nel 2050 arriverà – secondo i dati FAO - ai 9 miliardi di individui e imporrà un necessario aumento della produzione agricola e alimentare.

L'EXPO si è posto dunque in primo luogo come evento dedicato alle questioni relative alla qualità e alla sicurezza dell'alimentazione (la cd. *global food security*) considerate quali migliori strategie per prevenire le nuove grandi malattie sociali dell'epoca attuale, quali l'obesità e le malattie cardiovascolari e tumorali. Ulteriori questioni hanno riguardato: la ricerca e l'innovazione, l'educazione alla corretta alimentazione nonché la tutela della biodiversità ed il rispetto dell'ambiente e dell'ecosistema.

Numerosi sono stati gli interventi legislativi adottati nel corso della XVII legislatura in vista dello svolgimento dell'evento. Per i provvedimenti emanati nel corso della precedente legislatura si rinvia invece alla [scheda "Expo 2015" relativa alla XVI legislatura](#).

### La governance dell'evento Expo 2015

Le misure adottate nel corso della XVII legislatura hanno riguardato, in primo luogo, la ridefinizione degli organi e dei soggetti competenti a svolgere funzioni di *governance* dell'evento.

L'articolo 5 del D.L. 43/2013 ha previsto, infatti, l'istituzione della figura di un Commissario unico delegato del Governo, che ha sostituito i commissari nominati nella precedente legislatura. Con il decreto del Presidente del Consiglio dei



Ministri (D.P.C.M.) del 6 maggio 2013 il dott. Giuseppe Sala è stato nominato Commissario unico fino al 31 dicembre 2016. Al Commissario unico sono stati attribuiti:

- i poteri e le funzioni già conferiti al Commissario straordinario, incluse le deroghe previste nelle ordinanze di protezione civile, con cui è stato disciplinato il "grande evento" Expo 2015" e che sono richiamate nell'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 59/2012;
- i poteri sostitutivi per risolvere situazioni o eventi ostativi alla realizzazione delle opere essenziali e connesse, previste dagli allegati del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 ottobre 2008, confluiti nel D.P.C.M. del 6 maggio 2013;
- i poteri di deroga in materia di legislazione vigente, attraverso l'emanazione di ordinanze, nei limiti stabiliti con una delibera del Consiglio dei ministri, sentito il Presidente della regione Lombardia.

E' stata prevista inoltre una relazione finale del Commissario unico da inviare al Parlamento e ai Ministri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti sulle attività svolte, anche per il superamento delle criticità emerse, sullo stato di attuazione delle opere, sulla rendicontazione contabile delle spese sostenute in relazione alla gestione commissariale di Expo Milano 2015.

In merito alla pubblicità degli atti, l' [articolo 5 del decreto-legge 43/2013](#) ha stabilito che le ordinanze del Commissario unico, così come i provvedimenti commissariali, anche adottati dai soggetti delegati, siano immediatamente efficaci e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Le ordinanze del Commissario unico delegato del Governo per l'Expo 2015 sono altresì pubblicate, in evidenza, nella prima pagina del sito internet di Expo 2015.

Il D.P.C.M. del 6 maggio 2013, oltre alla nomina del Commissario unico, ha disciplinato l'istituzione di organi e soggetti per la gestione delle attività e di un tavolo istituzionale, cosiddetto Tavolo tecnico, per gli interventi regionali e sovra regionali presieduto dal presidente pro-tempore della Regione Lombardia, nonché i criteri di ripartizione e le modalità di assegnazione dei finanziamenti.

Il [D.L. 43/2013](#) ha previsto, entro il 31 maggio 2013, la nomina fino ad un massimo di tre soggetti di alta e riconosciuta professionalità, in materia economico-giuridica o ingegneristica, o dalla comprovata esperienza istituzionale, da effettuarsi con provvedimento del Commissario unico.

Con il D.P.C.M. 23 aprile 2014 sono state delegate funzioni al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per l'Expo 2015, con l'esclusione dell'adozione di atti riguardanti la *governance*.

Al Comitato Interministeriale di Programmazione Economica (CIPE) sono state assegnate funzioni decisionali e di coordinamento amministrativo per l'EXPO 2015, in collaborazione con il Commissario unico, il Commissario del Padiglione Italia, la regione Lombardia, la Camera di commercio di Milano, la provincia e il comune di Milano, e le altre istituzioni locali coinvolte nell'Expo 2015 ([art. 5, co. 1, lett. g, D.L. 43/2013](#)).

Nel [D.P.C.M. del 22 aprile 2016](#) è contenuto il quadro finale delle risorse finanziarie correlato alle opere essenziali realizzate in occasione dell'evento Expo Milano 2015 come specificato dalla tabella allegata al decreto medesimo.

Con il [D.P.C.M. 13 giugno 2016](#), al fine di garantire l'adeguato completamento delle attività amministrative connesse alla chiusura di Expo Milano 2015 e allo

smantellamento del sito espositivo, sono stati attribuiti al dott. Giovanni Confalonieri, fino al 31 dicembre 2016, i poteri e le funzioni già attribuiti al Commissario unico delegato del Governo per il citato evento dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 maggio 2013, ad esclusione della facoltà di adottare ordinanze in deroga alla legislazione vigente.

La legge di bilancio 2017 (L. 232/16, commi da 126 a 139), oltre a prevedere la nomina con D.P.C.M. di un Commissario straordinario per la liquidazione (commi 126-128), hanno individuato e disciplinato i contributi per la liquidazione della società, (pari a 23,7 milioni di euro) posti a carico dei relativi soci, nonché le modalità di copertura dei contributi a carico del Ministero dell'economia e delle finanze (commi 129-133). In particolare, le risorse di competenza del MEF (pari a 9,5 milioni di euro) destinate alla copertura del Fondo di liquidazione della società EXPO 2015 S.p.A. in liquidazione sono riconosciute, per ciascuna delle annualità comprese tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2021, in via anticipata, nella misura massima, rispettivamente, di 4.810.000 euro per il 2017, di 1.480.000 euro per il 2018, di 1.230.000 euro per il 2019, di 1.060.000 euro per il 2020 e di 880.000 euro per il 2021. Il Commissario straordinario presenta, con cadenza annuale, al Dipartimento del Tesoro del MEF il rendiconto delle attività di liquidazione, che dovranno concludersi entro il 2021.

E' stato previsto inoltre l'avvio delle attività di progettazione per il trasferimento dei dipartimenti scientifici dell'Università di Milano, autorizzando a tal fine uno stanziamento per il 2017 di 8 milioni di euro (commi 134-135), nonché l'eventuale stipula di convenzioni da parte della società AREXPO S.p.A. (vedi *infra*) per la collaborazione degli uffici tecnici e amministrativi dei propri soci pubblici e delle rispettive società in *house* (comma 136). E' stata inoltre modificata la disciplina relativa al trasferimento delle partecipazioni azionarie detenute dalle province di Milano e di Monza e Brianza nelle società operanti nella realizzazione e gestione di infrastrutture connesse ad Expo 2015 (commi 137-138) e prevista, infine, la possibilità, per gli enti pubblici non economici strumentali degli enti locali e regionali soci, di assumere personale a tempo determinato in deroga ai vincoli assunzionali e finanziari vigenti (comma 139).

L'art. 6, comma 10-*quater*, del D.L. 244/16 (cd. proroga termini) ha previsto la non applicazione alla società EXPO 2015 Spa in liquidazione delle disposizioni sul contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi, per incarichi di consulenza, studi e ricerca, nonché di collaborazione, previste dalla legislazione vigente a carico dei soggetti inclusi nell'elenco dell'ISTAT delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, fino all'entrata in vigore del previsto D.P.C.M. di nomina del Commissario straordinario per la liquidazione. Successivamente, con D.P.C.M. 24 marzo 2017 e' stato nominato il dott. Giovanni Confalonieri, Commissario straordinario per la liquidazione della società EXPO 2015 S.p.A. in liquidazione fino al 31 dicembre 2019.

## [Le risorse finanziarie per la realizzazione delle opere di Expo 2015](#)

Per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo

svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015 è stata autorizzata una spesa complessiva di 1.486 milioni di euro per il periodo 2009-2015 ([art. 14 del decreto-legge 112/2008](#)).

Nella XVII legislatura sono state adottate disposizioni finalizzate, in primo luogo, a destinare risorse ad alcune opere ritenute prioritarie ai fini dello svolgimento dell'evento.

L'[art. 5 del D.L. 43/2013](#), oltre a contenere disposizioni per l'istituzione del Commissario unico e più in generale per la *governance* dell'evento, ha previsto che le risorse provenienti dalle economie di gara potessero essere utilizzate anche per lo svolgimento delle attività strettamente necessarie per la gestione dell'evento, ma solo previa attestazione della società Expo 2015 della conclusione del piano delle opere. Il citato articolo 5, inoltre, da un lato, ha consentito alla Società Expo 2015 S.p.A. di stipulare un Protocollo con l'Onu per disciplinare la partecipazione di tale organizzazione a supporto dell'Expo 2015, anche attraverso la costituzione di un Fondo fiduciario ad hoc (*Trust Fund*) e, dall'altro, ha consentito al Commissario generale di sezione per il Padiglione Italia di istituire uno specifico Fondo economale a valere sulle risorse della propria contabilità speciale (istituito con decreto del 26 settembre 2013).

Con l'[articolo 13 del D.L. 145/2013](#) ("Destinazione Italia") sono state revocate risorse, assegnate per diversi lavori non avviati indicati nelle delibere CIPE n. 146 del 17 novembre 2006 e n. 33 del 13 maggio 2010, risorse che sono confluite nel cosiddetto "Fondo revoche", istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. A valere su tali risorse sono stati quindi attribuiti complessivi 96 milioni di euro per la realizzazione delle seguenti opere, di cui:

- 31 milioni di euro per il parcheggio remoto di stazionamento di Cascina Merlata;
- 17,2 milioni di euro per il collegamento Zara- Expo S.S. 11 – S.S. 233, lotto 1-B, a cui si sommano ulteriori 42,8 milioni di euro, derivanti dalla riduzione di quanto assegnato per l'annualità 2013 dal CIPE nella seduta del 9 settembre 2013, per la realizzazione della linea M4 della metropolitana di Milano;
- 5 milioni di euro per le connesse opere di collegamento e accoglienza tra il parcheggio e il sito espositivo.

Con il D.L. 78 del 2015, art. 7, comma 9-quater, le somme assegnate all'opera "Collegamento SS 11 - SS 233" Zara -Expo, dall'Allegato 1 del DPCM 6 maggio 2013, e quelle destinate al lotto 1 B del medesimo intervento dal decreto-legge 145 del 2013 e dal successivo [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 giugno 2014](#) sono da intendersi integralmente e indistintamente assegnate all'opera "Collegamento SS 11 - SS 233".

Alla linea M4 di Milano sono comunque riassegnati i 42,8 milioni di euro, a valere sulle risorse del Fondo revoche, che erano stati assegnati nella seduta del CIPE del 9 settembre 2013.

Oltre ai 96 milioni di euro per le opere di connessione indispensabili per lo svolgimento dell'evento, l'[articolo 13 del D.L. 145/2013](#) ha destinato 45 milioni di euro, a valere sulle risorse del "Fondo revoche", ad opere necessarie per l'accessibilità ferroviaria dei terminal T1-T2 dell'aeroporto di Malpensa.

Al fine di garantire la realizzazione delle opere indispensabili per l'Expo, l'[articolo 1, comma 101, della legge 147/2013](#) (legge di stabilità 2014) ha fissato una nuova

disciplina delle modalità di revoca dei finanziamenti relativi all'evento Expo 2015 e una procedura di rifinalizzazione e assegnazione delle risorse revocate. E' stato, altresì, istituito il Fondo unico EXPO nell'ambito dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in cui sono confluite, tra l'altro, le risorse revocate. Con l'articolo 5 del D.L. n. 185 del 2015 è stata prevista la revoca delle risorse finalizzate alla realizzazione della riqualificazione della tranvia extraurbana Milano-Limbiato, 1° lotto funzionale, e la loro destinazione, al fine di accelerarne la messa a disposizione, anche in attuazione del citato articolo 1, comma 101, della legge n. 147 del 2013, alla Società Expo S.p.A. per fare fronte al mancato contributo della Provincia di Milano (comma 5) .

Sempre l'articolo 5 del D.L. 185 del 2015 ha autorizzato una spesa di 50 milioni di euro per l'anno 2015, per le iniziative relative alla partecipazione dello Stato nell'attività di valorizzazione delle aree in uso alla [Società Expo S.p.A.](#), anche mediante partecipazione al capitale della società [AREXPO](#) proprietaria delle stesse (comma 1). Conseguentemente, è stato adottato il D.P.C.M. del 9 marzo 2016, che include tra le iniziative di valorizzazione del sito anche quelle relative alla fase transitoria convenzionalmente denominata "Fast Post Expo", dirette ad assicurare l'uso collettivo delle aree o di parte di esse, prevenendone, al contempo, il possibile degrado. Il medesimo D.P.C.M. ha previsto la partecipazione del MEF al capitale di AREXPO, attraverso un intervento finanziario dello Stato attuato con la sottoscrizione di un aumento di capitale sociale, condizionato a specifiche modifiche dello Statuto societario che prevedono tra l'altro la proroga della durata della società (fissata al 31 dicembre 2020) fino al 31 dicembre 2050.

### [Le misure economiche e finanziarie per le attività connesse all'evento Expo 2015](#)

Sono state adottate diverse misure di carattere economico e finanziario finalizzate a consentire lo svolgimento delle attività connesse allo svolgimento dell'evento e contenute in vari provvedimenti d'urgenza, adottati fin dall'inizio della legislatura.

Gli articoli 46, 46-bis e art. 46-ter del [D.L. 69/2013](#) (cd. Decreto Fare) hanno previsto:

- la non applicazione dei limiti di spesa vigenti per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza e missioni, in via straordinaria, fino al 31 dicembre 2015, agli enti locali coinvolti nell'organizzazione del grande evento EXPO Milano 2015 (art. 46, co. 1). [L'articolo 15, comma 2-bis, del D.L. 66/2014](#) ha esteso anche alla regione Lombardia la suddetta deroga per ciascuno degli anni 2014 e 2015;
- l'assegnazione al Ministero degli affari esteri di un contributo di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, per le attività di organizzazione logistica e comunicazione relative alla partecipazione all'Expo 2015, a sostegno della presentazione delle iniziative e delle esperienze della cooperazione italiana (art. 46, co. 1-bis);
- una spesa di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e

2014 a favore del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per il rilancio del settore agricolo e la realizzazione delle iniziative in campo agroalimentare connesse all'evento EXPO 2015, nonché per la partecipazione all'evento medesimo (art. 46-*bis*).

L'autorizzazione di spesa per l'anno 2014 è stata incrementata di 4,8 milioni di euro (art. 16, comma 7, del D.L. 66/2014).

Altri interventi sono stati adottati per prevedere:

- la possibilità, per la società Expo 2015, di avvalersi - per lo svolgimento delle attività di propria competenza - della struttura organizzativa di Consip spa, nella sua qualità di centrale di committenza (art. 46-*ter*, co. 1);

- la possibilità per la società Expo 2015 S.p.A. di richiedere il supporto di Consip S.p.A. nella valutazione tecnico-economica delle prestazioni di servizi acquisiti. Per fornire tale supporto la Consip si può avvalere anche dell'elenco dei "prezzi *benchmark* Consip", individuato in attuazione dell'art. 10, comma 3, del D.L. n. 66/2014 (nuovo secondo periodo del comma 1 dell'art. 46-*ter* del D.L. n. 69/2013). Inoltre, la società Expo 2015 può avvalersi del supporto tecnico-economico della Consip anche in quei casi in cui procede all'acquisizione di servizi in maniera autonoma, cioè senza avvalersi della possibilità (concessa dal primo periodo del comma 1 dell'art. 46-*ter* del D.L. n. 69/2013) di ricorrere alla Consip quale centrale acquisti (legge di stabilità 2015, comma 548);

- fino al 31 dicembre 2015, l'esclusione dall'applicazione delle norme di contenimento delle spese per l'acquisto di beni e servizi, nonché di quelle limitative delle assunzioni di personale, anche con forme contrattuali flessibili, previste dalla legislazione vigente, a carico dei soggetti inclusi nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) (legge di stabilità 2015, comma 547);

- la possibilità, per le società in *house* degli enti locali soci della società Expo 2015 S.p.A., fino al 31 dicembre 2015, di assumere personale a tempo determinato necessario per la realizzazione di opere infrastrutturali essenziali e altre opere, nonché per la prestazione di servizi e altre attività (art. 46-*ter*, co. 2); tale disposizione è stata estesa dal comma 533 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) anche agli enti locali e regionali, per le attività funzionali all'Expo 2015, prorogando non oltre il 31 dicembre 2016 il suddetto termine per usufruire della prevista deroga;

- l'applicazione dell'aliquota IVA ridotta del 10 per cento in relazione ai diritti per l'accesso (biglietti) all'Expo 2015 di Milano (art. 46-*ter*, co. 4);

- l'applicazione della disciplina del *reverse charge* sull'Iva per le prestazioni di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (art. 46-*ter*, co. 3).

Sono state adottate, inoltre, misure specificamente destinate al comune di Milano al fine di prevedere:

- la possibilità di destinare fino all'80 per cento dell'imposta di soggiorno, per gli anni 2013, 2014, 2015, al programma *City operations* approvato con la delibera della Giunta Comunale di Milano del 15 giugno 2013 (art. 46, co. 1-*quater*). Questa facoltà è stata estesa anche ai comuni della Provincia di Milano, che intendano istituire l'imposta di soggiorno (art. 46, co. 1-*sexies*, del D.L. 69/2013);

- la pubblicazione, da parte del Comune di Milano, nonché degli enti coinvolti nella realizzazione dell'evento, sul proprio sito ufficiale delle risorse utilizzate per l'organizzazione dell'evento per finalità di trasparenza (art. 46, co. 1-ter, del D.L. 69/2013);
- la proroga al 2015 della disciplina per l'utilizzo dei proventi dei permessi di costruire e delle sanzioni in materia edilizia (art. 13, co.1, del D.L. 47/2014);
- l'assegnazione di un contributo di 25 milioni di euro, a titolo di concorso agli oneri che il medesimo comune sostiene per la realizzazione dell'EXPO 2015, che è stato escluso dal patto di stabilità interno per l'anno 2014 (art. 13, co.4, del D.L. 47/2014);
- la spesa di 7,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016, destinati alla [Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano](#) per interventi conservativi e manutentivi straordinari del Duomo, necessari anche in vista dello svolgimento di EXPO 2015 (legge di stabilità 2015, comma 535);
- una serie di deroghe a norme vigenti relative al contenimento per la spesa di personale (legge di stabilità 2015, comma 532);

In primo luogo, è stata prevista la non applicazione, per il 2015, delle norme che limitano la spesa per il personale con contratto a termine (articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010).

In secondo luogo, in deroga alla normativa vigente e al CCNL enti locali, è stato autorizzato il Comune di Milano a corrispondere, al personale non dirigenziale (compresi i titolari di posizione organizzativa) impiegato nelle attività strettamente connesse alla realizzazione dell'Expo 2015, 45 ore pro-capite mensili, sino al 31 dicembre 2015, di compensi per prestazioni di lavoro straordinario.

- la spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2015 come contributo dello Stato ai maggiori oneri che deve sostenere il comune di Milano per il potenziamento dei servizi ricettivi, del trasporto pubblico locale, della sicurezza e di ogni altro onere connesso all'Evento Expo Milano 2015 ( legge di stabilità 2015, comma 534). Inoltre con il D.L.78 del 2015, articolo 7, comma 9-quater, il Comune di Milano è stato autorizzato ad utilizzare l'importo complessivo dei contributi ministeriali assegnati, comprese le economie di gara, per far fronte a particolari esigenze imprevedute e a variazioni venutesi a manifestare nell'ambito dell'esecuzione delle opere essenziali per lo svolgimento dell'evento Expo Milano 2015, inserite nell'Allegato 1 del D.P.C.M. 6 maggio 2013 (vedi *supra*).

Per quanto riguarda le società operanti per la realizzazione di EXPO 2015, i commi 49, 49-bis e 49-ter dell'articolo 1 della [legge n. 56 del 2014](#) (disposizioni riguardanti città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni) hanno disciplinato il subentro della regione Lombardia nelle partecipazioni azionarie di controllo detenute dalla provincia di Milano nelle società che operano nella realizzazione e gestione di infrastrutture comunque connesse all'EXPO 2015. L'[articolo 23, comma 1, lettera b\), del D.L. 90/2014](#) prevedeva che tale subentro riguardasse anche tutte le partecipazioni azionarie detenute dalla provincia di Monza e Brianza nelle predette società.

### Le procedure contrattuali dell'evento Expo 2015

L'Expo 2015 è stato dichiarato "grande evento" con [D.P.C.M. 30 agosto 2007](#) ai sensi dell'art. 5-bis, comma 5, del [D.L. 343/2001](#), che consentiva al Dipartimento della protezione civile di operare anche con riferimento ai grandi eventi diversi da



quelli per i quali si rende necessaria la delibera dello stato di emergenza. Nonostante l'abrogazione di tale ultima disposizione, sono rimasti fermi gli effetti della dichiarazione di "grande evento" relativi a Expo 2015 ([art. 3, co. 1, lett.a, del D.L. 59/2012](#)). Ciò implica che restano fermi gli effetti di talune ordinanze di protezione civile, che erano state adottate per lo svolgimento dell'evento al fine di prevedere la realizzazione delle opere necessarie all'Expo entro tempi certi.

Per tale ragione, [l'articolo 5, comma 1, lett. c\), del decreto-legge 43/2013](#) ha consentito alla società Expo 2015 S.p.A. e alle stazioni appaltanti di operare secondo specifiche deroghe alla normativa vigente, nel rispetto dei principi generali e della normativa europea. In particolare, è stato previsto che ai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture della società Expo 2015 si applichino direttamente le deroghe normative in materia di contratti pubblici per il Commissario in base a quanto previsto nelle ordinanze di protezione civile richiamate dall'[articolo 3, comma 1, lettera a\), del D.L. 59/2012](#). La citata [lettera c\) del comma 1 dell'articolo 5 del D.L. 43/2013](#) ha previsto, inoltre, che la società Expo 2015 S.p.A.:

- ha facoltà di deroga alle norme in materia di livelli della progettazione per gli appalti e le concessioni di lavori e alle procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o risoluzione del contratto,
- ha facoltà di deroga alla disciplina sull'utilizzazione delle terre e rocce da scavo;
- ha facoltà di deroga, per le opere temporanee, all'applicazione delle norme del Codice dei contratti pubblici concernenti i pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- può utilizzare materie prime secondarie (Mps) per le opere in corso di realizzazione e da realizzare, riguardanti recuperi ambientali, rilevati e sottofondi stradali e ferroviari nonché piazzali, acquisite o da acquisire da impianti autorizzati con procedura semplificata;
- può utilizzare la procedura degli accordi quadro tra stazione appaltante e operatori economici, per l'affidamento di tutti i lavori previsti, anche diversi da quelli di manutenzione;
- può applicare per i contratti pubblici, anche oltre il 31 dicembre 2013 e per i contratti che superano le soglie di rilevanza europea, le disposizioni sull'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia.

Anche le stazioni appaltanti hanno avuto la possibilità di applicare le deroghe concesse alla società Expo 2015 S.p.A. per le seguenti opere: interconnessione Nord Sud tra la SS 11 all'altezza di Cascina Merlata e l'Autostrada A4 Milano-Torino; linea Metropolitana di Milano M4; linea Metropolitana di Milano M5; strada di collegamento SS11 e SS 233 Zara - Expo; Parcheggi Remoti Expo; collegamento SS11 da Molino Dorino ad Autostrada dei Laghi - lotto 1 da Molino Dorino a Cascina Merlata; lotto 2 da Cascina Merlata a innesto a A8; adeguamento dell'Autostrada dei Laghi tra il nuovo svincolo Expo e lo svincolo Fiera.

La società EXPO 2015 S.p.A e le stazioni appaltanti hanno avuto inoltre la possibilità di derogare alla disciplina riguardante i contratti di sponsorizzazione e le concessioni di servizi ([articolo 13, co. 2, del D.L. 47/2014](#), che integra la [lett. c del co. 1 dell'art. 5 del D.L. 43/2013](#)).



La lett. d) del comma 1 dell'articolo 5 del D.L. 43/2013 ha previsto inoltre la qualifica di edifici temporanei per determinate opere di Expo 2015. Questi edifici possono essere realizzati senza titolo abilitativo ed, in particolare, esonerati dal rispetto dei valori limite del fabbisogno di energia primaria, dell'obbligo di certificazione energetica e del soddisfacimento dei requisiti minimi di trasmittanza. La sostenibilità ambientale di Expo 2015 è in ogni caso garantita dalla compensazione delle emissioni di CO<sup>2</sup> nel corso della preparazione e realizzazione dell'evento nonché, negli edifici non temporanei, da prestazioni energetiche e da copertura dei consumi di calore, elettricità e raffrescamento attraverso fonti rinnovabili superiori ai minimi previsti dalla legge.

La lett. f) del comma 1 dell'articolo 5 del D.L. 43/2013 ha previsto, inoltre, l'applicazione delle disposizioni processuali di cui all'articolo 125 del Codice del processo amministrativo (decreto legislativo 104/2010), riguardanti le controversie relative a infrastrutture strategiche, nei giudizi che riguardano i provvedimenti e gli atti del Commissario Unico e le procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di Expo 2015 S.p.A.

Da ultimo, l'articolo 19, comma 7, del D.L. 90/2014 ha previsto che il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) formulasse proposte al Commissario unico ed alla Società Expo 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto per la realizzazione dell'evento.

### L'istituzione dell'Unità operativa Expo 2015

L'articolo 30 del D.L. 90/2014 ha attribuito al Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) una serie di compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere dell'EXPO 2015 e, a tal fine, ha previsto che esso si avvallesse di una apposita unità operativa speciale, istituita con la delibera ANAC n. 101 del 25 giugno 2014, composta da personale in posizione di comando, distacco o fuori ruolo anche proveniente dal corpo della Guardia di Finanza. L'Unità operativa speciale doveva operare fino alla completa esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015 e comunque non oltre il 31 dicembre 2016 (termine poi prorogato al 31 dicembre 2017 dall'art. 1, comma 14, del D.L. 244/16).

Per le suddette finalità, il Presidente dell'ANAC, avvalendosi della predetta Unità, in aggiunta ai compiti attribuiti all'ANAC in conseguenza della soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici:

- ha verificato, in via preventiva, la legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse allo svolgimento del grande evento EXPO Milano 2015, con particolare riguardo al rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza della legge 6 novembre 2012 n. 190, nonché, per la parte di competenza, il corretto adempimento, da parte della Società Expo 2015 p.a. e delle altre stazioni appaltanti, degli accordi in materia di legalità sottoscritti con la Prefettura di Milano;

- ha esercitato i poteri ispettivi e di accesso alle banche dati già attribuiti alla soppressa Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, compresi i poteri di accesso alla banca dati nazionale unica (articolo 97, comma 1, del Codice delle leggi antimafia di cui al [decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159](#)).

## La tutela dei marchi di EXPO 2015

L'[articolo 5 del D.L. 43/2013](#) ha previsto misure per la tutela dei segni distintivi di Expo 2015 SpA, in relazione all'Esposizione Universale "Expo Milano 2015". Sono stati inoltre individuati specifici interventi volti a reprimere attività parallele a quelle esercitate da enti economici o non economici, non autorizzate da EXPO 2015 SpA, dirette ad intraprendere attività di commercializzazione parassitaria al fine di ricavarne visibilità o profitto economico – cosiddetto fenomeno dell'*ambush marketing* - anche prevedendo le relative sanzioni amministrative da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 250.000 euro, fatte salve le sanzioni già previste dalla legislazione vigente.

## La vigilanza per lo svolgimento di Expo 2015

Per le straordinarie esigenze connesse alla realizzazione dell'Expo Milano 2015, anche attraverso la tempestiva acquisizione e realizzazione delle infrastrutture delle Forze di polizia e l'implementazione dei servizi, è stata autorizzata la spesa di 38 milioni di euro per l'anno 2014, di cui 34 milioni di euro in conto capitale, e di 88 milioni di euro per l'anno 2015 (articolo 1, comma 102, della legge 147/2013 - legge di stabilità 2014).

Per le medesime finalità, in favore del Corpo nazionale dei vigili del fuoco è stata autorizzata la spesa di 9 milioni di euro per l'anno 2014, di cui 6 milioni di euro in conto capitale, e di 12 milioni di euro per l'anno 2015. Inoltre, l'articolo 3, comma 3-bis del D.L. 90/2014, al fine di incrementare i servizi di prevenzione e di controllo del territorio connessi allo svolgimento di Expo Milano 2015, ha autorizzato le forze di polizia, in via straordinaria, allo scorrimento delle graduatorie dei concorsi indetti per l'anno 2013, approvate entro il 31 ottobre 2014, ferme restando le assunzioni dei volontari in ferma prefissata quadriennale, relative ai predetti concorsi.

Anche in relazione alle straordinarie esigenze di sicurezza connesse alla realizzazione dell'Expo Milano 2015, il comma 6 dell'articolo 4 del D.L. 192 del 2014 (cd. D.L. milleproroghe) ha prorogato al 31 marzo 2015 il piano di impiego operativo, di cui al comma 1 dell'articolo 7-*bis* del decreto legge n. 92 del 2008, concernente l'utilizzo di un contingente massimo di 3.000 unità di personale militare appartenente alle Forze Armate per il controllo del territorio in concorso e congiuntamente alle Forze di polizia. L'articolo 5, comma 1, del D.L. 7 del 2015 ha esteso la suddetta proroga del piano di impiego operativo al 30 giugno 2015, incrementandolo di ulteriori 1.800 unità, e il comma 3 del citato articolo 5,

relativamente al periodo 15 aprile – 1 novembre 2015, ha autorizzato l'impiego di un ulteriore contingente di personale militare, pari a 600 unità, per l'espletamento dei servizi di sicurezza del sito Expo 2015.

L'articolo 5 del D.L. n. 185 del 2015 ha autorizzato per l'anno 2015 un contributo dello Stato dell'importo di 20 milioni di euro per il concorso agli oneri di sicurezza sostenuti dalla Società Expo S.p.A. in ragione della qualifica di sito sensibile per la durata dell'evento (comma 4).

## L'indagine conoscitiva della Commissione agricoltura per Expo 2015

La XIII Commissione Agricoltura della Camera dei deputati ha svolto una [indagine conoscitiva](#) sulla valorizzazione delle produzioni agroalimentari nazionali con riferimento all'esposizione universale di Milano 2015, approvando un [documento](#) il 27 novembre 2014.

Il documento conclusivo elaborava, in prospettiva dell'Expo, le seguenti linee guida:

- *sull'agricoltura a fini alimentari:*
  - i. tracciare una direzione aggregante nella quale la dimensione sociale, ambientale ed economica dell'agricoltura possano contare su un definito piano di sostegno e crescita;
  - ii. promuovere, supportare e facilitare il trasferimento della conoscenza e della ricerca scientifica, al fine di favorire l'autosufficienza alimentare e stabilizzare i mercati;
  - iii. elaborare e incentivare nuove pratiche agronomiche al fine di arrestare l'attuale «impronta ambientale» dell'attività agricola, che ha provocato, negli ultimi decenni, la perdita di interi ecosistemi;
  - iv. definire impegni da parte della comunità internazionale che puntino a stabilire un limite di destinazione delle produzioni agricole tra cibo ed energia, nonché un chiaro e certo quadro normativo di contrasto alla speculazione finanziaria sulle materie prime alimentari;
- *sull'agricoltura sostenibile:*
  - i. definire una strategia concreta per l'elaborazione di una politica internazionale che poggi su un coordinamento globale che metta a sistema scelte di politica agricola e di sostenibilità ambientale, regole sul funzionamento dei mercati e meccanismi internazionali per la stabilizzazione dei prezzi, riconoscendo, al contempo, il valore e l'importanza dell'agricoltura familiare;
  - ii. elaborare politiche pubbliche per l'incremento produttivo nelle aree del mondo meno produttive, per avvicinare la domanda di cibo in aumento alla capacità di offerta attraverso pratiche agricole ecosostenibili;
  - iii. incentivare le politiche e i programmi di sviluppo rurale nelle aree agricole mondiali per consentire agli Stati di valorizzare le produzioni e le materie prime locali, proseguendo il cammino intrapreso in sede europea, di revisione della normativa in materia di coltivazioni di organismi geneticamente modificati, al fine di lasciare libertà di scelta agli Stati membri in ordine all'autorizzazione alla

- coltivazione di tale tipo di sementi;
- iv. definire pratiche innovative che utilizzino alte tecnologie, metodi indicati dalle coltivazioni biologiche, sistemi agricoli di precisione, anche al fine di un utilizzo oculato delle risorse idriche;
  - v. utilizzare la finestra di opportunità di Expo 2015 per definire l'ossatura di un Protocollo internazionale di intesa sull'agricoltura sostenibile per i prossimi anni;
    - *sulla riduzione degli sprechi nella filiera alimentare:*
      - i. modificare le distorsioni della catena alimentare dovute a fattori tecnici, economici e comportamentali;
      - ii. ridurre del 50 per cento entro il 2020 l'attuale spreco di oltre 1,3 milioni di tonnellate di cibo commestibile e perseguire l'obiettivo fissato dalla FAO e dal *World food programme*;
    - *sull'eradicazione della fame e lotta all'obesità:*
      - i. perseguire gli obiettivi di sviluppo del millennio fissati dalle Nazioni Unite, che individuano le azioni tese a fornire a tutte le fasce della popolazione l'accesso permanente al cibo, a porre fine alla malnutrizione, a rendere i sistemi di produzione alimentare più efficienti, assicurando l'accesso al mercato ai piccoli produttori alimentari;
    - *sulla promozione del valore del cibo e di stili alimentari bilanciati:*
      - i. definire un impegno comune della comunità internazionale e delle relative istituzioni rappresentative al fine di promuovere ed affermare un nuovo approccio al cibo che ne sottolinei il valore nella scala delle priorità dei consumi;
      - ii. favorire la diffusione di modelli nutrizionali attenti all'impatto sulla salute e sull'ambiente, attraverso informazioni accessibili al consumatore.

## La politica europea dei trasporti e le reti TEN-T

Le **reti transeuropee** nei settori delle **infrastrutture dei trasporti**, dell'**energia** e delle **telecomunicazioni** (TENS), come previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articolo 170), mirano a **favorire l'interconnessione** delle reti infrastrutturali nazionali e la loro interoperabilità, tenendo conto in particolare della necessità di collegare alle regioni centrali dell'Unione le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche.

Per quanto riguarda in particolare le reti dei **trasporti (TEN-T)**, l'obiettivo generale è stabilire un'**unica rete transeuropea multimodale per integrare trasporto terrestre, marittimo e aereo**.

A tal fine, occorre affrontare a livello dell'UE **cinque grandi problematiche**:

- i **collegamenti mancanti**, in particolare nelle tratte transfrontaliere;
- la notevole **disparità** sotto il profilo della qualità e della disponibilità di infrastrutture tra e all'interno degli Stati membri (**strozzature**);
- la **frammentazione** dell'infrastruttura dei trasporti tra i diversi modi di trasporto (**intermodalità**);
- **norme e requisiti operativi diversi** tra gli Stati membri, in particolare in materia di interoperabilità.

Nel 2009 è stata avviata una **revisione sostanziale** che ha condotto ad un nuovo quadro legislativo, che definisce lo sviluppo della politica dei trasporti fino al **2030/2050**, entrato in vigore dal 1° gennaio 2014, costituito da:

- gli **orientamenti dell'Unione** per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ([regolamento \(UE\) n. 1315/2013](#));
- il **Connecting Europe facility (CEF)** ([regolamento \(UE\) n. 1316/2013](#)).

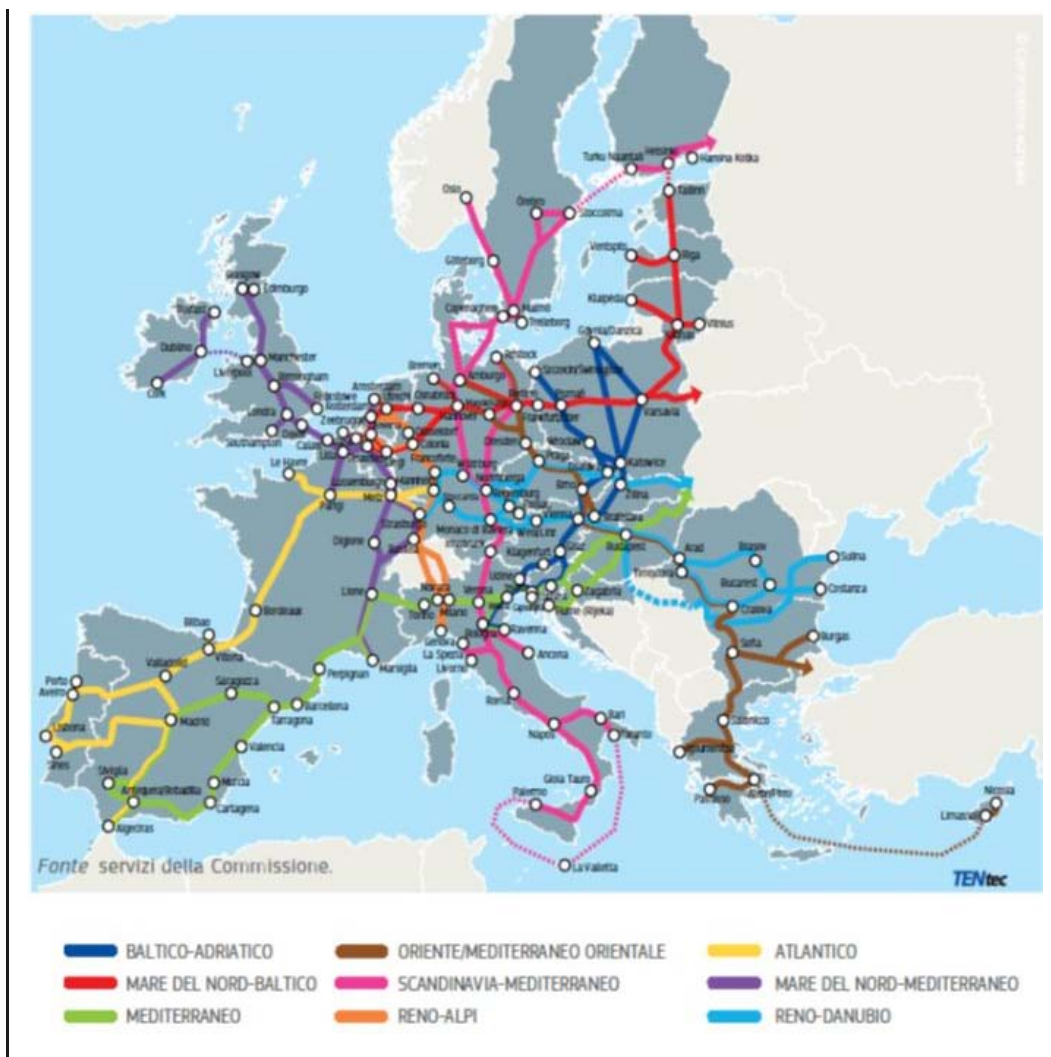
La revisione delle linee guida TEN-T è ispirata al Libro bianco "Tabella di marcia verso uno spazio europeo unico dei trasporti – per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", che si pone i seguenti obiettivi:

- ridurre del 60% le emissioni di gas serra;
- ottimizzare le performance delle catene logistiche multimodali;
- aumentare l'efficienza dei trasporti e delle infrastrutture tramite il ricorso a sistemi informatici (ICT).

I nuovi **orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti** prospettano la creazione di una **rete TEN-T articolata in due livelli**:

- una **rete globale** (da realizzarsi entro il 2050) che mira a garantire la piena copertura del territorio dell'UE e l'accessibilità a tutte le regioni;
- una **rete centrale a livello UE** (da realizzarsi entro il 2030) basata su un "**approccio per corridoi**". I corridoi della rete centrale dovranno includere almeno **tre modalità differenti di trasporto**; attraversare almeno **tre Stati membri** e prevedere l'accesso ai **porti marittimi**.

La **rete centrale** è articolata in **9 corridoi principali**: 2 corridoi nord-sud, 3 corridoi est-ovest e 4 corridoi diagonali.



### I corridoi d'interesse per l'Italia

L'Italia è interessata da quattro corridoi (Baltico-Adriatico; Mediterraneo; scandinavo-mediterraneo; Reno-Alpi), che comprendono 9 nodi urbani (Roma, Bologna, Cagliari, Genova, Milano, Napoli, Torino, Venezia e Palermo), 11 aeroporti della rete centrale (Milano Linate, Milano Malpensa, Roma Fiumicino, Bergamo-Orio al serio, Bologna-Borgo Panigale, Cagliari-Elmas, Genova-Sestri, Napoli-Capodichino, Palermo-Punta Raisi, Torino-Caselle e Venezia-Tessera), 14 porti marittimi della rete centrale (Ancona, Augusta, Bari, Cagliari, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia), 5 porti fluviali (Cremona, Mantova, Ravenna, Trieste e Venezia) e 15 interporti: Jesi (Ancona), Marcianise (Napoli), Nola, Bologna, Cervignano, Pomezia nodo di Roma, Vado (Genova), Milano Smistamento, Novara, Orbassano (Torino), Bari, Prato (Firenze), Guasticce (Livorno), Padova, Verona.



#### CORRIDOIO BALTICO-ADRIATICO

Il corridoio Baltico-Adriatico attraversa la Polonia meridionale (Slesia superiore), Vienna, Bratislava, la Regione delle Alpi orientali e l'Italia settentrionale. Il tratto italiano inizia al valico del Tarvisio e si conclude a Ravenna e comprende i collegamenti ferroviari Vienna-Udine-Venezia-Ravenna e Trieste-Venezia-Ravenna.

#### CORRIDOIO MEDITERRANEO

Il corridoio Mediterraneo collega la Penisola iberica con il confine ungro-ucraino costeggiando il litorale mediterraneo della Spagna e della Francia, attraversando le Alpi e toccando la costa adriatica in Slovenia e Croazia. I principali progetti ferroviari lungo il corridoio sono i collegamenti Lione-Torino e la sezione Venezia-Lubiana. Il tratto italiano comprende i collegamenti ferroviari Milano-Brescia, Brescia-Venezia-Trieste, Milano-Mantova-Venezia-Trieste e Trieste-Divača.

#### CORRIDOIO SCANDINAVO-MEDITERRANEO (HELSINKI-LA VALLETTA)

Il corridoio scandinavo-mediterraneo attraversa il Mar Baltico, la Germania, le Alpi e l'Italia. I progetti più importanti sono il collegamento fisso del Fehmarnbelt e la Galleria di base del Brennero, con le rispettive vie di accesso. Il corridoio attraversa l'Italia dal confine con l'Austria fino a Palermo; oltre al tunnel di base del Brennero, prevede i collegamenti ferroviari Fortezza-Verona, Napoli-Bari, Napoli-Reggio Calabria, Messina-Palermo e Palermo-La Valletta.

#### CORRIDOIO RENO-ALPI (ROTTERDAM-GENOVA)

Il corridoio Reno-Alpi attraversa la Svizzera, la Ruhr renana, le regioni del Reno-Meno-Neckar e l'agglomerato di Milano. I principali progetti del corridoio sono le gallerie di base del Gottardo e del Sempione. Il tratto italiano del corridoio comprende i collegamenti ferroviari Genova-Milano-Novara, tra cui il "terzo valico alpino dei Giovi" della linea AV/AC Milano-Genova, oltre ad una serie di interventi collegati alla realizzazione del nuovo tunnel di base del Gottardo situato interamente in territorio svizzero.

### Il finanziamento del progetto TEN-T

Secondo le stime della Commissione europea, per il periodo 2010-2030 sono necessari 1.500 miliardi di euro di investimenti nei trasporti europei per affrontare l'aumento previsto della domanda. La Commissione stima che il fabbisogno di investimenti per la realizzazione dei soli corridoi della rete centrale nel periodo 2014-2030 sia pari a più di 700 miliardi di euro per circa 2.500 progetti nel settore delle infrastrutture di trasporto sia nei territori sia attraverso le frontiere degli Stati membri stessi (progetti transfrontalieri). Entro il 2020 sarà necessario investire 500 miliardi di euro nell'intera rete TEN-T, dei quali 250 miliardi di euro nell'infrastruttura della rete centrale TEN-T.

Sebbene il fabbisogno dell'infrastruttura di trasporto si stima sia pari a 1.300 miliardi



l'anno a livello mondiale e a circa 130 miliardi di euro l'anno a livello europeo, i livelli di investimento medi nell'UE sono nettamente al di sotto dei 100 miliardi dall'inizio della crisi.

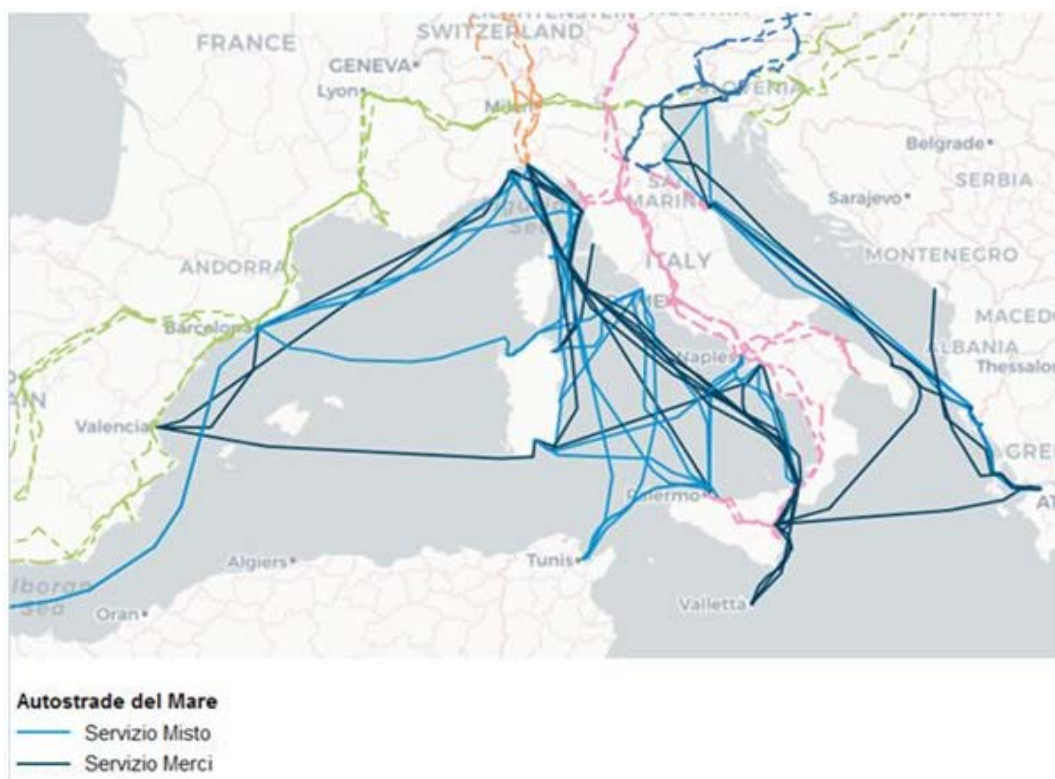
### Le autostrade del mare

Le autostrade del mare (Motorways of the Sea) rappresentano la dimensione marittima delle reti transeuropee dei trasporti e contribuiscono alla realizzazione di uno spazio europeo dei trasporti marittimi senza barriere (articolo 21 del regolamento (UE) n. 1315/2013).

Esse consistono in rotte marittime a corto raggio, porti, attrezzature e infrastrutture marittime connesse e impianti che permettono il trasporto marittimo a corto raggio o servizi mare-fiume tra almeno due porti, incluse le connessioni con l'entroterra.

I progetti di interesse comune per le autostrade del mare sono proposti da almeno due Stati membri e possono riguardare un collegamento marittimo e le sue connessioni con l'entroterra tra due o più porti della rete centrale ovvero tra un porto della rete centrale e porti della rete globale.

Come sottolineato dal [piano di attuazione dettagliato](#) presentato dal coordinatore europeo delle autostrade del mare, sono 79 i porti marittimi situati nei corridoi della rete centrale TEN-T, che rappresentano i due terzi del totale del traffico portuale europeo (circa 2,5 miliardi di tonnellate).



## Il regolamento (UE) 1315-2013

Il [regolamento \(UE\) n. 1315/2013](#) ha definito una revisione della rete TEN-T allo scopo di realizzare un'unica rete transeuropea completa, integrata e multimodale tra trasporto terrestre, marittimo e aereo, che comprenda e colleghi tutti gli Stati membri dell'UE, in maniera intermodale ed interoperabile, per contribuire alla realizzazione, entro il 2050, di uno spazio unico europeo dei trasporti basato su un sistema di trasporti competitivo ed efficiente.

Per realizzare questo obiettivo la Commissione delinea una strategia a lungo termine fino al 2030/2050 che prevede interventi volti a:

- migliorare la pianificazione della rete a livello UE sulla base di un approccio più coerente e trasparente;
- rafforzare la cooperazione tra Stati membri al fine di coordinare gli investimenti, la tempistica, la scelta degli itinerari, le valutazioni ambientali e di costo-benefici per i progetti di interesse comune;
- garantire la configurazione ottimale della rete ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti UE;
- favorire lo sviluppo di tutte le modalità di trasporto e promuovere servizi di trasporto innovativi o nuove combinazioni di servizi esistenti, agevolando il trasporto multimodale e la soppressione degli ostacoli amministrativi e tecnici che impediscono l'interoperabilità della rete;
- migliorare la sicurezza e la sostenibilità del trasporto passeggeri e merci e consentire una mobilità senza ostacoli per tutti gli utenti, in particolare per gli anziani, i disabili e le persone a mobilità ridotta;
- promuovere le sinergie con le reti transeuropee di telecomunicazioni ed energia;
- fornire servizi di trasporto efficienti sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse e promuovere un ampio uso delle modalità di trasporto a più basso indice di emissioni e di quelle che utilizzano sistemi di propulsione alternativi;
- effettuare valutazioni ambientali di piani e progetti e migliorare la resistenza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici e alle catastrofi naturali o antropiche (precipitazioni, tempeste, aumento del livello dei mari e inondazioni costiere)

## Il regolamento (UE) 1316-2013

Per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, il [regolamento \(UE\) n. 1316/2013](#), che ha istituito il "Meccanismo per collegare l'Europa" (**Connecting Europe Facility-CEF**), ha previsto uno stanziamento complessivo pari a 24,05 miliardi di euro, nell'ambito delle azioni del quadro finanziario 2014-2020. In questo quadro, gli stanziamenti annuali sono poi autorizzati dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il regolamento stabilisce le caratteristiche (sovvenzioni e contribuzioni in altre forme) ed i criteri per tale finanziamento europeo, di cui una parte è riservata agli Stati con PIL pro capite inferiore al 90% della media UE (tra cui non rientra l'Italia).

Il programma di sviluppo delle Reti di Trasporto Trans-europee (TEN-T) viene cofinanziato dalla Commissione UE, insieme agli Stati nazionali, attraverso appositi bandi di gara, con i quali vengono selezionati i progetti di interesse europeo che più contribuiscono agli obiettivi del programma. L'attuazione finanziaria degli interventi nel settore dei trasporti transeuropei (CEF) è affidata dal 2014 ad un'apposita Agenzia esecutiva della Commissione UE, denominata "*Innovation and Networks Executive Agency (INEA)*", che attualmente gestisce fondi per i progetti CEF pari a 27,4 miliardi di euro, di cui 24,05 miliardi di euro sono destinati al settore dei trasporti nel periodo 2014-2020.

## ANAS e concessioni autostradali

*Nel corso della XVII legislatura sono state approvate numerose norme, con riferimento al settore autostradale, volte, in una prima fase, a completare il processo di riorganizzazione della governance autostradale avviato nella legislatura precedente e, successivamente, a intervenire sulla disciplina delle concessioni autostradali. Con la legge di stabilità per il 2016 tutte le risorse del bilancio dello Stato destinate all'ANAS sono confluite in un unico fondo ed è stata regolata in via legislativa la disciplina del contratto di programma tra ANAS e Ministero delle infrastrutture.*

*Il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016, modificato dal D.Lgs. 56/2017) ha, inoltre, innovato la disciplina riguardante l'affidamento delle concessioni autostradali.*

*L'art. 49 del D.L. 50/2017 (c.d. manovrina) ha invece previsto il trasferimento delle azioni di ANAS S.p.A. alla società Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A.*

### Il completamento del processo di riorganizzazione della governance autostradale

Con l'art. 25 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, sono state dettate disposizioni finalizzate a consentire la prosecuzione, da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi MIT), delle attività di vigilanza sulle concessionarie autostradali e delle altre attività, transitate al MIT a decorrere dal 1° ottobre 2012, in seguito alla soppressione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali.

A tal fine i commi da 1 a 4 dell'art. 25 hanno previsto il trasferimento al MIT delle necessarie risorse umane e finanziarie, nonché delle situazioni debitorie e creditorie relative alle funzioni trasferite e dell'eventuale contenzioso, sorti dal 1° ottobre 2012.

In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il D.P.C.M. 30 settembre 2014 che ha disciplinato il trasferimento al MIT del personale proveniente dall'Ispettorato vigilanza concessionarie dell'ANAS.

Relativamente alla richiamata Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali si ricorda che essa era stata istituita (a decorrere dal 1° gennaio 2012) dall'art. 36 del decreto-legge n. 98/2011, che aveva introdotto un'articolata disciplina volta a ridefinire l'assetto delle funzioni e delle competenze in materia di gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale. In particolare, la norma elencava una serie di funzioni attribuite all'Agenzia e prevedeva il subentro (entro il 30 settembre 2012) dell'Agenzia ad ANAS s.p.a. nelle funzioni di concedente, nonché l'esercizio, da parte dell'Agenzia, di competenze attribuite all'Ispettorato di vigilanza sulle concessionarie autostradali e ad altri uffici di ANAS s.p.a. o di amministrazioni dello Stato, per i quali era prevista la conseguente soppressione, ed il trasferimento all'Agenzia del relativo personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato e delle risorse finanziarie.

La mancata emanazione entro i termini degli atti necessari all'istituzione dell'Agenzia (statuto e decreto di individuazione delle unità di personale da trasferire) ha comportato la conseguente soppressione dell'Agenzia, secondo quanto disposto dall'art. 11, comma 5, del D.L. 216/2011, ed il trasferimento al MIT, a decorrere dal 1° ottobre 2012, delle attività e dei compiti già attribuiti alla medesima e delle risorse umane e finanziarie citate. Per un'analisi di dettaglio si rinvia al paragrafo [Ridefinizione delle funzioni di](#)

gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale e successivi, del tema sulle concessioni autostradali relativo alla scorsa legislatura.

L'art. 25 è intervenuto, inoltre, sull'organizzazione e sui poteri dell'ANAS, al fine di apportare i correttivi necessari in seguito alla soppressione dell'Agenzia.

Sono stati quindi differiti i termini per l'adozione del nuovo statuto dell'ANAS e la ricostituzione del consiglio di amministrazione della medesima società (comma 8), nonché modificata la disciplina sulle concessioni disegnata dall'art. 36 del D.L. 98/2011, al fine, in particolare, di sopprimere la possibilità:

- dell'affidamento diretto ad ANAS S.p.A. della costruzione di nuove autostrade, delle concessioni di gestione di autostrade in scadenza o revocate, ovvero delle concessioni per la costruzione e la gestione di nuove autostrade;
- del subentro, da parte dell'ANAS, nelle concessioni di gestione di autostrade in scadenza o revocate.

E' stata altresì soppressa la possibilità, per il MIT, che ha rilevato i compiti dell'Agenzia in seguito alla sua soppressione, di avvalersi dell'ANAS nello svolgimento dei compiti affidati.

## Le tariffe autostradali e le delibere di regolazione del CIPE

Anche in materia di tariffe autostradali nel corso della XVII legislatura sono state emanate norme per tener conto del processo di ridefinizione delle funzioni di gestione della rete autostradale.

L'art. 27 del D.L. 69/2013, infatti, ha modificato la procedura per l'approvazione degli adeguamenti annuali delle tariffe autostradali, al fine di armonizzarla al mutato assetto delle competenze istituzionali, a seguito del trasferimento dall'ANAS al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) delle funzioni di concedente della rete autostradale.

In primo luogo, è stata soppressa quella parte della disposizione (dettata dal comma 5 dell'art. 21 del D.L. 355/2003) che disciplinava, nell'ambito della citata procedura, il rapporto tra concedente e MIT, cioè tra due soggetti che nel mutato assetto vengono a coincidere. Ulteriori modifiche hanno riguardato le mutate scadenze temporali e l'inserimento del parametro K.

E' stato infatti previsto che la proposta relativa alle variazioni tariffarie che il concessionario intende applicare (comprensiva dell'indicazione della componente investimenti dei parametri X e K relativi a ciascuno dei nuovi interventi aggiuntivi) debba essere formulata al concedente (quindi al MIT), entro il 15 ottobre di ogni anno, e che tale proposta sia approvata o rigettata entro il 15 dicembre, con decreto motivato del MIT (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze).

Si ricorda che la componente investimenti del parametro K (indicata anche con la simbologia  $K_{\text{INVESTIMENTI}}$ ) rappresenta, nelle formule di adeguamento tariffario, la variazione percentuale annuale della tariffa determinata ogni anno in modo da consentire la remunerazione degli investimenti realizzati l'anno precedente quello di applicazione. Benché non contemplata dal testo previgente, il parametro K era comunque già tenuto in considerazione nell'ambito della procedura di cui trattasi, essendo stato inserito nell'ordinamento nazionale con la delibera CIPE 39/2007, con cui è stata integrata la riforma del sistema regolatorio autostradale operata dall'art. 2, commi 82-90, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262. Tale riforma, lo si ricorda, ha fissato, per la gran parte delle società concessionarie, principi innovativi rispetto al

passato nella determinazione dei pedaggi autostradali, da recepirsi in sede di sottoscrizione di convenzioni uniche. In particolare, è stato definito il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti solo a fronte dell'effettiva realizzazione degli stessi, accertata dal concedente.

*Cenni sul sistema regolatorio*

Le nuove regole stabilite dal D.L. 262/2006 e dalla delibera CIPE 39/2007 hanno consentito la predisposizione degli schemi di convenzione che sono poi divenuti pienamente efficaci in virtù della loro approvazione in forza di legge operata dall'art. 8- *duodecies* del D.L. 59/2008.

Ulteriori modifiche al sistema regolatorio sono state apportate dalla [delibera CIPE n. 27 del 21 marzo 2013](#) (pubblicata sulla G.U. 24 maggio 2013, n. 120) che ha integrato la delibera n. 39/2007, introducendo innovazioni procedurali e nuovi criteri per l'aggiornamento periodico dei piani finanziari (che sono parti integranti delle convenzioni). Le principali modifiche hanno riguardato la modalità di determinazione del tasso di congrua remunerazione del capitale investito, nonché i criteri di calcolo dei parametri di aggiornamento tariffario relativi agli investimenti. Si segnala altresì la direttiva in materia di requisiti di solidità patrimoniale delle concessionarie autostradali (integrativa della delibera n. 39/2007) approvata con [delibera CIPE 19 luglio 2013, n. 30](#).

I criteri per la regolazione economica degli aggiornamenti dei piani economico finanziari delle società concessionarie autostradali dettati dalla delibera n. 27/2013 sono stati poi modificati dalla [delibera CIPE 7 agosto 2017, n. 68](#).

In materia di tariffe occorre segnalare anche l'art. 5 del D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia) che ha dettato disposizioni riguardanti l'aggiornamento delle concessioni, anche al fine (così recita la norma) di "assicurare un servizio reso sulla base di tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti". Per un commento di tali disposizioni si rinvia al paragrafo "Lo stato delle concessioni e il loro aggiornamento".

Sugli aggiornamenti tariffari registrati nel 2015, nonché sulle agevolazioni per i pendolari, elementi di informazione sono stati forniti dal Governo in risposta all'interrogazione n. [5-03199](#).

Ulteriori e più dettagliate ed aggiornate informazioni sulle variazioni tariffarie e le agevolazioni per i pendolari sono contenute nella "[Relazione sull'attività 2016](#)" della Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (v. pagine 86-88).

Relativamente alle agevolazioni per i pendolari, in risposta all'[interrogazione 4-17910](#), nella seduta del 17 novembre 2017 il rappresentante del Governo ha ricordato che "con il protocollo d'intesa del 24 febbraio 2014 tra Ministero delle infrastrutture e Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori, con decorrenza 1° febbraio 2014, in corso di proroga fino al 31 dicembre 2017, è stata autorizzata un'agevolazione tariffaria rivolta ai pendolari che utilizzano il telepass sul proprio veicolo e che percorrono tratte autostradali non superiori a 50 km".

Si segnala inoltre che con il [D.M. infrastrutture e trasporti 7 agosto 2017](#) sono state individuate - in attuazione dell'art. 10, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2011, n. 35, di recepimento della direttiva 2008/96/CE sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali - le tariffe (nonché le relative modalità di versamento) da

porre a carico dei gestori stradali non pubblici e necessarie allo svolgimento delle attività, effettuate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relative al controllo sui progetti, alla classificazione della rete ed all'ispezione sulle strade esistenti.

## Il contratto di programma ANAS e le risorse previste dalla legge di stabilità 2016

Con i commi da 868 a 874 della legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) è stato operato un importante intervento di riordino della disciplina relativa alla gestione, nel bilancio dello Stato, delle risorse relative all'ANAS, nonché ai rapporti tra ANAS e Ministero delle infrastrutture dei trasporti (MIT).

Tali commi infatti sono volti a:

1. far confluire (a decorrere dal 1° gennaio 2016) tutte le risorse del bilancio dello Stato destinate ad ANAS S.p.A. in un apposito Fondo dello stato di previsione del MIT (comma 868). Viene inoltre stabilito che le risorse del Fondo confluiscono nel conto di tesoreria intestato alla medesima società e sono utilizzate per il pagamento diretto delle obbligazioni relative ai quadri economici delle opere previste nella "parte investimenti" del contratto di programma, sulla base dell'avanzamento del cronoprogramma delle stesse. Si disciplina, inoltre, il monitoraggio delle risorse (in particolare viene prevista la rendicontazione trimestrale dall'ANAS al MIT delle risorse utilizzate) e adeguati meccanismi di supervisione e controllo, che dovranno essere definiti con un apposito decreto interministeriale (comma 869);
2. disciplinare in una norma di rango primario l'attuale regolazione del contratto di programma tra ANAS S.p.A. e MIT. In particolare il comma 870 stabilisce, tra l'altro, che tale contratto ha durata quinquennale; riguarda le attività di costruzione, manutenzione e gestione della rete stradale e autostradale non a pedaggio in gestione diretta ad ANAS S.p.A. nonché i servizi di interconnessione, decongestione, salvaguardia e sicurezza del traffico che Anas garantisce su tutto il territorio nazionale; definisce il corrispettivo annuale in favore dell'ANAS; è basato su un piano pluriennale; stabilisce gli standard qualitativi, il cronoprogramma delle opere, nonché le priorità. Viene altresì disciplinata la procedura per l'approvazione del contratto di programma, per il suo monitoraggio ed il suo aggiornamento. Con riferimento a tali ultimi due aspetti viene previsto che entro il 30 settembre di ciascun anno ANAS trasmetta al MIT una relazione sullo stato di attuazione del contratto di programma e della situazione finanziaria, che deve essere validata dal MIT e inoltrata al CIPE, al MEF nonché alle competenti Commissioni parlamentari (comma 871) e che entro il 31 gennaio di ciascun anno il CIPE, su proposta del MIT, approvi eventuali aggiornamenti del contratto di programma e, in particolare, del piano pluriennale delle opere (comma 872). Viene altresì consentito all'ANAS S.p.A. di attingere al Fondo istituito dal comma 868 per quei finanziamenti necessari a fronteggiare emergenze o altri eventi che incidano sulla programmazione prevista dal contratto di programma, nonché sono disciplinate le modalità procedurali da seguire in tali casi (comma 873). Viene infine dettata una disposizione transitoria che prevede, nelle more



dell'approvazione del nuovo contratto di programma 2016-2020 secondo le disposizioni dei commi in esame, l'applicazione delle norme finalizzate alla confluenza delle risorse in un unico fondo (quindi dei commi 868-869) alle opere già approvate o finanziate, nonché a quelle contenute nel contratto di programma 2015 (comma 874).

In attuazione delle citate disposizioni è stato istituito, nel bilancio dello Stato, all'interno dello stato di previsione del MIT, il capitolo 7002, in cui sono confluite tutte le risorse destinate all'ANAS. Le risorse allocate in tale capitolo, come risulta dal [decreto 28 dicembre 2017](#) (recante "Ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e per il triennio 2018-2020") sono complessivamente pari a circa 7,8 miliardi di euro per il triennio 2018-2020.

Nella Gazzetta ufficiale del 21 dicembre 2015 è stata pubblicata la [delibera 6 agosto 2015, n. 63](#), con cui il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) ha espresso il proprio parere favorevole in merito allo schema di Contratto di programma tra MIT e ANAS S.p.A. relativo all'anno 2015, comprensivo del Piano pluriennale degli investimenti 2015-2019. I contenuti dei nuovi documenti programmatori citati sono stati sintetizzati nel [comunicato del MIT](#) del 25 novembre 2015 e nella [presentazione sintetica curata dall'ANAS](#) allegata al medesimo comunicato.

Nella seduta del 7 agosto 2017, con la [delibera n. 65/2017](#), il CIPE ha approvato lo schema di contratto di programma tra MIT e ANAS per il 2016-2020. Nella seduta del 4 ottobre 2017 dell'VIII Commissione (Ambiente), si è svolta l'audizione del Presidente di Anas S.p.A. sul nuovo contratto di programma 2016-2020. Con il decreto interministeriale del 27.12.2017, n. 588, è stato approvato il [contratto di programma, sottoscritto in data 21.12.2017](#), recependo le prescrizioni indicate nella delibera CIPE n. 65 del 7 agosto 2017.

## [Lo stato delle concessioni e il loro aggiornamento](#)

### La rete autostradale italiana in concessione

Secondo quanto riportato nella "[Relazione sull'attività 2016](#)" della Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), la rete autostradale italiana (la cui estensione complessiva è pari a 7.543,2 Km) è affidata in concessione a società con diversi concedenti:

- il MIT, subentrato ad Anas S.p.A. in tale ruolo a far data dal 1° ottobre 2012. Al Ministero (che ha operato attraverso la Struttura di Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali istituita con Decreto Ministeriale n. 341 del 1° ottobre 2012 e successivamente con la Direzione generale per la vigilanza sulle concessionarie autostradali istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 febbraio 2014, n. 72) fa capo la maggior parte della rete in

concessione. La rete autostradale a pedaggio data in concessione dal MIT (che si sviluppa per 5.886,6 Km ed è tutta in esercizio) è gestita da 24 società (i rapporti concessori in essere sono però 25, dato che SATAP S.p.A. risulta titolare della concessione per la A21 Torino-Piacenza e la A4 Torino-Milano). I rapporti concessori sono regolati da specifici [atti convenzionali stipulati tra il MIT e le società concessionarie](#);

- l'Anas S.p.A., società pubblica sottoposta alla vigilanza del MIT, che gestisce alcune tratte direttamente, mentre per altre svolge il ruolo di concedente in via indiretta, partecipando al 50% al capitale sociale in società regionali;
- alcune società regionali che svolgono il ruolo di concedente di infrastrutture poste esclusivamente nel territorio della regione cui fanno riferimento.

In proposito, si segnala la norma contenuta nell'art. 5-*bis* del D.L. 133/2014, relativa alla possibilità per il MIT di subentrare alla regione Emilia-Romagna nelle funzioni di concedente (e conseguentemente in tutti i rapporti attivi e passivi derivanti dalla concessione di costruzione e gestione) dell'asse autostradale denominato "Autostrada Cispadana", previo parere del CIPE.

#### Lo stato delle concessioni del MIT

Per quanto riguarda la rete affidata in concessione dal MIT, nel "[Primo Rapporto Annuale al Parlamento](#)" (presentato nel luglio 2014) l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) ricorda l'approvazione *ex lege* delle convenzioni uniche sottoscritte nel 2007, operata dalla legge n. 101/2008 (di conversione del D.L. 59/2008), nonché delle convenzioni stipulate tra il 2009 ed il 2010, operata dalla legge 191/2009 (legge finanziaria 2010). La stessa Autorità fa notare, con riferimento alle concessioni in corso, come "la durata delle concessioni sia solitamente molto lunga e la scadenza in molti casi ancora lontana. Inoltre, fino alla fine degli anni '90 tutte le concessioni sono state periodicamente prorogate (generalmente senza bando di gara), giustificando i rinnovi con la necessità di effettuare nuovi investimenti e, quindi, di permettere il recupero del capitale necessario".

Le uniche eccezioni sono rappresentate dalle seguenti concessioni:

- A21 Piacenza-Cremona-Brescia, già gestita dalla Società concessionaria Centro Padane;
- A3 Napoli-Salerno, già gestita dalla Società concessionaria Autostrade Meridionali;
- A22 Modena-Brennero, già gestita dalla Società concessionaria Autostrada del Brennero.

Con riferimento a tali concessioni, nel [Secondo rapporto annuale](#), presentato nel luglio 2015, l'Autorità sottolinea (a pag. 48) che "il Gruppo Gavio si è recentemente aggiudicato la gara per la concessione dell'autostrada Piacenza-Cremona-Brescia (tratta A21) in attesa dell'aggiudicazione definitiva spettante al Ministero delle Infrastrutture. Inoltre, è in corso di svolgimento la gara per l'affidamento della concessione relativa all'Autostrada A3 Napoli-Pompei-Salerno". Per quanto riguarda l'A22, è stato siglato il [protocollo d'intesa tra il MIT e le amministrazioni pubbliche socie di Autostrada del Brennero S.p.A.](#) che prevede il rinnovo trentennale della

concessione ad una società interamente partecipata dalle amministrazioni pubbliche territoriali e locali contraenti. Sul punto è intervenuto l'art. 13-*bis* del D.L. 148/2017 che ha dettato una specifica disciplina volta a regolare l'affidamento delle concessioni autostradali concernenti le infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena, A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e il raccordo Villesse Gorizia, che risultano scadute. La norma dispone, tra l'altro, che le funzioni di concedente siano svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e che le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione delle predette tratte autostradali siano stipulate tra il Ministero e le regioni e gli enti locali sottoscrittori dei protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016. Le disposizioni relative all'A22 sono state successivamente modificate dal comma 1165 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) che, in particolare, ha previsto l'inserimento di un valore minimo che il concessionario subentrante versa allo Stato (160 milioni di euro per il 2018; 70 milioni annui per gli anni 2019-2024) e di un termine per la stipula degli atti convenzionali (30 settembre 2018).

Nell'ultimo rapporto dell'ART presentato al Parlamento ([Doc. CCXVI, n. 4](#)) vengono invece fornite informazioni circa l'attività connessa alla scadenza della concessione relativa alla gestione della tratta autostradale Torino-Ivrea-Valle d'Aosta S.p.A. (ATIVA).

La seguente tabella - contenuta nella succitata "Relazione sull'attività 2016" della Direzione Generale per la Vigilanza sulle Concessionarie Autostradali del MIT - dà conto delle concessioni in essere e della loro scadenza:

<b>CONVENZIONI UNICHE EX L. 101/2008</b>				
<b>Società</b>		<b>Data di sottoscrizione</b>	<b>Data di efficacia</b>	<b>Data di scadenza</b>
ATIVA		07/11/2007	08/06/2008	31/08/2016
Autostrade per l'Italia	Conv. Unica	12/10/2007	08/06/2008	31/12/2038
	Atto Agg.	23/12/2013	29/05/2014	
Autovie Venete	Conv. Unica	07/11/2007	08/06/2008	31/03/2017
	Atto Agg.	18/11/2009	22/12/2010	
	Atto Integrativo	04/11/2011		
Autostrada Brescia – Padova		09/07/2007	04/11/2009	30/06/2013
Autocamionale della Cisa		03/03/2010	12/11/2010	31/12/2031
Autostrade Centro Padane	Conv. Unica	07/11/2007	08/06/2008	30/09/2011
	Atto Agg.	01/08/2012		<b>Gara in corso</b>
Autostrada dei Fiori		02/09/2009	12/11/2010	30/11/2021
RAV		29/12/2009	24/11/2010	31/12/2032
SALT		02/09/2009	12/11/2010	31/07/2019
Autostrade Meridionali		28/07/2009	29/11/2010	31/12/2012 <b>Gara in corso</b>
SAT		28/06/2011	28/06/2011	31/12/2046
SATAP - tronco A21		10/10/2007	08/06/2008	30/06/2017
SAV		02/09/2009	12/11/2010	31/12/2032
Milano Serravalle – Milano Tangenziali	Conv. Unica	07/11/2007	08/06/2008	31/12/2026
	Atto Agg.	15/06/2016	10/03/2017	
SITAF		22/12/2009	12/11/2010	31/12/2050
Tangenziale di Napoli		28/07/2009	24/11/2010	31/12/2037
SATAP - tronco A4	Conv. Unica	10/10/2007	08/06/2008	31/12/2026
	Atto Agg.	27/12/2013	29/05/2014	
Autostrada Torino - Savona		18/11/2009	22/12/2010	31/12/2038
Strada dei Parchi		18/11/2009	29/11/2010	31/12/2030
<b>CONVENZIONE UNICA DECRETO INTERMINISTRIALE 21.11.2007</b>				
Autostrada Asti - Cuneo		01/08/2007	11/02/2008	30/06/2035
<b>CONVENZIONE EX L. 244/2007</b>				
CAV		23/03/2010	23/02/2012	31/12/2032
<b>CONVENZIONI EX L. 498/1992</b>				
Autostrada del Brennero		18/10/2005	27/12/2005	30/04/2014 Gara revocata con sentenza CdS n. 1243/2014
CAS		27/11/2000	13/07/2001	31/12/2030
<b>CONVENZIONE EX ARTT. 153 E 175 DLGS 163/2006 (FINANZA DI PROGETTO)</b>				
Passante Dorico		18/12/2013	11/02/2015	11/02/2051
Società Autostrada Ragusa Catania		07/11/2014	30/08/2016	30/01/2056
<b>CONVENZIONI SOGGETTE A TRATTATI INTERNAZIONALI</b>				
SITRASB		11/03/1964		31/12/2034
SITMB		17/11/1971		31/12/2050

Le norme incidenti sull'aggiornamento delle concessioni

Sulla materia delle concessioni è dapprima intervenuto, nel corso dell'attuale legislatura, l'art. 5 del D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia) che – al fine di assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento e adeguamento delle autostrade nazionali, nonché per assicurare tariffe e condizioni di accesso più favorevoli per gli utenti – ha previsto l'avvio, da parte dei concessionari di tratte autostradali nazionali, di una procedura di modifica del rapporto concessorio, articolata in due fasi e secondo una tempistica predeterminata. La procedura, come modificata sulla base delle proroghe di termini

operate dall'art. 8, comma 10, del D.L. 192/2014, prevedeva che:

- entro il 30 giugno 2015, il concessionario sottoponesse al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti le modifiche del rapporto concessorio finalizzate a procedure di aggiornamento o revisione anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue o tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. Entro la medesima data il concessionario doveva sottoporre al medesimo Ministro un nuovo piano economico-finanziario (PEF) corredato di idonee garanzie e di asseverazione da parte di soggetti autorizzati;
- entro il 31 dicembre 2015 dovesse intervenire la stipulazione di un atto aggiuntivo o di un'apposita convenzione unitaria.

L'attuazione delle disposizioni citate era subordinata (dal comma 4-bis del medesimo articolo 5) al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione europea.

La norma è stata abrogata dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

Sulle modalità di affidamento delle concessioni autostradali sono intervenuti, infatti, i criteri dettati dalle lettere III) e mmm) dell'art. 1 della [legge n. 11/2016](#), che ha delegato il Governo a recepire le direttive europee in materia di appalti pubblici e di concessioni del 2014, nonché al riordino della normativa vigente. In particolare, la lettera III) ha previsto l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali non meno di ventiquattro mesi prima della scadenza di quelle in essere, nonché la revisione del sistema delle concessioni autostradali, con particolare riferimento all'introduzione di un divieto di clausole e disposizioni di proroga, in conformità alla nuova disciplina generale dei contratti di concessione dettata dalla [direttiva 2014/23/UE](#).

La successiva lettera mmm) ha previsto l'introduzione di una disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni autostradali che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, siano scadute o prossime alla scadenza, al fine di assicurare il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica, nonché - nei casi di concessione in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore eserciti sul concessionario un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi (concessioni *in house*) - dei principi desumibili dall'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE, che regolano le concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico.

L'art. 177 del Codice ha introdotto una nuova disciplina per l'esecuzione delle concessioni già in essere, in base alla quale i soggetti pubblici o privati, titolari di concessioni di lavori o di servizi pubblici non affidate con la formula della finanza di progetto, ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea, sono obbligati ad affidare una quota dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a 150.000 euro, relativi alle concessioni, mediante procedura ad evidenza pubblica.

Tale quota, inizialmente pari all'80 per cento, è stata ridotta al 60 per cento dal comma 568 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 ([L. 205/2017](#)).

La restante quota può essere realizzata da società *in house* per i soggetti pubblici ovvero da società direttamente o indirettamente controllate o collegate per i soggetti

privati, ovvero tramite operatori individuati mediante procedure ad evidenza pubblica, anche di tipo semplificato. Le concessioni già in essere devono adeguarsi alle predette disposizioni entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del Codice. Le modalità per la verifica del rispetto delle quote indicate, che è annuale, è demandata a linee guida da adottare entro novanta giorni, ma non dall'entrata in vigore del Codice (come prevedeva il testo iniziale dello stesso), bensì dall'entrata in vigore della disposizione (sulla base della riscrittura del comma 3 dell'art. 177 operata dal citato comma 568 della legge di bilancio 2018). Eventuali situazioni di squilibrio rispetto al limite indicato devono essere riequilibrate entro l'anno successivo. Nel caso di situazioni di squilibrio per due anni consecutivi il concedente deve applicare una penale in misura pari al 10 per cento dell'importo complessivo dei lavori, servizi o forniture che avrebbero dovuto essere affidati con procedura ad evidenza pubblica.

Disposizioni specifiche per il settore autostradale sono dettate dall'art. 178 del Codice che, in attuazione dei citati criteri di delega, ferma restando la possibilità di affidamento *in house*, prevede:

- l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle nuove concessioni autostradali non meno di 24 mesi prima della scadenza di quelle in essere;
- una disciplina transitoria per l'affidamento delle concessioni autostradali che, alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, sono scadute o prossime alla scadenza, onde assicurare il massimo rispetto del principio dell'evidenza pubblica.

Si prevede inoltre, per le concessioni autostradali, che il "rischio operativo" (definito dall'art. 3, comma 1, lettera zz), del Codice) si intende comprensivo del rischio traffico.

La citata lettera zz) definisce come «rischio operativo» quello "legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile".

In tema di concessioni autostradali, anche se non relativamente al loro aggiornamento, si richiama il comma 299 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015), che ha previsto l'istituzione di un Fondo prioritariamente finalizzato alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali per le quali è necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del Piano economico-finanziario (PEF). Il fondo è istituito, presso lo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con una dotazione di 20 milioni di euro annui dal 2017 al 2031, pari complessivamente a 300 milioni di euro. Alla ripartizione delle risorse, da utilizzare esclusivamente in erogazione diretta, si provvede con delibera del CIPE su proposta del MIT.

[Le norme relative all'ANAS approvate nella XVII legislatura](#)



Oltre agli interventi normativi operati dall'art. 25 del D.L. 69/2013 in materia di governance (v. paragrafo "Il completamento del processo di riorganizzazione della governance autostradale") e dai commi 868-874 della L. 208/2015 sulla disciplina del contratto di programma MIT-ANAS e sulle risorse destinate all'ANAS (v. paragrafo "Il contratto di programma ANAS e le risorse previste dalla legge di stabilità 2016"), nella XVII legislatura sono stati adottati numerosi interventi normativi puntuali incidenti sui compiti, sulle funzioni e sul bilancio dell'ANAS. Di seguito vengono illustrate le varie norme approvate, procedendo in ordine cronologico e tralasciando disposizioni unicamente di carattere finanziario o destinate a specifiche infrastrutture (quali il comma 68 dell'art. 1 della L. 147/2013 e l'art. 15, comma 3, lettera b), del D.L. 102/2013, o come il comma 1164 dell'art. 1 della L. 205/2017).

### Programma ponti, viadotti e gallerie

Un primo intervento (art. 18, comma 10, del [D.L. 69/2013](#)) ha riguardato l'istituzione del Programma degli interventi di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale in gestione ad ANAS. Sulla disposizione è successivamente intervenuto il comma 70 dell'art. 1 della legge di stabilità 2014 ([L. 147/2013](#)). Una norma che riguarda il medesimo programma è inoltre prevista dal comma 296 della L. 190/2014 (v. *infra*).

### Passi carrai

Un secondo filone di intervento ha riguardato la c.d. questione dei passi carrai. L'art. 1, comma 531, della [L. 147/2013](#) ha istituito un tavolo tra funzionari del MIT, ANAS e rappresentanti dei comitati dei passi carrai per la soluzione, entro il 1° luglio 2014, della questione dei canoni dovuti dai titolari di passi carrabili su strade statali, ai sensi dell'articolo 55, comma 23, della legge n. 449/1997. Successivamente, l'art. 16-*bis* del [D.L. 133/2014](#) (c.d. decreto sblocca Italia) ha introdotto i nuovi commi da 23-*bis* a 23-*octies* al citato articolo 55, al fine di disciplinare sia gli accessi autorizzati (comma 23-*bis*) che non autorizzati (comma 23-*ter*), nonché la riduzione delle somme dovute e non corrisposte al 31 dicembre 2014 (comma 23-*quater*) e le somme da versare per i nuovi accessi (comma 23-*quinquies*). Ulteriori disposizioni prevedono la non applicazione della nuova disciplina agli accessi commerciali con impianti di distribuzione di carburanti annessi e agli accessi ad impianti di carburanti, nonché il censimento, da parte dell'ANAS, di tutti gli accessi esistenti, autorizzati e non, sulle strade di propria competenza, al fine di garantire le condizioni di sicurezza della circolazione anche attraverso l'eventuale chiusura degli accessi abusivi.

### Le norme introdotte dalla legge di stabilità 2015

Disposizioni relative all'ANAS sono contenute anche nella legge di stabilità 2015 ([L. 190/2014](#)).

Un primo gruppo di disposizioni è contenuto nei commi 295-296. Il comma 295 prevede, con l'aggiunta di un nuovo comma 3-*bis* all'art. 36 del D.L. n. 98/2011, il riconoscimento ad ANAS S.p.A., in relazione alle attività di costruzione, gestione,



manutenzione e miglioramento della rete delle strade e delle autostrade statali, di una quota non superiore al 12,5% del totale dello stanziamento destinato alla realizzazione dell'intervento, per spese non previste da altre disposizioni di legge o regolamentari e non inserite nel quadro economico di progetto approvato a decorrere dal 1° gennaio 2015. Il comma 296 stabilisce che la disposizione del comma 295 è applicabile anche al c.d. Programma ponti e gallerie, previsto dal comma 10 dell'art. 18 del D.L. n. 69/2013.

Il comma 362 ha dimezzato, a decorrere dal 2017, la quota di spettanza dell'ANAS S.p.A. del canone annuo a carico dei concessionari autostradali disciplinato dal comma 1020 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), che quindi è passato dal 42% al 21%. Per compensare i minori introiti, lo stesso comma prevede che l'ANAS effettui risparmi di spesa sul contratto di servizio corrispondenti alle minori entrate, anche in termini di razionalizzazione delle spese relative al personale e al funzionamento amministrativo.

### Le norme introdotte dalla legge di stabilità 2016

Ulteriori disposizioni sono state dettate dalla legge di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#)).

Il comma 656 ha autorizzato l'ANAS a stipulare accordi con regioni ed enti locali finalizzati a trasferire alla medesima società le funzioni relative a progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione delle strade non rientranti nella rete autostradale e stradale nazionale. Tali accordi (che devono essere pubblicati in ogni loro parte sui siti internet istituzionali di ANAS e degli enti locali interessati) possono essere siglati, previa intesa con il MIT, fino ad un importo massimo di 100 milioni di euro.

Su tale norma è intervenuto, successivamente, l'articolo 7 *-bis*, comma 2, del D.L. 113/2016, che, limitatamente all'anno 2016, ha assegnato le risorse previste (pari a 100 milioni di euro) alle province delle regioni a statuto ordinario per l'attività di manutenzione straordinaria della relativa rete viaria. Il successivo comma 3 ha demandato il riparto delle risorse alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In seguito alla stipula dell'accordo è stato emanato il [D.M. Interno 17 ottobre 2016](#) con cui si è proceduto al riparto delle citate risorse.

In base al comma 875, nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza e completata la procedura di ricognizione dei fabbisogni, ANAS è autorizzata, mediante apposita delibera del Consiglio dei ministri, sentita la Protezione civile, ad effettuare interventi di manutenzione straordinaria sulle strade provinciali.

### Il "fondo investimenti"

L'art. 1, comma 140, della L. 232/2016 (legge di bilancio 2017) ha istituito un apposito fondo da ripartire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l'anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l'anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea. In attuazione di tale disposizione è stato emanato il

[D.P.C.M. 21 luglio 2017](#) recante "Riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese".

Nel documento consegnato dal Ministro dell'economia alle Camere, volto ad illustrare nel dettaglio la destinazione delle risorse del fondo in questione (noto anche come "fondo investimenti"), vengono indicate le seguenti linee di finanziamento destinate all'ANAS nel periodo 2017-2032:

- ANAS Contratto di programma - Piano manutenzione straordinaria, per un importo complessivo di 875 milioni di euro;
- ANAS Contratto di programma - Investimenti e infrastrutture stradali e viabilità, per un importo complessivo di circa 5,5 miliardi di euro;
- ANAS - Ripristino viabilità strade danneggiate dal sisma, per un importo complessivo di 574,9 milioni di euro;
- ANAS - Infrastrutture sicurezza stradale, per un importo complessivo di 28,5 milioni di euro.

La legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) è intervenuta sul "fondo investimenti" sia modificando le dotazioni finanziarie destinate alle varie finalizzazioni (comma 1166) che operando (al comma 1072) un rifinanziamento del fondo (800 milioni di euro per l'anno 2018; 1.615 milioni di euro per l'anno 2019; 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023; 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033).

#### L'integrazione ANAS-FS

[L'articolo 49 del D.L. 50/2017](#) prevede lo sviluppo, da parte di ANAS S.p.A., di opportune sinergie con il gruppo Ferrovie dello Stato (FS), al fine di realizzare, tra l'altro, un incremento degli investimenti di almeno il 10% (rispetto al 2016) sia nel 2017 che nel 2018 (comma 1).

Viene quindi previsto il trasferimento a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. delle azioni di ANAS S.p.A., mediante aumento di capitale, per un importo corrispondente al patrimonio netto di ANAS (comma 2).

L'articolo detta altresì le condizioni per il trasferimento delle quote societarie (comma 3) e disciplina gli effetti del medesimo trasferimento su atti e operazioni societarie (commi 4 e 5).

Vengono altresì dettate disposizioni: per l'abrogazione di norme precedenti, che risultano superate (commi 6, 9 e 10) e per la definizione del contenzioso (commi 7 e 8).

Ulteriori disposizioni (recate dall'art. 49 del D.L. 50/2017) riguardano la disapplicazione di norme sul contenimento della spesa (comma 11), nonché per l'utilizzo di risorse, nelle more del perfezionamento del contratto di programma ANAS 2016-2020, per la realizzazione di attività di progettazione e manutenzione straordinaria della rete stradale nazionale (comma 12). Viene altresì modificata la destinazione delle risorse attribuite all'ANAS in seguito alla soppressione (operata dal comma 1025 della L. 296/2006) del Fondo centrale di garanzia, stabilendo che le stesse non siano più destinate agli interventi di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, bensì ad integrazione delle risorse già stanziare e comprese nell'ambito del contratto di programma ANAS 2016-2020 (comma 12-bis).

## Le norme sul contenzioso

L'art. 49, commi 7-8, del D.L. 50/2017 ha dettato disposizioni per la definizione del contenzioso, anche attraverso la messa a disposizione di un volume di risorse nel limite di 700 milioni di euro.

Tale disciplina è stata dapprima oggetto dell'[atto di segnalazione n. 3](#), inviato dall'ANAC al Governo e al Parlamento nel novembre 2017, e poi modificata e integrata dal comma 1179 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018 ([L. 205/2017](#)). In particolare, il comma 1179 ha previsto che l'ANAC verifichi in via preventiva (con le modalità definite in apposita convenzione stipulata tra l'Anas S.p.A. e l'ANAC) la correttezza della procedura adottata dall'ANAS per la definizione degli accordi bonari e delle transazioni (nuovo comma 7-*bis* dell'art. 49 del D.L. 50/2017).

Il CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2017, ha individuato le risorse eccedenti il fabbisogno dei lavori assegnati con delibere CIPE n. 96/2002, n. 14/2004 e n. 95/2004, effettivamente disponibili per il piano di deflazione del contenzioso ANAS, ai sensi del citato art. 49, commi 7 e 8, corrispondenti a residui disponibili non andati in perenzione relativi a lotti completati e collaudati (63.621.000,0 euro per l'annualità 2014, 63.621.000,0 euro per l'annualità 2015, 38.734.081,3 euro per l'annualità 2016 e 38.734.081,3 euro per l'annualità 2017).

## Ulteriori disposizioni

I commi da 9-*quater* a 9-*septies* dell'art. 9 del [D.L. 244/2016](#) prevedono disposizioni per lo svolgimento di specifiche attività del Gruppo Anas e l'assegnazione di 5 milioni di euro alla provincia di Belluno per la sicurezza della rete stradale.

Si segnala inoltre che il "Gruppo Anas" risulta incluso nell'allegato A al [D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175](#), recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (pubblicato nella G.U. 8 settembre 2016, n. 210). L'art. 26 del medesimo decreto esclude, per le società elencate nell'allegato A, l'applicazione delle norme dettate dall'art. 4, che disciplina le finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche.

[L'art. 6, comma 1, della legge n. 158/2017](#) (Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni) consente ai piccoli comuni, anche in forma associata, di acquisire case cantoniere della società ANAS Spa, al valore economico definito dai competenti uffici dell'Agenzia del territorio, ovvero stipulare intese finalizzate al loro recupero, per destinarle, anche attraverso la concessione in comodato a favore di organizzazioni di volontariato, a presidi di protezione civile e salvaguardia del territorio ovvero a sedi di promozione dei prodotti tipici locali o ad altre attività di interesse comunale.

## L'attività conoscitiva e di indirizzo del Parlamento

### Attività conoscitive

Il tema delle concessioni autostradali è stato oggetto di due distinte indagini conoscitive, presso i due rami del Parlamento.

Nell'ambito dell'[indagine conoscitiva presso l'VIII Commissione \(Ambiente\) della Camera](#) (deliberata in data 22 gennaio 2015), uno degli argomenti su cui si è incentrata l'attenzione - nel corso delle audizioni - è stato l'insieme delle disposizioni introdotte dall'art. 5 del c.d. decreto sblocca Italia.

Nell'ambito dell'[indagine conoscitiva presso l'8ª Commissione \(Lavori pubblici\) del Senato](#) sono state svolte solamente due audizioni, l'ultima delle quali tenutasi nel febbraio 2014.

Utili elementi di informazioni sono stati inoltre acquisiti durante le audizioni del Presidente dell'ANAS, tenute dalle Commissioni di Camera (VIII Commissione) e Senato (8ª Commissione).

Di seguito i link per accedere alla documentazione consegnata dal Presidente di ANAS S.p.A. nel corso delle audizioni più recenti:

- [documento sul contratto di programma ANAS](#) (VIII Commissione, 4 ottobre 2017);
- [documenti sulle prospettive di sviluppo industriale di ANAS S.p.A.](#) (8ª Commissione, 9 novembre e 6 dicembre 2016);
- [documento sulla situazione attuale e sulle prospettive di sviluppo della società](#) (8ª Commissione, 16 febbraio 2016).

#### Atti di indirizzo

Tra gli atti di indirizzo approvati, oltre a quelli relativi a specifiche tratte autostradali (quali ad esempio le risoluzioni nn. [8/00128](#), [8/00129](#), relative alla frana che ha investito il viadotto Himera dell'autostrada Palermo-Catania, e la risoluzione n. [8-00079](#) sulle modalità di realizzazione della bretella di Campogalliano Sassuolo), si segnalano le risoluzioni nn. [8/00118](#) e [8/00124](#) volte ad impegnare il Governo ad assumere iniziative per reperire e stanziare le risorse necessarie per la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale nazionale in modo da aumentare la sicurezza nei trasporti. Con la risoluzione [8-00267](#), invece, si è impegnato il Governo a provvedere alla revisione della rete stradale nazionale.

Si segnala altresì l'approvazione, da parte dell'8ª Commissione del Senato, nella seduta del 26 luglio 2017, di una risoluzione relativa ad una serie di proposte legislative dell'UE, riguardanti tra l'altro l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale ([Doc. Senato XVIII, n. 213](#)).

#### Ulteriori norme in materia stradale

Nel corso della XVII legislatura sono state approvate diverse disposizioni finalizzate alla manutenzione, alla messa in sicurezza o alla riclassificazione di tratti stradali.

#### Manutenzione e messa in sicurezza di tratti stradali

L'art. 20, comma 3, del [D.L. 50/2017](#), ha autorizzato un contributo di 170 milioni di euro per l'anno 2017 a favore delle province delle regioni a statuto ordinario per la manutenzione straordinaria della rete viaria di competenza, Il successivo comma 4 ha demandato ad un apposito decreto ministeriale, adottato previa intesa in sede di

Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, il riparto dei contributi. In attuazione di tali disposizioni è stato emanato il [decreto 14 luglio 2017](#).

I commi 1076-1078 dell'art. 1 della legge di stabilità 2018 ([L. 205/2017](#)) autorizzano una spesa di 120 milioni di euro per il 2018 e di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023 per la realizzazione di interventi relativi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane.

Ulteriori disposizioni sono contenute nell'[art. 17 del D.L. 50/2017](#), che disciplina il riparto di contributi in favore di Province e Città metropolitane per il finanziamento delle funzioni relative alla viabilità (oltre che all'edilizia scolastica), nonché nell'art. 18 che introduce norme per consentire agli enti di area vasta, nel 2017 e nel 2018, di utilizzare i proventi delle sanzioni per le violazioni al Codice della Strada per interventi volti a migliorare la sicurezza stradale (comma 3-*bis*).

L'articolo 52-*quinquies* detta invece disposizioni finalizzate, attraverso la sospensione del versamento delle rate relative agli anni 2015 e 2016 del corrispettivo della concessione da parte della società concessionaria Strada dei Parchi, a consentire l'immediato avvio dei lavori di messa in sicurezza antisismica delle autostrade A24 e A25. Analoga finalità è perseguita dall'art. 16-*bis* del D.L. 91/2017 che, tra l'altro, a tal fine, ha autorizzato un contributo di 250 milioni di euro (50 milioni per ciascuno degli anni dal 2021 al 2025) a favore della società concessionaria Strada dei Parchi S.p.A.

Su tale ultima disposizione è poi intervenuto il comma 725 dell'art. 1 della L. 205/2017 (legge di stabilità 2018) che ha modificato la distribuzione temporale dei finanziamenti, incrementando di 58 milioni di euro le risorse per il 2018 e riducendo corrispondentemente le risorse di competenza degli esercizi successivi.

Si ricorda infine l'articolo 15-*quater* del D.L. 148/2017, che reca una autorizzazione di spesa (nei limiti di 35 milioni di euro per il 2017) finalizzata alla realizzazione degli interventi di emergenza per la messa in sicurezza delle infrastrutture stradali provinciali di connessione insistenti sul fiume Po.

### Riclassificazione di tratti stradali

Nelle premesse della [risoluzione 8-00267](#), approvata dall'VIII Commissione (Ambiente) della Camera nella seduta dell'8 novembre 2017, viene considerata urgente una revisione complessiva della rete stradale nazionale, alla luce del fatto che il processo di regionalizzazione avvenuto alla fine degli anni Novanta "ha dato luogo a un sistema che non risponde all'esigenza di eliminare le disuguaglianze territoriali e di garantire l'accesso alla rete autostradale e alle reti europee ed è carente sia in termini di tempi di percorrenza sia di comfort e di sicurezza rispetto alle moderne esigenze di accessibilità sostenibile e di facilità di raggiungimento di nodi strategici del sistema medesimo". In considerazione della citata urgenza, la risoluzione ha impegnato il Governo: ad accelerare l'*iter* di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per la modifica della rete autostradale e stradale di interesse nazionale esistente, con la sua rapida trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari e, nelle more della conclusione di tale iter, ad assumere iniziative per anticipare l'operatività del trasferimento all'Anas delle strade di cui è certa la riclassificazione; nonché a prevedere adeguate risorse per la manutenzione straordinaria delle strade provinciali nel disegno di legge di bilancio per l'anno 2018.

Lo schema di decreto citato, presentato alle Camere il 22 dicembre 2017 ([atto del Governo n. 489](#)), prevede una revisione della rete stradale di interesse nazionale attraverso il trasferimento alla rete nazionale di circa 3.601 km di strade e la contestuale declassificazione a rete regionale di circa 592 km di strade nazionali. Lo schema riguarda le sole regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Umbria. Le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e Bolzano, non sono interessate dallo schema di decreto in esame in quanto (come ricordato nel [parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici](#), a pag. 3) il "relativo riordino della viabilità, effettuato rispettivamente con i decreti legislativi n. 320/94, 111/2004 e 320/97, non ha richiesto alcuna riclassificazione. Per quanto riguarda le Regioni Autonome di Sicilia e Sardegna, ad oggi non è stato ancora effettuato il trasferimento [...] delle strade statali non inserite nella rete stradale di interesse nazionale". Lo schema non riguarda altresì le Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, per le quali si è ritenuto di effettuare un ulteriore approfondimento istruttorio. Su tale schema la Commissione VIII ha espresso il proprio [parere, favorevole con condizioni, nella seduta del 10 gennaio 2018](#).

FOCUS:

[Il contratto di programma ANAS prima della legge di stabilità 2016](#)

173

### [Il contratto di programma ANAS prima della legge di stabilità 2016](#)

Il contratto di programma è l'atto che regola i rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (amministrazione concedente) e l'ANAS S.p.A. (società concessionaria della rete stradale ed autostradale italiana di interesse nazionale) in ordine agli investimenti per la realizzazione di nuove opere e la manutenzione della rete stradale di interesse nazionale.

Nella [relazione allegata alla determinazione n. 36/2013](#), la Corte dei conti ricorda che "in attesa dell'approvazione del nuovo Piano Economico-Finanziario, nonché della concomitante sottoscrizione della Convenzione Unica, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi MIT) ed ANAS avevano sottoscritto in data 30 luglio 2007 il Contratto di Programma per il 2007, inteso a definire le modalità di impiego delle risorse messe a disposizione della Società nel medesimo anno per gli interventi di sviluppo e gestione della rete in concessione. Nel contratto sono state inserite anche le clausole recanti la disciplina immediatamente applicabile ai rapporti tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ANAS con riguardo alle attività oggetto di concessione. Poiché il Piano Economico Finanziario non è stato ancora approvato (con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente), il MIT e l'ANAS, nell'impossibilità di procedere alla stipula della Convenzione Unica, hanno ravvisato la necessità di stipulare un Contratto di Programma annuale strutturalmente analogo a quello relativo al 2007 anche per i successivi esercizi".



Si ricorda altresì che i contratti di programma presentati nel corso degli ultimi anni sono attuativi del disposto della [Convenzione di concessione stipulata tra il MIT e l'ANAS il 19 dicembre 2002](#) e, in particolare, dell'articolo 5 di tale documento, ai sensi del quale i rapporti tra concessionario e MIT, che opera di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per quanto attiene agli aspetti finanziari, sono regolati da un contratto di programma, di durata non inferiore a tre anni, predisposto sulla base delle previsioni dei piani pluriennali di viabilità, aggiornabile e rinnovabile a seguito della verifica annuale sull'attuazione.

Nel documento intitolato "[La gestione organizzativa e finanziaria dell'ANAS S.p.A. e lo stato degli investimenti sulla rete stradale e autostradale nazionale in concessione della Società](#)", consegnato nel corso della sua audizione del 9 ottobre 2013 presso l'VIII Commissione (Ambiente), il Presidente dell'Anas ha sottolineato che gli stanziamenti disciplinati in tali contratti hanno "subito spesso decurtazioni ovvero rimodulazioni e ciò sia nel corso dell'iter approvativo di detti strumenti sia quando il relativo percorso si era già perfezionato da tempo, con ciò pregiudicando impegni giuridicamente vincolanti già assunti dalla Società e a fronte dei quali, il più delle volte, risultano anche eseguite le relative attività. Tale situazione ha determinato notevoli criticità, anche in considerazione della natura degli interventi previsti nei Contratti di Programma, necessari per assicurare la continuità dei cantieri già aperti o per fronteggiare interventi non rinviabili di manutenzione straordinaria essenziali per la sicurezza della circolazione".

#### Il contratto di programma 2012

Ciò è avvenuto ad esempio con riferimento al Contratto di programma 2012. Si ricorda in proposito che la delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) n. 32/2012 del 23 marzo 2012 (G.U. n. 133 del 9-6-2012), aveva assegnato all'ANAS, per il finanziamento del Contratto di programma, annualità 2012, 300 milioni di euro, da imputare a carico delle risorse del c.d. Fondo infrastrutture di cui all'art. 32, comma 1, del D.L. n. 98/2011. Le risorse assegnate sono state dapprima rimodulate con la delibera CIPE 26 ottobre 2012, n. 97 (pubblicata nella G.U. del 16 aprile 2013), poi decurtate di 50 milioni di euro con la delibera CIPE 18 febbraio 2013, n. 8 (pubblicata nella G.U. del 4 giugno 2013). La successiva delibera CIPE 8 marzo 2013, n. 13 (pubblicata nella G.U. del 6 luglio 2013) ha provveduto a reintegrare l'importo di 50 milioni in precedenza decurtato.

Oltre alle criticità finanziarie, il Presidente dell'Anas ha sottolineato "la particolare complessità dell'iter approvativo di detti Contratti" ed auspicato "per dare immediatezza ed efficacia a qualsiasi piano di interventi sulla rete stradale, la riduzione dei tempi per il completamento di tale articolato iter, allo stato necessario all'effettiva disponibilità dei fondi".

Relativamente all'iter del contratto di programma 2012, si ricorda che esso è stato stipulato tra il MIT e l'ANAS nel mese di luglio 2012, a seguito del parere positivo espresso dal CIPE nella seduta dell'11 luglio 2012 (delibera n. 68/2012), ma in considerazione dei rilievi espressi da parte della Corte dei Conti, lo stesso è stato nuovamente siglato in data 9 marzo 2013. Successivamente il CIPE ha espresso un nuovo parere favorevole con la delibera 18 febbraio 2013, n. 9.



Con tale delibera il CIPE ha provveduto anche ad aggiornare e rimodulare la precedente delibera 3 agosto 2011, n. 62, con la quale lo stesso Comitato aveva assegnato risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), istituito ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. 88/2011, a interventi viari di interesse nazionale, regionale e interregionale, di competenza di ANAS S.p.A., ricompresi nel Piano nazionale per il Sud, approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 novembre 2010.

Nel corso dell'audizione del 9 ottobre il Presidente dell'Anas ha ricordato che il contratto di programma 2012 "assumerà piena efficacia con la registrazione, da parte della Corte dei Conti, del relativo decreto interministeriale (MIT/MEF) che è stato recentemente sottoscritto".

#### I contratti di programma 2013 e 2014

Con la [delibera 2 agosto 2013, n. 55](#) (pubblicata sulla G.U. del 14 gennaio 2014) il CIPE ha espresso parere favorevole in merito allo schema di contratto di programma relativo al 2013, deliberando che la copertura finanziaria degli investimenti da esso previsti, per 294 milioni di euro, è interamente assicurata dallo stanziamento di 300 milioni autorizzato, per l'esercizio 2013, dall'articolo 1, comma 179, della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013).

Con la [delibera 14 febbraio 2014, n. 4](#), il CIPE ha approvato lo schema di contratto di programma 2014: per la parte investimenti è previsto un ammontare complessivo di 485 milioni di euro, di cui 353 milioni di euro per nuove opere, e per la parte servizi di 588,5 milioni di euro.

#### Il contratto di programma 2015

Nella Gazzetta ufficiale del 21 dicembre 2015 è stata pubblicata la [delibera 6 agosto 2015, n. 63](#), con cui il CIPE ha espresso il proprio parere favorevole, in merito allo schema di Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi MIT) e ANAS S.p.A. relativo all'anno 2015, comprensivo del Piano pluriennale degli investimenti 2015-2019.

I contenuti dei nuovi documenti programmatori citati (Piano pluriennale 2015-2019 e Contratto di programma 2015) sono stati sintetizzati nel [comunicato del MIT](#) del 25 novembre 2015 e nella [presentazione sintetica curata dall'ANAS](#) allegata al medesimo comunicato.

## Il trasporto pubblico locale

*La complessità dell'impianto normativo del trasporto pubblico locale è stata evidenziata a partire dall'indagine conoscitiva svolta dal 2013 dalla IX Commissione Trasporti. La complessità riguarda sia le modalità di assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale che la questione del finanziamento di tale modalità di trasporto, nonché i rapporti tra le competenze legislative locali e nazionali.*

*Importanti innovazioni si sono avute sul meccanismo di **finanziamento del trasporto pubblico locale**: il Fondo nazionale per il Trasporto pubblico locale, istituito dalla legge di stabilità 2013 con una consistente dotazione finanziaria annuale, è stato riformato dal decreto-legge n. 50 del 2017. In particolare è stata stabilizzata, in via normativa, l'entità del Fondo e sono state introdotte innovazioni relativamente alla sua gestione.*

*Rilevante è stata inoltre l'attenzione dedicata nel corso della legislatura al tema del **trasporto pubblico non di linea**, anche in considerazione dello sviluppo di nuove forme di trasporto rese possibili dall'evoluzione delle tecnologie e dell'esigenza di meglio definire il rapporto tra i servizi di trasporto non di linea, già regolamentati dalla legislazione vigente (taxi e NCC). Per la definizione di tali questioni la legge annuale per il mercato e la concorrenza, n. 124 del 2017 ha conferito al Governo una delega per la complessiva riforma del settore.*

### La complessità normativa e le competenze in materia di TPL

L'indagine conoscitiva sul trasporto pubblico locale svolta dalla IX Commissione Trasporti della Camera a partire dal 2013, ha ben evidenziato la complessità dell'impianto normativo in materia di trasporto pubblico locale, sia con riferimento alle modalità di assegnazione dei servizi di trasporto pubblico locale sia con riferimento al finanziamento di tali attività. L'indagine è stata deliberata il 19 giugno 2013 ed è terminata l'8 aprile 2014 con l'approvazione di un [documento conclusivo](#). Per approfondimenti si vedano anche i [resoconti](#) dell'indagine conoscitiva.

Sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, l'articolo 61 della legge n. 99/2009 ha attenuato il principio dell'obbligo di affidamento dei servizi con procedure concorsuali, stabilito originariamente dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997, attraverso la facoltà, concessa alle autorità competenti, di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, attraverso un richiamo alle specifiche previsioni del regolamento (CE) n. 1370/2007. Nel 2016, sulla materia dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale è intervenuto lo schema di decreto legislativo contenente il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse generale, poi non emanato e le cui disposizioni sono in parte confluite in provvedimenti successivi.

Per ulteriori elementi si veda il paragrafo sull'Affidamento dei servizi TPL.

### Il Fondo nazionale per il TPL

Il Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario è stato istituito dalla legge n. 228/2012 (articolo 1, comma 301).

A partire dal 2018 il Fondo TPL è disciplinato dalle norme del [decreto-legge n. 50 del 2017](#), che ha modificato sia il criterio di finanziamento del Fondo, in attesa

del riordino del sistema della fiscalità regionale, sia i criteri per il riparto. In particolare, l'articolo 27 (commi 1-8), del decreto legge ha rideterminato la consistenza del Fondo fissandola per legge in 4.789,5 milioni di euro per l'anno 2017 ed in 4.932,6 milioni € a decorrere dall'anno 2018, disapplicando pertanto il precedente meccanismo di quantificazione del Fondo che era ancorato al gettito delle accise su benzina e gasolio.

La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) ha peraltro previsto due modifiche all'entità del Fondo. E' stato infatti incrementato il Fondo di 500.000 euro per l'anno 2018, di 2 milioni di euro per l'anno 2019 e di 1 milione di euro per l'anno 2020, al fine di assicurare che i treni passeggeri siano dotati di adeguate misure atte a garantire il primo soccorso ai passeggeri in caso di emergenza. Inoltre è stata disposta una riduzione di 58 milioni di euro, per gli anni 2019 e 2020, nonché per gli anni 2021 e successivi del Fondo, che sarà quindi ridotto dal 2019.

Lo stanziamento del Fondo nel Bilancio triennale 2018-2020 ammonta pertanto a 4.933,054 milioni di euro per il 2018, a 4.876,554 milioni di euro per il 2019 ed a 4.875,554 milioni di euro per il 2020.

Gli stanziamenti del Fondo si trovano, nel Bilancio dello Stato, sul cap. 1315 dello Stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e trasporti (Tab. 10).

Fino al 2016, il Fondo veniva alimentato con una quota di compartecipazione al gettito delle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, e nel Fondo confluivano anche le risorse stanziare ai sensi dell'articolo 21, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011. L'aliquota di compartecipazione era determinata anno per anno con D.P.C.M. ed è stata definita per l'anno 2013 con il DPCM 26 luglio 2013 nella misura del 19,7 per cento. Lo stanziamento iniziale era stato definito in modo che la dotazione del Fondo corrispondesse agli stanziamenti al 2012, con una maggiorazione di 465 milioni di euro per l'anno pertanto 2013, 443 milioni di euro per l'anno 2014 e 507 milioni di euro annui a decorrere dal 2015. La dotazione complessiva del Fondo è stata, a decorrere dal 2013, di circa 4.929 milioni di euro annui. A decorrere dall'anno 2015, come previsto dal [DPCM 11 marzo 2013](#), modificato dal DPCM 7 dicembre 2015, l'aliquota è stata fissata al 19,4 per cento. Per il 90% il Fondo è stato assegnato alle regioni sulla base delle percentuali fissate nella Tabella 1 del decreto e per il residuo 10%, sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento. Con DPCM 7 dicembre 2015 sono stati anche modificati alcuni dei criteri di riparto del Fondo, in particolare il meccanismo di decurtazione in caso di non raggiungimento dei criteri di efficientamento dei servizi. Una ulteriore rilevante modifica dei criteri è stata definita per l'anno 2017 dal DPCM 26 maggio 2017.

Il decreto legge n. 50/2017 ha poi stabilito nuovi criteri per la ripartizione del Fondo TPL, per far sì che i servizi di trasporto pubblico locale e regionale vengano sempre più affidati con procedure ad evidenza pubblica: si prevedono infatti penalizzazioni per le regioni e gli enti locali che non procedano all'espletamento delle gare, nonché parametri volti a incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio.

In materia di trasferimenti delle Regioni alle Province e alle città metropolitane per le funzioni conferite, l'art. 39 del DL n. 50 del 2017 ha previsto che il 20% del Fondo TPL sia riconosciuto alle regioni a condizione che queste provvedano annualmente all'erogazione delle risorse per le funzioni trasferite a province e città metropolitane.

Quanto alle modalità di assegnazione delle risorse, l'articolo 27, comma 2, del decreto legge n. 50, ha stabilito che a decorrere dal 2018 il riparto del Fondo sia effettuato, entro il 30 giugno di ogni anno, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta

in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri può provvedere (in via sostitutiva) con deliberazione motivata.

La legge di Bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, comma 74) ha poi previsto che dall'esercizio 2018, con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato regioni, si modifichino le percentuali di riparto del Fondo, in ragione dell'incidenza delle variazioni del canone d'accesso alle infrastrutture ferroviarie introdotte da Rete ferroviaria italiana, a far data dall'1 gennaio 2018, in ottemperanza ai criteri definiti dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

Per approfondimenti si veda il paragrafo sulle nuove modalità di attribuzione dei finanziamenti del Fondo TPL.

### Le nuove modalità di attribuzione dei finanziamenti del Fondo TPL

Il decreto legge n. 50/2017 (articolo 27, comma 2), prevede i nuovi criteri di riparto del Fondo:

- il dieci per cento dell'importo del Fondo deve essere assegnato sulla base dei proventi complessivi da traffico e dell'incremento dei medesimi registrato tra il 2014, preso come anno base, e l'anno di riferimento, con rilevazione effettuata dall'Osservatorio per il trasporto pubblico locale; tale percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;
- il dieci per cento dell'importo del Fondo è assegnato in base al criterio dei costi standard. La percentuale è incrementata, negli anni successivi al primo, di un ulteriore cinque per cento annuo fino a raggiungere il venti per cento dell'importo del predetto Fondo;

Il comma 8-bis dell'art. 27 prevede che i costi standard e gli indicatori programmatori definiti con criteri di efficienza ed economicità siano utilizzati dagli enti che affidano i servizi di trasporto pubblico locale e regionale come elemento di riferimento per la quantificazione delle compensazioni economiche e dei corrispettivi da porre a base d'asta per i contratti di servizio stipulati successivamente al 31 dicembre 2017.

- la quota residua del Fondo, ad eccezione di una percentuale dello 0,025 per cento destinata alla copertura dei costi di funzionamento dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, viene ripartita sulla base della Tabella di cui all'articolo 1 del [decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti \(di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze\) 11 novembre 2014](#) ("Definizione dei criteri e delle modalità con cui ripartire il Fondo nazionale per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario"); a partire dal secondo anno, quindi dal 2019, la ripartizione avverrà sulla base dei livelli adeguati di servizio, comunque entro i limiti di spesa complessiva prevista dal Fondo stesso. Tali livelli di servizio dovranno essere definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Unificata, nonché previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, in coerenza con il raggiungimento di obiettivi di soddisfazione della domanda di mobilità, nonché assicurando l'eliminazione di duplicazioni di servizi sulle stesse direttrici. Spetta poi alle regioni provvedere alla determinazione degli adeguati livelli di servizio entro e non oltre i successivi centoventi giorni e, contestualmente, alla riprogrammazione dei servizi.

In base all'articolo 27, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017 il decreto non trova applicazione a decorrere dall'anno 2017. Il comma 8 prevede tuttavia che esso continui a trovare applicazione, con le successive rideterminazioni e aggiornamenti, fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di emanazione del nuovo

decreto di definizione dei criteri di assegnazione del Fondo previsto dal 2018, ma comunque non oltre il 31 dicembre 2018.

Si prevede una penalizzazione pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio - in sede di ripartizione delle risorse fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica ovvero non risulti pubblicato, alla medesima data, il bando di gara (ovvero qualora siano bandite gare non conformi alle misure adottate dall'Autorità di regolazione dei trasporti, se bandite successivamente all'adozione delle predette misure).

Tale penalizzazione non si applica ai contratti vigenti al 30 settembre 2017 (per tutto il periodo della loro vigenza), a condizione che siano affidati in conformità alle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 1370/2007 (relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia), nonché per i servizi ferroviari regionali, nel caso di avvenuta pubblicazione alla medesima data ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del medesimo Regolamento (CE).

E' stata comunque introdotta una clausola di salvaguardia volta a far sì che, a seguito del riparto delle risorse del Fondo, nessuna regione possa essere penalizzata per una quota complessiva che ecceda il 5 per cento delle risorse ricevute nell'anno precedente. Qualora risulti che l'importo del Fondo sia inferiore a quello dell'anno precedente, il suddetto limite è rideterminato in misura proporzionale alla riduzione del Fondo medesimo. Inoltre nei primi cinque anni il riparto non potrà comportare una riduzione annua superiore al 10% rispetto ai trasferimenti riferiti all'anno 2015; anche in questo caso, qualora l'importo del Fondo sia inferiore a quello del 2015, il limite è rideterminato in misura proporzionale tra le Regioni.

Il comma 3 prevede che gli effetti finanziari sul riparto del Fondo, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 si verificano nell'anno successivo a quello di riferimento.

Le modalità di materiale attribuzione delle risorse, fino all'emanazione del decreto per il 2018, sono stabilite dal comma 4 che prevede l'anticipazione dell'80 per cento delle risorse agli enti destinatari entro il 15 gennaio di ciascun anno, e l'erogazione con cadenza mensile delle quote ripartite.

Le percentuali di ripartizione regionali della Tabella 1 del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 11 novembre 2014 sono le seguenti:

- Abruzzo: 2,69%
- Basilicata: 1,55%
- Calabria: 4,28%
- Campania: 11,07%
- Emilia-Romagna: 7,38%
- Lazio: 11,67%
- Liguria: 4,08%
- Lombardia: 17,36%
- Marche: 2,17%
- Molise: 0,71%
- Piemonte: 9,83%
- Puglia: 8,09%
- Toscana: 8,83%
- Umbria: 2,03%
- Veneto: 8,27%

La legge di Bilancio 2018 (legge n. 205 del 2017, comma 74) ha però previsto che dall'esercizio 2018, con un decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in

sede di Conferenza Stato regioni, si modifichino le percentuali di riparto del Fondo, in ragione dell'incidenza delle variazioni del canone d'accesso alle infrastrutture ferroviarie introdotte da Rete ferroviaria italiana, a far data dall'1 gennaio 2018, in ottemperanza ai criteri definiti dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'Autorità di regolazione dei trasporti ha definito, con la delibera n. 96 del 2015, i Criteri per la determinazione dei canoni di accesso e utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Con le successive delibere n. 28/2016, n. 31/2016, n. 62/2016, n. 72/2016 e n. 84/2016 l'Autorità ha previsto specifiche modalità applicative. Con la Delibera n. 75/2016 l'Autorità dei Trasporti ha ritenuto conforme ai criteri della Delibera n. 96/2015 il nuovo sistema tariffario 2016-2021 per il Pacchetto Minimo di Accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, presentato dal gestore della rete Rete Ferroviaria Italiana Spa (RFI) in data 30 giugno 2016.

## Gli interventi di sostegno per gli squilibri finanziari nel TPL regionale e locale

Nel corso della XVII legislatura sono state anche approvate specifiche disposizioni per supportare il servizio di trasporto pubblico locale in regioni che presentavano squilibri finanziari.

Si è previsto, in via generale, che le regioni interessate da uno squilibrio finanziario derivante da debiti pregressi concernenti i servizi di trasporto pubblico regionale e locale potessero predisporre un piano di ristrutturazione del debito esistente fino al 2012. Per il finanziamento del piano di ristrutturazione, ciascuna regione interessata è stata autorizzata, previa delibera del CIPE, a utilizzare, per gli anni 2013 e 2014, le risorse ad essa assegnate a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione (decreto-legge n. 69 del 2013, art. 25, comma 11-quinquies).

Sono stati poi previsti interventi specifici per alcune regioni: in particolare per il Piemonte (decreto-legge n. 35 del 2013, art. 11, commi 6 e 7 e decreto legge n. 148 del 2017, art. 15, co.1-quinquies e 1-sexies), la Calabria (decreto-legge n. 69 del 2013, art. 25, comma 11-sexies e decreto-legge n. 133 del 2014, art. 41, commi 1-4), la Campania (decreto-legge n. 133 del 2014, art. 41, comma 5 e decreto-legge n. 193 del 2016 art. 11, commi 1 e 2, legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 706), il Molise (decreto-legge n. 193 del 2016 art. 11, comma 3), l'Umbria (decreto-legge n. 50 del 2017, art. 27, commi 8-septies e 8 octies) e la Basilicata (legge n. 205 del 2017 art. 1, commi 835 e 836).

Le disposizioni sopra indicate prevedono la concessione di finanziamenti a copertura dei disavanzi del trasporto regionale e locale, in alcuni casi subordinati alla predisposizione di piani di riorganizzazione del servizio. I contributi sono di norma assegnati a valere sulle risorse dei Fondi sviluppo e coesione attribuiti a quelle regioni. In alcune circostanze le disposizioni prevedono il blocco o il differimento delle azioni esecutive da parte dei creditori nei confronti delle aziende.

Sul finanziamento del trasporto pubblico locale è anche intervenuto l'articolo 1, comma 451, della legge n. 147 del 2013, che ha modificato il codice della strada con la previsione che i proventi dei parcheggi a pagamento siano destinati prioritariamente a interventi per il finanziamento del trasporto pubblico locale e per il miglioramento della mobilità urbana.

Sempre nel quadro degli interventi volti favorire il finanziamento del trasporto pubblico locale, la legge di Bilancio 2018 (comma 873) consente agli enti locali con meno di 100.000 abitanti che abbiano un piano di riequilibrio finanziario, nel rispetto del vincolo di pareggio del bilancio e con oneri a carico dell'ente locale, la concessione di contributi per investimenti, tramite mutui presso la Cassa Depositi e prestiti S.p.A., alle società a totale partecipazione pubblica in perdita che presentino un piano di ristrutturazione finanziaria, oppure la stipula di mutui per investimenti sulla mobilità sostenibile, anche per il rilancio delle società partecipate che operano nel trasporto pubblico locale.

## Il rinnovo dei mezzi del trasporto pubblico locale e le limitazioni per i mezzi inquinanti

### **Il Fondo per il rinnovo dei mezzi del TPL**

La questione del rinnovo dei mezzi destinati ai servizi di trasporto pubblico locale è stata oggetto di diversi interventi normativi nel corso della legislatura. Con la legge n.147 del 2013 (legge finanziaria per il 2014) è stato infatti rifinanziato per un importo pari a 300 milioni di euro per l'anno 2014 e per 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016 il fondo per gli investimenti destinato all'acquisto di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale di cui all'articolo 1, comma 1031, della legge n. 296 del 2006.

Successivamente per finanziare il rinnovo del parco mezzi del trasporto pubblico locale e regionale è stato istituito, dall'art. 1, comma 866 della legge n. 208 del 2015, poi modificato dal D.L. n. 50 del 2017, art. 27, comma 12-ter, un nuovo Fondo, il c.d. "Fondo mezzi". Il Fondo è finalizzato all'acquisto diretto, anche per il tramite di società specializzate, nonché alla riqualificazione elettrica ed energetica o al noleggio dei mezzi adibiti al trasporto pubblico locale e regionale, con l'intento di allineare il parco mezzi destinato al trasporto pubblico locale e regionale agli standard europei

Il Fondo, a seguito della proroga disposta dal decreto-legge n. 210 del 2015, è divenuto operativo dal 1° gennaio 2017 ed in esso sono confluite le risorse disponibili (di cui all'art. 1, comma 83, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successivi rifinanziamenti - in Tabella E della legge 190/2014), pari a 50 milioni € per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019.

Tali risorse sono state ripartite tra le regioni, per quanto riguarda le precedenti annualità 2015-2016, con due decreti ministeriali (a valere sul cap. 7251/MIT): il D.M. 10 giugno 2016, n. 209, poi annullato (ne sono stati fatti salvi gli effetti) in seguito a sentenza della Corte Costituzionale per il mancato rispetto dell'obbligo di conseguire l'Intesa con le regioni sul medesimo e quindi il D.M. 28 ottobre 2016, n. 345.

Tali risorse sono state finalizzate al rinnovo dei parchi automobilistici destinati al trasporto pubblico locale regionale e interregionale.

Al Fondo sono inoltre stati assegnati, sempre dal comma 866, 210 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, 130 milioni di euro per l'anno 2021 e 90 milioni di euro per l'anno 2022.

Per la ripartizione alle regioni del Fondo, è stato emanato il [decreto](#) del Ministro delle infrastrutture e trasporti n. 25 del 23 gennaio 2017, che ha ripartito tra le regioni una quota di risorse del Fondo pari a 50 milioni € per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019 (cui si deve aggiungere un cofinanziamento regionale per 35,5 mln € complessivi annui), per l'acquisto di autobus urbani ed extraurbani. Il decreto prevede l'utilizzo, in via sperimentale, di una centrale unica di committenza (Consip s.p.a.), che individuerà con procedure ad evidenza pubblica il soggetto fornitore per ciascuno dei lotti previsti, con cui stipulare apposite convenzioni.

La legge di Bilancio 2017 (articolo 1, comma 613, della L. 232/2016) ha poi incrementato le risorse attribuite al Fondo di altri 200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033, ne ha esteso le finalità (finanziamento delle infrastrutture tecnologiche di supporto, segnatamente le infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici) ed ha previsto la redazione del Piano strategico della mobilità sostenibile (PUMS), destinato al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali nonché degli orientamenti e della normativa comunitaria. Nell'ambito del piano si prevede un programma di interventi finalizzati ad aumentare la competitività delle imprese produttrici di beni e servizi nella filiera dei mezzi di trasporto pubblico su gomma e dei sistemi intelligenti per il trasporto, per il quale è stata autorizzata la



spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2017 e 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

La legge di Bilancio per il 2018 (art. 1, co. 71, legge n. 205 del 2017) ha quindi previsto la possibilità di utilizzare fino a 100 milioni di euro del Fondo mezzi per il finanziamento di progetti sperimentali e innovativi di mobilità sostenibile, coerenti con i Piani urbani della mobilità sostenibile (PUMS) ove previsti dalla normativa vigente, per l'introduzione di mezzi su gomma o imbarcazioni ad alimentazione alternativa e relative infrastrutture di supporto, presentati dai comuni e dalle città metropolitane. Un terzo delle risorse del Fondo è attribuito ai comuni capoluogo delle città metropolitane e ai comuni capoluogo delle province ad alto inquinamento di particolato PM10 e di biossido di azoto, chiamati ad adottare azioni strutturali per la riduzione dell'inquinamento atmosferico.

Nella tabella seguente si riepilogano gli stanziamenti confluiti sul Fondo per il rinnovo parco mezzi:

(in milioni di €)

<b>Norma</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	annui dal 2022 al 2033
<b>Co. 83 (l. 147/13)</b>	50	50	50	50	-	-	-	-
<b>Co. 866 (l. 208/15)</b>	-	-	-	-	210	210	130	90
<b>Co. 613 (l. 232/16)</b>	-	-	-	-	200	250	250	250
Totale	50	50	50	50	410	460	380	340

#### **Le limitazioni alla circolazione dei mezzi più inquinanti**

Con l'obiettivo di favorire il rinnovo del parco autobus, sono intervenute norme che hanno limitato progressivamente la possibilità di acquistare e mettere in circolazione i mezzi più vetusti ed inquinanti.

In particolare, a decorrere dal 1° gennaio 2019, su tutto il territorio nazionale è vietata la circolazione di veicoli a motore destinati al trasporto di persone alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 (art. 1, comma 232, legge n. 190 del 2014).

Il comma 11-*bis* dell'articolo 27 del decreto-legge n. 50 del 2017 ha poi stabilito che i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 non possano prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 o M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 o Euro 1. In tal senso anche l'articolo 27, comma 9, del decreto-legge n. 50, che prevede, al fine di favorire il rinnovo del materiale rotabile, la possibilità di acquisire mezzi anche ricorrendo alla locazione per quanto riguarda materiale rotabile per il trasporto ferroviario e alla locazione senza conducente per veicoli di anzianità massima di dodici anni adibiti al trasporto su gomma e per un periodo non inferiore all'anno.

Si ricorda che a livello europeo si sta accelerando la transizione verso la mobilità a zero emissioni, cercando di rendere il settore dei trasporti decarbonizzato ed efficiente dal punto di vista energetico. In tal senso vanno le comunicazioni della Commissione "[Strategia europea per una mobilità a basse emissioni](#)", del luglio 2016, e "[L'Europa in movimento](#)", del maggio 2017. La Commissione UE impone normativamente limiti sempre più rigidi per le emissioni dei veicoli a motore ed ha introdotto dal 1°

settembre 2017 nuove procedura di prova delle emissioni reali di guida (*Real Driving Emissions*, RDE).

Al rinnovo del parco autobus dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, alla promozione e al miglioramento della qualità dell'aria con tecnologie innovative, in attuazione degli accordi internazionali sulla riduzione delle emissioni, nonché degli orientamenti e della normativa europea, è destinato il Piano strategico della mobilità sostenibile, previsto dalla legge di Bilancio 2017.

Sempre in tale contesto, il 30 dicembre 2015 il Ministero dell'ambiente, la Conferenza delle Regioni e l'Associazione nazionale dei comuni (ANCI) hanno sottoscritto il c.d "protocollo antismog", per migliorare la qualità dell'aria, incoraggiare il passaggio a modalità di trasporto pubblico a basse emissioni, disincentivare l'utilizzo del mezzo privato, abbattere le emissioni, favorire misure intese a aumentare l'efficienza energetica"

In proposito si rinvia al Tema " *Mobilità sostenibile*".

## Il trasporto rapido di massa

Il tema del trasporto rapido di massa metropolitano è stato oggetto di numerosi interventi normativi nel corso della XVII Legislatura, sia di programmazione strategica che di carattere finanziario.

Dal punto di vista della programmazione strategica, l'Allegato al DEF 2017 "Connettere l'Italia", ha dedicato un apposito *focus* al Piano Metro per le aree metropolitane. Il documento ha infatti individuato numerosi interventi prioritari necessari al completamento di alcune infrastrutture di trasporto ferroviario urbano, sia metropolitano che tramviario. Tali progetti hanno l'obiettivo di ridurre il gap infrastrutturale rispetto alla media europea e di creare nuovi collegamenti d'interscambio per favorire la sinergia tra le diverse componenti del sistema metropolitano.

A tal proposito è stato avviato un progetto volto ad integrare le reti esistenti su ferro con le modalità su gomma in un'ottica di creare un sistema di trasporto collettivo nelle città metropolitane.

L'obiettivo del progetto è di coordinare le fasi di programmazione e progettazione delle reti su ferro nelle Aree vaste metropolitane per garantire la migliore integrazione tra reti ferroviarie di competenza RFI e di competenza regionale e reti metropolitane e tramviarie, nonché tra reti su ferro e sistemi di trasporto su gomma suburbani e interurbani.

Dal punto di vista finanziario, tali interventi richiedono lo stanziamento di ingenti risorse, sia per completare gli interventi in corso, che per avviare la progettazione di fattibilità di interventi di completamento delle reti metropolitane, da finanziare successivamente, sulla base dei criteri di priorità nell'ambito dei piani della mobilità urbana sostenibile.

A tal fine, è previsto l'utilizzo di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC): la [delibera CIPE n. 25](#) del 10 agosto 2016 ha infatti definito le aree tematiche di interesse del Fondo per lo sviluppo e la coesione FSC 2014-2020 ed il riparto tra le stesse delle risorse disponibili (in applicazione dell'art. 1, comma 703, lettere b) e c) della legge di stabilità 2015), assegnando complessivamente all'area infrastrutture 11.500 milioni €, da destinare con Piani operativi, proposti dall'Autorità politica per la coesione e definiti, dalla Cabina di regia. Il Piano Operativo FSC pertanto sostiene ed integra interventi inseriti nei diversi strumenti di programmazione a titolarità del Ministero: Contratti di Programma per le modalità stradale e ferroviaria, PON Infrastrutture e Reti, Piani e Programmi di settore.

Il [Piano operativo infrastrutture](#), di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato approvato con la [Delibera CIPE n. 54](#) del 1 dicembre 2016. Uno dei sei assi tematici previsti dal Piano è quello degli interventi per il trasporto urbano e metropolitano, cui sono state destinate risorse finanziarie pari a 1.218 mln di euro; il Piano Metropolitane, prevede per le metropolitane e il trasporto rapido di massa azioni di completamento di linee avviate e nuovi itinerari, miglioramento dei servizi e dei mezzi, con 21

interventi in tutto il Paese.

Si ricorda anche che in materia operano anche, per le regioni meridionali, il Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 e i "Patti per il Sud", sottoscritti dal Governo con Presidenti di Regione e Sindaci, che prevedono finanziamenti per 13.412 milioni €, il cui riparto territoriale è stato definito con la delibera CIPE n. 26 del 2016.

Il Piano operativo infrastrutture evidenzia anche i fabbisogni finanziari suddivisi per territori e linee di azione, fornendo anche il cronoprogramma di attuazione. Il profilo finanziario dell'assegnazione previsto dalla Delibera per gli 11.550 mln € destinati alle infrastrutture è il seguente: 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019 e complessivi 10.750 milioni di euro per il periodo 2020-2025, secondo quanto previsto dalla lettera l) del comma 703. La delibera specifica infatti che "tale profilo, ancorché diverso dalla modulazione annuale indicata nel cronoprogramma del Piano operativo, allegato alla delibera, o nel cronoprogramma del complesso dei singoli interventi che lo compongono, costituisce limite per i trasferimenti dal Fondo all'amministrazione proponente". È previsto peraltro che il CIPE, su proposta dell'Autorità politica per la coesione, ai sensi della lettera h) del comma 703, possa modificare tali quote annuali di trasferimento.

A livello normativo, rilevanti interventi sono contenuti nella legge n.190 del 2014 (legge di Stabilità 2015). L'articolo 1, comma 192 ha incluso le reti metropolitane di "aree metropolitane" (ridefinite dalla legge n. 56/2014) nell'elenco delle opere cui attribuire prioritariamente le risorse confluite nel "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo ad altre opere di interesse strategico", istituito dall'art 32, co. 1, del decreto-legge n. 98/2011 a seguito della revoca dei finanziamenti previsti per il fondo sblocca-cantieri (art. 18, co. 1, del decreto-legge n. 69/2013 per il mancato rispetto di determinati termini fissati per l'appaltabilità e la cantierabilità degli interventi). Gli stanziamenti del Fondo, previsti fino al 2016, sono stati da ultimo rimodulati con la Delibera CIPE n. 36/2016. Il comma 228, ha poi istituito il Fondo per il finanziamento delle reti metropolitane in costruzione, finalizzato a migliorare l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale nelle aree metropolitane, assegnandoli uno stanziamento quindicennale in erogazione diretta di 12,5 milioni di euro a decorrere dal 2016, nonché ulteriori 7,5 milioni di euro per l'anno 2016, 72 milioni di euro per l'anno 2017 e ulteriori 20 milioni di euro per l'anno 2018 e 40 milioni di euro per l'anno 2019. Il Fondo sostituisce di fatto il c.d. Fondo revoche, previsto dall'articolo 1, comma 88, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che era stato istituito per accelerare gli interventi in aree urbane per la realizzazione di linee tranviarie e metropolitane, assegnandogli le risorse derivanti dalle revoche, da definire con delibera CIPE, di risorse per opere rientranti nel Programma delle infrastrutture strategiche e revocate in base all'articolo 32, co. 2-5 del D.L.n. 98/2011 o che, alla data di entrata in vigore della legge n. 147, non fossero stati affidati con apposito bando di gara. Le risorse sono imputate ad un'apposita sezione del Fondo di cui all'articolo 32, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011 che prevede che le quote annuali dei limiti di impegno e dei contributi revocati e iscritte in bilancio ai sensi dei commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo, affluiscono ad un Fondo appositamente istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La legge di Bilancio 2018 (legge n. 2005 del 2017) ha poi esteso (comma 1085) la possibilità di utilizzare le risorse di tale Fondo, anche alle linee tranviarie, ivi compreso il materiale rotabile, affidando il riparto delle risorse e dei successivi rifinanziamenti ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il comma 1086 ha quindi previsto che le risorse destinate al finanziamento delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 possano essere destinate anche al finanziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa, compreso il materiale rotabile.

Il Fondo per le reti metropolitane in costruzione in aree metropolitane (cap. 7423/MIT, ) ha stanziamenti nel bilancio triennale 2018-2020 pari a 28 mln € per il 2018; 48 mln € per il 2019 e 8 ml € per il 2020.

Complessivamente, nella legge di Bilancio 2018, nell'ambito della Missione 13.6

"Sviluppo e sicurezza della mobilità locale" del MIT, gli interventi per le aree metropolitane hanno stanziamenti per il 2018 per 534,3 mln €; per il 2019 di 349,8 mln € e per il 2020 di 314,1 mln €.

Con il [decreto ministeriale n. 587 del 22 dicembre 2017](#), sono poi state ripartite le risorse, che vengono imputate sul cap. 7400 del MIT "Spese per il completamento di interventi nel settore del trasporto rapido di massa" che provengono dal Fondo da ripartire per gli investimenti e le infrastrutture, istituito presso il MEF dal comma 140 della legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017). Le risorse stanziate complessivamente per il trasporto rapido di massa ammontano a 1.397 milioni € e saranno successivamente ripartite in annualità. Gli interventi previsti nel decreto di ripartizione riguardano le linee metropolitane e tranviarie nei comuni di Milano (396,15 mln €), Torino (223,14 mln €), Genova (137,38 mln €), Firenze (47 mln €), Roma (425,52 mln €), Napoli (1,46 mln €), Reggio Calabria (23 mln €), Catania (59,5 mln €), Vicenza (19 mln €), Padova (56 mln €), Rimini (8,45 mln €).

## L'affidamento dei servizi di TPL nella disciplina europea e nella nuova disciplina nazionale

### **Le modalità di affidamento secondo la disciplina europea**

I profili concernenti le modalità di affidamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale rientrano nella materia "tutela della concorrenza" (Corte Cost. sent.n. 1/2014), mentre in generale il trasporto pubblico locale è oggetto di potestà residuale da parte delle regioni (Corte Cost. sent. n. 222/2005).

Le modalità di affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sono state definite a livello europeo dal [regolamento \(CE\) n. 1370/2007](#), come modificato dal regolamento 2016/2338, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, che stabilisce anche le condizioni alle quali le autorità competenti, se impongono o stipulano obblighi di servizio pubblico, compensano gli operatori di servizio pubblico per i costi sostenuti e/o conferiscono loro diritti di esclusiva in cambio dell'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico.

Il Regolamento prevede (art. 5) l'applicazione, a decorrere dal 3 dicembre 2019, di tre possibili modalità di affidamento del servizio: la prima è la procedura di affidamento mediante gara, modalità che deve comunque essere ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri; le altre due modalità, facoltative e che possono pertanto anche essere vietate dalle singole legislazioni nazionali, sono quella della gestione diretta (cioè la fornitura del servizio da parte delle stesse autorità locali competenti) e quella dell'aggiudicazione mediante affidamento diretto ad un soggetto distinto.

La possibilità di affidamento diretto è però subordinata alla presenza di determinati requisiti: l'affidamento deve avvenire a favore di un soggetto giuridicamente distinto su cui l'autorità pubblica eserciti un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture (si deve trattare cioè di una società **in house**) e non ci deve essere un divieto da parte del legislatore nazionale. Gli affidamenti diretti sono peraltro sempre consentiti (sempre fatto salvo il divieto da parte del Legislatore nazionale) al di sotto di determinate soglie di valore e dimensione del servizio (vedi *infra*).

Il legislatore italiano, con l'articolo 61 della legge n. 99/2009, ha consentito l'utilizzo di tutte e tre le modalità di affidamento previste dalla disciplina europea, concedendo espressamente alle autorità competenti, la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, avvalendosi delle previsioni dell'articolo 5, paragrafi 2, 4, 5 e 6, e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1370/2007. In particolare:

- l'articolo 5, paragrafo 4, del regolamento prevede che, a meno che sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti abbiano la "facoltà di aggiudicare

direttamente i contratti di servizio pubblico il cui valore annuo medio stimato è inferiore a 1.000.000 EUR o, nel caso di contratto di servizio pubblico che include servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, inferiore a 7.500.000 EUR, oppure che riguardano la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri inferiore a 300.000 chilometri l'anno".

- l'articolo 5, paragrafo 6, del regolamento prevede, sempre che non venga vietato dalla legislazione nazionale, che le autorità competenti abbiano la "facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico di trasporto per ferrovia, fatta eccezione per altri modi di trasporto su rotaia quali metropolitana o tram".

L'art. 5, par. 4-bis dal regolamento (CE) n. 1370/2007 consente all'autorità competente, con decisione motivata e pubblicata e comunicata alla Commissione europea, la facoltà di aggiudicare direttamente i contratti di servizio pubblico inerenti a servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri qualora si verifichino le seguenti due condizioni:

- a) qualora consideri l'aggiudicazione diretta giustificata dalle pertinenti caratteristiche strutturali e geografiche del mercato e della rete interessati, e in particolare la loro dimensione, le caratteristiche della domanda, la complessità della rete, l'isolamento dal punto di vista tecnico e geografico e i servizi che rientrano nel contratto; e
- b) qualora tale contratto si traduca in un miglioramento della qualità dei servizi o dell'efficienza, o di entrambi, in termini di costi rispetto al contratto di servizio pubblico aggiudicato in precedenza.

Infine, ai par. 3-bis e 3-ter, si consente anche di aggiudicare direttamente, in circostanze eccezionali per un periodo limitato (massimo per 5 anni) e sempre che non sia vietato dalla legislazione nazionale, nuovi contratti di servizio pubblico per il trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, in presenza di particolari condizioni.

Il regolamento 1370/2007 prevede un'applicazione graduale della nuova disciplina, disponendo che fino al 2 dicembre 2019 gli Stati membri adottano misure per conformarsi gradualmente all'articolo 5, al fine di evitare gravi problemi strutturali, in particolare per quanto riguarda la capacità di trasporto.

### ***La disciplina nazionale***

Recentemente è stato realizzato, con il decreto legge n. 50 del 2017, un ampio intervento normativo in materia. Il decreto ha infatti introdotto importanti modifiche sulle modalità di affidamento dei servizi e sulla scelta del contraente, sulle compensazioni, sui livelli di servizio di trasporto pubblico locale, nonché sulla definizione degli ambiti e dei bacini del servizio pubblico.

Circa l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, l'articolo 27 (commi 1-8) promuove l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica, facendone derivare conseguenze ai fini della ripartizione del Fondo TPL, in quanto prevede la penalizzazione - in termini di riduzione delle risorse nella ripartizione fra le regioni - nei casi in cui, entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riparto, i servizi di trasporto pubblico locale e regionale non siano affidati con procedure di evidenza pubblica, ovvero non risulti pubblicato alla medesima data il bando di gara, nonché nel caso di gare non conformi alle misure di cui alle delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti. La riduzione che si applica alla quota di ciascuna regione, è pari al quindici per cento del valore dei corrispettivi dei contratti di servizio non affidati con tali procedure e le risorse che ne derivano vengono ripartite tra le altre regioni. Si cerca inoltre di incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio. La riduzione non si applica peraltro ai contratti di servizio già affidati, alla data del 30 settembre 2017, in conformità alle disposizioni del regolamento (CE) n. 1370/2007, e sino alla loro scadenza, nonché per i servizi ferroviari

regionali nel caso di avvenuta pubblicazione alla stessa data delle informazioni richieste dall'articolo 7, comma 2, del Regolamento. Si prevedono comunque clausole di salvaguardia per evitare una eccessiva riduzione delle risorse disponibili per le regioni, stabilendo tra l'altro che nel primo quinquennio di applicazione il riparto non possa determinare, per ciascuna regione, una riduzione annua maggiore del 10 per cento rispetto alle risorse trasferite nel 2015. Il Fondo TPL (si veda anche l'apposito paragrafo) viene ripartito entro il 30 giugno di ogni anno con decreto ministeriale, ed entro il 15 gennaio di ciascun anno viene ripartito tra le regioni, a titolo di anticipazione, l'ottanta per cento dello stanziamento del Fondo.

Il comma 12-*quater* dell'art. 27 ha poi stabilito il principio di separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo e quelle di gestione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. La norma stabilisce, in particolare, l'obbligo per l'ente locale o la regione affidante di avvalersi obbligatoriamente di un'altra stazione appaltante per lo svolgimento della procedura di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale qualora il gestore uscente, ovvero uno dei concorrenti, sia controllato o partecipato dall'ente affidante, ovvero sia affidatario del servizio in via diretta ovvero *in house*.

Il decreto legge n. 50/2017 è inoltre intervenuto (art. 27, comma 6) sulla definizione dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale automobilistico e ferroviario, che costituiscono anch'essi un parametro per il riparto del Fondo TPL. Le regioni sono chiamate ad operare sulla base dei criteri che saranno introdotti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e previa intesa in Conferenza sede di unificata, con parere delle competenti Commissioni parlamentari, e dovranno provvedere entro e non oltre centoventi giorni dall'adozione del decreto ministeriale, avendo al contempo cura di procedere ad una riprogrammazione dei servizi. Nel caso in cui le Regioni non provvedano nel termine, il Governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 131 del 2003.

L'articolo 27, comma 11-*quinqüies* ha poi fatto salve le procedure di scelta del contraente già avviate prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, ed ha stabilito che i contratti per il trasporto regionale e locale, stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 debbano disporre che gli oneri per il mantenimento e il rinnovo del materiale rotabile e degli impianti, con esclusione delle manutenzioni straordinarie degli impianti e delle infrastrutture di proprietà pubblica, siano posti a carico delle imprese affidatarie. La disposizione prevede inoltre che le imprese siano vincolate sulla base dei medesimi contratti di servizio a destinare almeno il 10 per cento del corrispettivo contrattuale al rinnovo del parco mezzi sulla base di un piano economico finanziario da loro predisposto.

I commi 11-bis e 11-ter prevedono alcuni limiti al contenuto dei contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017: che non possano prevedere la circolazione di veicoli a motore adibiti al trasporto pubblico regionale e locale appartenenti alle categorie M2 o M3, alimentati a benzina o gasolio con caratteristiche antinquinamento Euro 0 o Euro 1 e che debbano prevedere che i veicoli per il trasporto pubblico regionale e locale siano dotati di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri o di altre tecnologie utili per la rilevazione della domanda e che siano dotate di sistemi satellitari per il monitoraggio elettronico del servizio.

Il comma 11-*quater* prevede anche che i comuni, in sede di definizione dei piani urbani del traffico, individuino specifiche modalità per la diffusione di nuove tecnologie previste dal Piano di azione nazionale sui sistemi di trasporto intelligenti (ITS), impegnandosi in tale sede ad utilizzare per investimenti in nuove tecnologie per il trasporto specifiche quote delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea.

In materia di scelta del contraente è intervenuto anche l'articolo 48 (commi 4 e 5) del D.L. n. 50/2017, prevedendo che gli enti affidanti articolino i bacini di mobilità (per i quali vedi *sub*) in più lotti, oggetto di procedure di gara e di contratti di servizio, tenuto conto delle caratteristiche della domanda.

Le eccezioni sono consentite se motivate da economie di scala proprie di ciascuna modalità e da altre ragioni di efficienza economica, nonché relative alla specificità territoriale dell'area e devono essere disciplinate con delibera dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. Per quanto riguarda i servizi ferroviari l'Autorità può prevedere eccezioni relative anche a lotti comprendenti territori appartenenti a più Regioni, previa intesa tra le regioni interessate.

La disciplina transitoria, nelle more della definizione dei bacini di mobilità e dei relativi enti di governo, prevede che gli enti locali debbano comunque procedere al nuovo affidamento dei servizi di trasporto pubblico per i quali il termine ordinario dell'affidamento è scaduto ovvero scada prima dell'adozione dei provvedimenti di pianificazione e istituzione di enti di governo nel rispetto della normativa vigente.

Il comma 6 dell'art. 48 ha poi demandato all'Autorità di regolazione dei trasporti il compito di definire regole generali riferite alle procedure di scelta del contraente per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale attribuendole in particolare i seguenti compiti:

- definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto a tal fine della domanda effettiva e di quella potenziale, nonché delle economie di scala e di integrazione tra servizi;
- definire gli schemi dei contratti di servizio esercitati *in house* da società pubbliche o a partecipazione maggioritaria pubblica, nonché per quelli affidati direttamente;
- determinare, sia per i bandi di gara che per i contratti di servizio esercitati *in house* o affidati direttamente la "tipologia di obiettivi di efficacia e di efficienza che il gestore deve rispettare", nonché gli obiettivi di equilibrio finanziario.

Il comma 7 dell'art. 48 ha attribuito all'Autorità di regolazione dei trasporti, in tema di procedure per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale e regionale, il potere di intervenire, con attività di regolazione generale:

- imponendo che le procedure di selezione del contraente prevedano che la riscossione diretta dei proventi da traffico sia a cura dell'affidatario, secondo logiche di assunzione del rischio di impresa, ferma restando la possibilità di soluzioni diverse con particolare riferimento ai servizi per i quali sia prevista l'integrazione tariffaria tra diversi gestori e che siano suddivisi tra più lotti di gara;
- richiedendo, per la partecipazione a dette procedure, il possesso di un patrimonio netto pari almeno al 20% del corrispettivo annuo posto a base di gara, nonché i requisiti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, al fine di assicurare la sussistenza, in capo all'affidatario, della necessaria capacità economica e finanziaria;
- richiedendo l'adozione di misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali necessari all'effettuazione del servizio, anche relative all'acquisto, alla cessione, alla locazione o al comodato d'uso a carico dell'ente affidante, del gestore uscente e del gestore entrante, con specifiche disposizioni per i beni acquistati con finanziamento pubblico e per la determinazione nelle diverse fattispecie dei valori di mercato dei predetti beni;
- introducendo, in alternativa a quanto previsto alla lettera c), limitatamente all'affidamento di servizi di trasporto pubblico ferroviario, la facoltà per l'ente affidante e per il gestore uscente di cedere la proprietà dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali a



- soggetti societari, a capitale privato ovvero a capitale misto pubblico-privato, specializzati nell'acquisto di beni strumentali da locare ai gestori di servizi di trasporto pubblico;
- richiedendo che nei bandi di gara sia previsto il trasferimento del personale dipendente non dirigenziale dal gestore uscente al subentrante e la conservazione, fino alla stipula di un nuovo contratto integrativo aziendale, del trattamento economico e normativo derivante esclusivamente dal contratto collettivo nazionale di settore. Il trattamento di fine rapporto relativo ai dipendenti del gestore uscente che transitano alle dipendenze del soggetto subentrante sono versati all'INPS dal gestore uscente.

## Le compensazioni per gli enti affidatari dei servizi

Il decreto-legge n. 50 del 2017, è intervenuto in materia di compensazioni per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, con l'art. 27, commi da 8-bis e 8-sexies:

- il comma 8-bis impone agli enti affidatari dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, con riferimento ai contratti da stipulare successivamente al 31 dicembre 2017, di determinare le compensazioni economiche e i corrispettivi da porre a base d'asta sulla base dei costi standard. La norma specifica inoltre che compensazioni e corrispettivi sono definiti ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e delle normative comunitarie sugli obblighi di servizio pubblico, in modo da tener conto della specificità del servizio e degli obiettivi degli enti locali sia in termini di programmazione dei servizi che di promozione dell'efficienza del settore.

L'articolo 17 del decreto legislativo n. 422 del 1997 prevede che le regioni, le province e i comuni, allo scopo di assicurare la mobilità degli utenti, definiscono obblighi di servizio pubblico, prevedendo nei contratti di servizio, le corrispondenti compensazioni economiche alle aziende esercenti i servizi stessi, determinate secondo il criterio dei costi standard che dovrà essere osservato dagli enti affidanti nella quantificazione dei corrispettivi da porre a base d'asta previsti nel bando di gara o nella lettera di invito delle procedure concorsuali, tenendo conto dei proventi derivanti dalle tariffe e di quelli derivanti anche dalla eventuale gestione di servizi complementari alla mobilità.

- Il comma 8-ter, lett. a) prevede la possibilità di superare l'obbligo generalizzato di assicurare che i ricavi da traffico siano almeno pari al 35 per cento dei costi operativi (al netto dei costi di infrastruttura), previsto dall'art. 19, comma 5 del decreto legislativo n. 422 del 1997, demandando a tal fine ad un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Unificata, una eventuale ridefinizione della percentuale stessa al fine di tener conto del livello della domanda di trasporto e delle condizioni economiche e sociali. Tale disposizione trova applicazione dal 1° gennaio 2018. Il comma 8-ter, lettera b), abroga quindi il comma 6 dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 422 del 1997, in base al quale i contratti di servizio in vigore alla data di entrata in vigore del decreto legge sono adeguati, per le parti eventualmente in contrasto con le disposizioni ivi indicate, in occasione della prima revisione annuale.
- Il comma 8-quinquies prevede che con riferimento ai contratti di servizio stipulati successivamente all'adozione dei provvedimenti tariffari le regioni e gli enti locali modificano i sistemi tariffari e i livelli delle tariffe mentre per i contratti in essere le norme si applicano solo nel caso di aumenti maggiori del doppio dell'inflazione programmata, con conseguente riduzione, per tali contratti, del corrispettivo del medesimo contratto per un importo pari al settanta per cento dell'aumento stimato dei ricavi da traffico conseguente alla manovra tariffaria, salvo il caso in cui la fattispecie sia già disciplinata dal contratto di servizio. Tale intervento è volto ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di copertura dei costi tramite i ricavi del traffico. I livelli

tariffari sono aggiornati sulla base delle misure emanate dall'Autorità di regolazione dei trasporti.

- Il comma 8-*sexies* stabilisce che nei casi in cui i proventi tariffari non coprano i costi di gestione del servizio a domanda individuale, il gestore sia tenuto ad esplicitare, nella carta dei servizi e nel sito istituzionale, in modo sintetico e chiaro, la percentuale del costo di erogazione del servizio posta a carico del bilancio dell'ente locale e finanziata dalla fiscalità locale.

## Gli ambiti di servizio pubblico

Il decreto-legge n. 50 del 2017 è intervenuto nella materia della definizione degli ambiti di servizio pubblico nel trasporto pubblico locale.

L'art. 48 (commi 1-3) del DL n. 50/2017 dispone che i bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, siano determinati dalle regioni, sentite le città metropolitane, gli altri enti di area vasta e i comuni capoluogo di Provincia, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio-economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento. La norma fissa peraltro alcuni criteri:

- i bacini devono avere un'utenza minima di 350.000 abitanti;
- è ammessa un'utenza inferiore a tale soglia minima soltanto nel caso in cui i bacini coincidano con il territorio di enti di area vasta o di città metropolitane;
- i bacini di mobilità rilevano anche ai fini della pianificazione e del finanziamento degli interventi della mobilità urbana sostenibile;
- la regione o la provincia autonoma determina i bacini di mobilità in base alla quantificazione o alla stima della domanda di trasporto pubblico locale e regionale, riferita a tutte le modalità di trasporto che intende soddisfare, e gli operatori già attivi nel bacino sono tenuti a fornire le informazioni e i dati rilevanti in relazione ai servizi effettuati entro e non oltre sessanta giorni dalla richiesta di regioni ed enti locali.

La quantificazione è eseguita con l'impiego di matrici origine/destinazione per l'individuazione della rete intermodale dei servizi di trasporto pubblico, di linea e no, nonché delle fonti informative di cui dispone l'Osservatorio per il trasporto pubblico locale. Le Regioni possono fare salvi i bacini già determinati anteriormente solo qualora risultino coerenti con i nuovi criteri.

In precedenza gli aspetti dell'organizzazione del servizio erano disciplinati dall'art. 14 del decreto legislativo n. 422/1997.

Si prevede inoltre che agli enti di governo dei bacini possano essere conferite in uso le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti pubblici associati ed in questo caso essi devono procedere alla costituzione di società interamente possedute dagli enti conferenti, che possono affidare anche la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali. Al capitale di tali società non è ammessa la partecipazione, neanche parziale o indiretta, di soggetti privati.

Nella materia, in particolare per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e dei modi più efficaci per finanziarli, è intervenuta l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con la [delibera n. 48/2017](#), e un [Atto di Regolazione](#) per definire gli ambiti di servizio di trasporto pubblico locale e le modalità più efficienti per il loro finanziamento.

L'Ambito è definito come un insieme di servizi di trasporto, sia di linea che non di linea (es. taxi, ncc ed altre forme di

mobilità condivisa diverse da bus, tram e metropolitane), anche effettuato con diverse modalità, idoneo a soddisfare obblighi di servizio pubblico ed esigenze essenziali di mobilità di cittadini in un determinato Bacino territoriale. Partendo dagli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, le misure della delibera individuano le fasi del processo attraverso il quale il soggetto competente definisce l'Ambito di servizio pubblico. Esse comprendono:

- la definizione della domanda potenziale di mobilità (Misura 1);
- la definizione della domanda debole di mobilità ovvero di quella domanda di entità ridotta per volumi e ricorrenza che, in talune condizioni, non consente di raggiungere un adeguato coefficiente di copertura dei costi (Misura 2);
- l'individuazione dell'insieme dei servizi di trasporto compresi nell'Ambito (Misura 3);
- la definizione dei criteri per la determinazione degli obblighi di servizio pubblico relativi a un Ambito, declinati per tutti i servizi ed in particolare per quelli di linea, e la individuazione dei metodi più efficienti per il loro finanziamento (Misura 4);
- la definizione dei criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe i cui proventi contribuiscono al finanziamento degli obblighi di servizio pubblico (Misura 5);
- i principi per una corretta identificazione dei lotti da affidare (Misura 6).

Con la precedente delibera n. 49 del 22 giugno 2015, l'ART aveva emanato un atto di regolazione sul trasporto pubblico locale di linea contenente:

- misure regolatorie per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri da parte delle Regioni e degli Enti locali;
- la definizione dei criteri di trasparenza per la nomina delle commissioni aggiudicatrici;
- l'avvio di un procedimento per la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento degli investimenti.

Si ricorda che l'istituzione dell'Autorità dei Trasporti, secondo la Corte Costituzionale, non è lesiva della competenza legislativa regionale, in quanto i compiti che le sono affidati "pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell' art . 117, secondo comma, lett. e) Cost."([sent. n. 41/2013](#)).

## Il trasporto pubblico non di linea: servizi Taxi, NCC e nuove forme di trasporto

Il trasporto pubblico non di linea assicura il trasporto collettivo o individuale di persone con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ed è disciplinato a livello legislativo nazionale dalla [legge 15 gennaio 1992, n. 21](#) "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea".

La normativa nazionale appare pertanto assai datata e disciplina espressamente soltanto i servizi di taxi e di noleggio con conducente che peraltro rappresentano servizi con un alto impatto occupazionale (in Italia operano, nel libero mercato, oltre 80.000 imprese titolari di Autorizzazioni NCC, con circa 200.000 addetti). Accanto a tali servizi tuttavia si sono sviluppate negli ultimi anni, attraverso le nuove tecnologie, nuove forme di servizi di trasporto in taluni casi di natura non commerciale (ad esempio il *car pooling*), in altri casi come specifiche applicazioni dei servizi di noleggio con conducente realizzati sulla base di piattaforme informatiche ovvero attraverso forme ibride di trasporto effettuato da autisti non professionisti.

L'esigenza di adeguare le disposizioni della legge n. 21 del 1992 ha caratterizzato le ultime legislature in considerazione innanzi tutto di problematiche relative al rapporto tra i servizi di taxi e di noleggio con conducente e, nel corso della XVII legislatura anche per l'esigenza di rispondere a queste nuove realtà economiche, anche al fine di superare i dubbi riguardanti la loro legittimità.

Con riferimento ai servizi disciplinati dalla legge n. 21 del 1992 il regime dell'accesso al mercato nelle due tipologie di servizio, taxi e NCC, è assai differente in quanto, benché le

due tipologie di servizio siano effettuati a richiesta dei trasportati, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta (definizioni queste stabilite dall'art. 1, co. 1 della legge n. 21/1992), il servizio di NCC non è soggetto ad obblighi di servizio pubblico, mentre il servizio di taxi rientra tra i servizi di trasporto pubblico locale, sia pure non di linea.

Dalla natura pubblica del servizio taxi discendono pertanto:

- la doverosità delle prestazioni;
- la capillarità territoriale e sociale della fornitura e l'accessibilità del servizio di taxi sotto il profilo economico;
- l'obbligatorietà del servizio e la sua offerta indifferenziata a chiunque ne faccia richiesta;
- la determinazione pubblica delle tariffe e delle modalità di svolgimento del servizio;
- la previsione che lo stazionamento dei taxi avvenga in luogo pubblico e che il prelevamento dell'utente o l'inizio del servizio avvengano all'interno dell'area comunale o comprensoriale di riferimento.

In base alla legge n. 21/1992, l'attività di tassista inoltre non può assumere la forma giuridica dell'impresa, a differenza dell'NCC, ed è previsto il divieto di cumulo nella stessa persona, di più licenze taxi. La legge quadro n. 21/1992 ha peraltro demandato alle regioni e agli enti locali la disciplina di dettaglio e quella inerente la gestione dei servizi, pertanto la disciplina delle concessione delle licenze taxi e Ncc è di competenza comunale ed è quindi disciplinata nell'ambito dei regolamenti comunali per i servizi pubblici non di linea. La territorialità della organizzazione dei servizi connota pertanto fortemente la disciplina attuale.

Nel dare esecuzione alla legge n. 21/1992, le regioni hanno individuato, con proprie legge regionali, i criteri cui devono attenersi i comuni nei regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e hanno delegato agli enti locali le relative funzioni amministrative.

La regolamentazione comunale ha quindi generalmente ad oggetto il numero di soggetti autorizzati ad operare, i corrispettivi richiesti per il servizio, i turni quotidiani, l'orario di lavoro, le regole di comportamento nonché le condizioni di sicurezza. In concreto i comuni individuano:

- il numero ed il tipo di veicoli da adibire ad ogni singolo servizio;
- i requisiti e condizioni per il rilascio della licenza per l'esercizio del servizio di taxi.
- le modalità per lo svolgimento del servizio;
- i criteri per la determinazione delle tariffe per il servizio di taxi.

### ***Le limitazioni ai servizi NCC e la loro disapplicazione***

Sulle disposizioni della "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea" (legge n. 21 del 1992) era intervenuto l'articolo 29, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 207/2008 che aveva ampliato gli obblighi a carico degli esercenti del servizio di noleggio con conducente (NCC) introducendo alcune limitazioni allo svolgimento del servizio stesso. Si prevedeva in particolare:

- una preventiva autocertificazione per l'accesso nel territorio di altri comuni;
- nuove modalità per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni, con obbligatoria disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione;
- l'obbligo di inizio e termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente presso la rimessa;
- l'obbligo di compilazione e tenuta da parte del conducente di un "foglio di servizio";
- il divieto di sostare in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia

presente il servizio di taxi.

L'operatività della disciplina è stata subito sospesa con l'articolo 7-*bis* del decreto-legge n. 5/2009, in considerazione dei timori per la significativa limitazione della libertà di concorrenza nel settore che la sua applicazione avrebbe comportato, fino al 30 giugno 2009, termine successivamente differito fino al 31 marzo 2010.

Successivamente l'articolo 2, comma 3 del D.L. n. 40/2010 ha previsto l'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata, per la rideterminazione dei principi fondamentali di cui alla legge n. 21/1992, allo scopo di contrastare l'esercizio abusivo delle attività di taxi e di noleggio con conducente e di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale. Con tale decreto dovrebbero altresì definirsi gli indirizzi generali per l'attività di programmazione e di pianificazione delle regioni, ai fini del rilascio, da parte dei comuni, dei titoli autorizzativi.

A tale decreto è stata quindi rimessa anche l'attuazione delle disposizioni in materia di noleggio con conducente contenute nel decreto-legge n. 207/2008 richiamate. Il termine per l'emanazione del decreto è stato più volte differito, da ultimo (art. 1, co. 1136, lettera b), della legge n. 205 del 2017 al 31 dicembre 2018. Con tale ultima norma è stata altresì confermata la sospensione dell'efficacia, sempre per l'anno 2018, delle disposizioni del D.L. n. 207/2008.

Dal 2010 infatti, in assenza di una esplicita sospensione delle norme del D.L. 207/2008 ed in attesa del decreto ministeriale di contrasto al fenomeno dell'abusivismo, si era creata una situazione di incertezza legislativa durante la quale si sono avute pronunce contrastanti in sede giudiziaria: alcuni Tribunali (TAR Lazio 7516/2012 e 3863/2013 e ordinanza cautelare del 5 marzo 2015) hanno ritenuto applicabili le norme della legge 21 del 1992, come modificate nel 2008, in quanto nel corso degli anni era stato differito solo il termine per l'emanazione del decreto ministeriale; altri sono stati di avviso contrario (ordinanza cautelare Tar Lazio n. 4859/2014) confermando la sospensione dell'efficacia del provvedimento legislativo.

Il termine per l'emanazione del regolamento attuativo della disposizione è stato tuttavia più volte prorogato e da ultimo fissato al 31 dicembre 2018 dall'articolo 1, comma 1136, lettera b), della legge n. 205 del 2017.

Con tale ultima norma è stata altresì confermata la sospensione dell'efficacia, sempre per l'anno 2018, delle disposizioni del D.L. n. 207/2008.

### [Le segnalazioni delle Autorità dei trasporti ed Antitrust nel settore Taxi e NCC](#)

Nel quadro regolamentare sopra delineato e alla luce del mutato assetto del mercato di riferimento, al fine di stimolare iniziative volte a superare la situazione esistente sono intervenute le Autorità indipendenti di settore.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti ha inviato al Governo ed al Parlamento il 21 maggio 2015 un atto di segnalazione sulla rilevanza economico-regolatoria dell'autotrasporto di persone non di linea: Taxi, NCC e nuovi relativi servizi offerti su piattaforme tecnologiche, basati sulla flessibilità e sulla condivisione di risorse. L'Autorità ha tra l'altro segnalato la necessità di dare un adeguato livello di regolazione alle emergenti formule, diverse dai servizi di taxi ed NCC, basate su piattaforme tecnologiche che offrono servizi di intermediazione su richiesta e con finalità commerciale, proponendo di introdurre obblighi specifici attinenti sia alle piattaforme, che ai requisiti del conducente, che alla qualità ed alla sicurezza del servizio.

L'Autorità ha proposto in particolare il mantenimento dell'attuale connotazione del servizio di trasporto pubblico dei taxi con la copertura del servizio nell'arco dell'intera giornata, ma con la possibilità per i taxi di praticare sconti, di costituirsi come impresa e in tal caso di poter cumulare più licenze, nonché di ampliare l'utilizzo del servizio di taxi per servizi pubblici flessibili destinati a specifiche categorie di utenti, nonché la possibilità per il tassista di acquisire servizi da fonti diverse, senza vincoli di esclusiva. Si propone anche l'eliminazione dell'obbligo per gli NCC di fare rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio e l'affidamento alle Regioni, anziché ai Comuni, dell'individuazione dei bacini ottimali sovracomunali.

Per approfondimenti si vedano le [proposte di modifica della legge n. 21/1992](#); la [Tabella di raffronto](#) tra la disciplina vigente e le proposte dell'A.R.T.

L'articolo 36, del D.L. n. 1 del 2012, nell'istituire l'Autorità di Regolazione nel settore dei Trasporti, ha infatti previsto, al comma 1, lett. m), che l'Autorità medesima provveda a monitorare e verificare la corrispondenza del servizio taxi, delle tariffe e della qualità delle prestazioni alle esigenze dei diversi contesti urbani, secondo i criteri di ragionevolezza e proporzionalità, allo scopo di garantire il diritto di mobilità degli utenti.

La norma ha previsto inoltre che i comuni e le regioni, nell'ambito delle proprie competenze, debbano provvedere, previo parere dell'Autorità, ad adeguare il servizio sulla base dei seguenti principi:

- 1) l'incremento del numero delle licenze ove ritenuto necessario anche in base alle analisi effettuate dall'Autorità per confronto nell'ambito di realtà comunitarie comparabili, a seguito di istruttoria sui costi-benefici anche ambientali, in relazione a comprovate ed oggettive esigenze di mobilità ed alle caratteristiche demografiche e territoriali, bandendo concorsi straordinari in conformità alla vigente programmazione numerica. Qualora la suddetta programmazione numerica manchi o sia ritenuta inadeguata, rilasciando a titolo gratuito o oneroso, nuove licenze da assegnare ai soggetti iscritti nei ruoli dei conducenti di veicoli adibiti ad autoservizi pubblici non di linea; in caso di rilascio a titolo oneroso fissando il relativo importo; individuando criteri selettivi di valutazione automatica o immediata che assicurino la conclusione in tempi celeri della procedura; destinando i proventi del rilascio di licenze a titolo oneroso all'erogazione di adeguate compensazioni da corrispondere a favore di coloro che già sono titolari di licenza;
- 2) consentire, d'intesa con i Comuni, ai titolari di licenza una maggiore libertà di organizzazione del servizio, per fronteggiare particolari eventi o periodi di prevedibile aumento della domanda, e, in numero proporzionato alle esigenze, per sviluppare nuovi servizi integrativi come il taxi ad uso collettivo o altre forme;
- 3) consentire una maggiore libertà nella fissazione delle tariffe; la possibilità di una loro corretta e trasparente pubblicizzazione, prevedendo la possibilità per gli utenti di avvalersi di tariffe predeterminate dal Comune per percorsi prestabiliti;
- 4) migliorare la qualità del servizio attraverso: I) l'ampliamento della formazione professionale degli operatori con riferimento alla sicurezza stradale ed alle lingue straniere; II) la conoscenza della normativa fiscale, amministrativa e civilistica del settore; III) la promozione dell'investimento in nuove tecnologie per l'efficientamento del servizio; IV) l'adozione a livello regionale della Carta dei servizi.

Anche l'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato (AGCM) è più volte intervenuta sul tema della riforma della disciplina del settore Taxi e NCC.

Da ultimo, il 10 marzo 2017, ha inviato una [segnalazione \(AS1354\)](#) al Parlamento ed al Governo in cui si sottolinea che il settore della mobilità non di linea (taxi e NCC) richiede una riforma complessiva, in quanto è ancora regolato dalla legge n. 21 del 15 gennaio 1992, oramai non più al passo con l'evoluzione del mercato. La problematica è comune anche ad altri Stati europei, dove sono già state intraprese dalle Autorità di concorrenza analoghe iniziative, ad esempio in Francia ed in Inghilterra, che segnalano la necessità di garantire un confronto ad armi pari tra taxi e NCC nei nuovi mercati.

L'AGCM valutava positivamente le proroghe disposte dall'art. 9, comma 3, del decreto-legge n. 244 del 2016 "Proroga termini", in quanto concedono più tempo per provvedere alla riforma in senso più concorrenziale della materia. L'Autorità ritiene che la riforma debba alleggerire la regolazione esistente, garantendo una maggiore flessibilità operativa ai titolari di licenza taxi e al tempo stesso eliminando le disposizioni che limitano su base territoriale l'attività degli NCC, in modo da garantire una piena equiparazione dal lato dell'offerta tra gli operatori dotati di licenza taxi e quelli dotati di autorizzazione NCC e facilitare lo sviluppo di forme di servizio più innovative e benefiche per

i consumatori (tipo Uber black e Mytaxi). La riforma dovrebbe anche riguardare quella tipologia di servizi che attraverso piattaforme digitali mettono in connessione autisti non professionisti e domanda finale (come il servizio Uber Pop). La regolamentazione dovrebbe comunque tenere conto dell'esigenza di contemperare la tutela della concorrenza con altri interessi meritevoli di tutela quali la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri e dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme in un registro pubblico e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. Occorrerebbero inoltre misure idonee a limitare quanto più possibile l'impatto sociale dell'apertura del mercato, a beneficio dei tassisti, ad esempio forme di compensazione tramite la costituzione di un Fondo finanziato dai nuovi operatori e dai maggiori introiti derivanti da possibili modifiche del regime fiscale.

### La delega per la riorganizzazione della disciplina del trasporto pubblico non di linea

Il 21 febbraio 2017, a seguito delle proteste dei rappresentanti di categoria dei tassisti per l'approvazione dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 244/2016 (che prevedeva la proroga della sospensione dell'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 29, comma 1-*quater*, del D.L. n. 207/2008), era stata raggiunta tra MIT e rappresentanti sindacali di categoria, un'intesa che prevedeva entro un mese la stesura dello schema di decreto interministeriale, di cui all'articolo 2 del DL 40/2010, per impedire l'esercizio abusivo taxi e Ncc e di uno schema di decreto legislativo per il riordino della legge quadro n. 21 del 1992.

Tale ultimo impegno ha trovato attuazione attraverso il conferimento al Governo di una delega per l'emanazione di un decreto legislativo di riordino complessivo del settore del trasporto pubblico non di linea (e in particolare della normativa relativa ai servizi di taxi e NCC). Tale delega è contenuta nei commi 179-182 dell'articolo 1 della legge annuale per la concorrenza ([legge 124 del 2017](#)) e dovrà essere esercitata entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge (ossia entro il 29 agosto del 2018).

I principi di delega sono i seguenti:

- a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea che provvedono al trasporto collettivo o individuale di persone che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea ferroviari, automobilistici, marittimi, lacuali e aerei;
- b) adeguare l'offerta a nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti;
- c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi;
- d) assicurare una migliore tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta;
- e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali al fine di definire comuni standard nazionali in materia;
- f) adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative, individuando sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità della violazione, anche ai fini di contrasto di fenomeni di abusivismo, demandando la competenza per l'irrogazione delle sanzioni amministrative agli enti locali ed evitando sovrapposizioni con altre autorità.

Lo schema di decreto legislativo, corredato di relazione tecnica, dovrà essere trasmesso alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari (il termine è di trenta giorni dalla data di trasmissione, prorogabile a richiesta di ulteriori trenta giorni), secondo la procedura del doppio parere (qualora il Governo non si conformi a tutte le condizioni poste dalle Camere). Entro dodici



mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, con la medesima procedura, il Governo potrà emanare disposizioni correttive e integrative del medesimo decreto legislativo.

## Impianti a fune

Specifiche norme hanno riguardato nella XVII legislatura gli impianti a fune.

Il decreto-legge n. 150 del 2013 ha previsto una proroga dei termini per la scadenza della vita tecnica degli impianti a fune ed il decreto-legge n. 133 del 2014 ha sancito la disapplicazione dei termini relativi alla scadenza di vita tecnica complessiva massima degli stessi qualora risultino positivi alle verifiche effettuate dai competenti uffici ministeriali. Allo stesso modo è stata prorogata la vita tecnica degli impianti la cui vita tecnica non sia scaduta, nonché per gli impianti la cui vita tecnica, compresa l'eventuale proroga prevista dalle vigenti disposizioni di legge, è scaduta da non oltre due anni, sempre previa verifica dei competenti uffici ministeriali. La proroga, originariamente di un anno, è stata portata a due anni dal decreto-legge n. 185 del 2015. Le disposizioni attuative delle proroghe sono contenute nel decreto direttoriale 25 dicembre 2014 e nel decreto ministeriale n.10 del 2016.

Con il decreto ministeriale 11 maggio 2017 sono state dettate le disposizioni tecniche riguardanti l'esercizio e la manutenzione degli impianti a fune adibiti al trasporto pubblico di persone per gli impianti aerei e terrestri.

E' stata poi prorogata di un anno la vita tecnica degli ski-lift nella regione Abruzzo (art. 43, comma 5-bis, del decreto-legge n. 50 del 2017).

FOCUS:

<a href="#">Il finanziamento del Fondo TPL tra il 2013 e il 2017.</a>	196
<a href="#">Ulteriori disposizioni sull'affidamento di servizi di TPL</a>	198

## Il finanziamento del Fondo TPL tra il 2013 e il 2017.

I criteri e le modalità di ripartizione del Fondo dal 2013 al 2017.

Il **DPCM 11 marzo 2013**, ha stabilito i criteri per la ripartizione del fondo, poi modificati **DPCM 7 dicembre 2015**, che sono stati applicati dal 2013 al 2016 e poi sostituiti per il 2017, dai criteri definiti con **DPCM 26 maggio 2017** (vedi *sub*).

In base all'articolo 27, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017 il decreto non trova applicazione a decorrere dall'anno 2017. Il comma 8 prevede che continui a trovare applicazione, con le successive rideterminazioni e aggiornamenti, fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di emanazione del nuovo decreto di definizione dei criteri di assegnazione del Fondo previsto dal 2018, ma comunque non oltre il 31 dicembre 2018.

I criteri del DPCM del 2013 prevedevano che: per il 90% il Fondo sia assegnato alle regioni sulla base delle percentuali fissate nella Tabella 1 del decreto e per il residuo 10%, sempre in base alle medesime percentuali, ma subordinatamente alla verifica del raggiungimento di specifici obiettivi di efficientamento:

- a) un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico;
- b) il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
- c) la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
- d) la definizione di livelli occupazionali appropriati;
- e) la previsione di idonei strumenti di monitoraggio e di verifica.

Le norme prevedono inoltre che le regioni a statuto ordinario, al fine di ottenere assegnazioni di contributi statali destinati a investimenti o a servizi in materia di trasporto pubblico locale e ferrovie regionali, procedano all'adozione di un piano di riprogrammazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di trasporto ferroviario regionale. Nel caso in cui gli obiettivi siano raggiunti parzialmente, alla regione è assegnata solo una parte della quota del 10%, con le percentuali di seguito riportate:

- a) 30%, per un'offerta di servizio più idonea, più efficiente ed economica per il soddisfacimento della domanda di trasporto pubblico e per la progressiva riduzione dei servizi offerti in eccesso in relazione alla domanda e il corrispondente incremento qualitativo e quantitativo dei servizi a domanda elevata;
  - b) 60% per il progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi;
  - c) 10% per la definizione di livelli occupazionali appropriati.
- Con il DPCM del 2015 è stato in particolare modificato il meccanismo di decurtazione in caso di non raggiungimento dei criteri di efficientamento dei servizi.

Con il [decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 maggio 2017](#) sono stati definiti i nuovi criteri e le modalità con cui ripartire il Fondo TPL nelle regioni a statuto ordinario per l'anno 2017.

La nuova ripartizione del Fondo tiene conto delle osservazioni emerse in sede di Conferenza delle regioni e delle Province autonome nelle riunioni del 29 settembre e del 10 novembre 2016, che hanno evidenziato la necessità di rivedere i criteri definiti nel DPCM dell'11 marzo 2013, nella direzione di una mitigazione dei principi di penalizzazione previsti; in particolare si è ritenuto che non possa essere oggetto di intesa l'applicazione dell'art. 4, comma 1, del DPCM, che prevede che le percentuali di ripartizione definite nella tabella 1 allegata sono rideterminate con cadenza triennale sulla base dei dati trasportistici ed economici acquisiti ed elaborati dall'Osservatorio per il TPL, in quanto i dati economici e trasportistici sino a oggi acquisiti non sono sufficienti a motivare una nuova ripartizione «base» del fondo.

La nuova ripartizione del Fondo TPL è stata quindi definita in base all'intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 19 gennaio 2017 e prevede che il soddisfacimento dell'obiettivo di efficientamento (offerta più idonea ed efficiente ed incremento qualitativo) sia verificato attraverso l'incremento annuale del « *load factor*», calcolato su base regionale con il seguente indicatore: numero di passeggeri trasportati/chilometri di servizio. L'indicatore è verificato introducendo un fattore di conversione per le diverse modalità di trasporto e l'obiettivo si intende raggiunto se il rapporto è incrementato rispetto al valore dell'anno precedente oppure se è incrementato rispetto al valore della media dei tre anni precedenti.

L'obiettivo del progressivo incremento del rapporto tra ricavi da traffico e costi operativi, viene verificato se si realizza un certo livello di incremento annuale (1,5% o 1% a seconda della misura del rapporto di partenza), del rapporto calcolato su base regionale, tra ricavi da traffico e la somma dei ricavi da traffico e dei corrispettivi di servizio, al netto della quota relativa all'infrastruttura.

L'obiettivo della definizione di livelli occupazionali appropriati è verificato attraverso il mantenimento o l'incremento dei livelli occupazionali di settore, ovvero, se necessario, mediante la loro riduzione attuata con il blocco del *turn over* per le figure professionali non necessarie a garantire l'erogazione del servizio e/o con processi di mobilità del personale verso aziende dello stesso o di altri settori ovvero di altre misure equivalenti che potranno essere successivamente definite.

La ripartizione delle risorse del Fondo viene effettuata, entro il 30 giugno di ciascun anno, per il 90 % sulla base delle percentuali riportate alla Tabella 1 e per il residuo 10 % sulla base dei criteri definiti nell'art. 3, che prevede come riferimento sempre la percentuale della tabella 1, che verrà assegnata integralmente nel caso del raggiungimento degli obiettivi, altrimenti sono previste percentuali di decurtazione. A titolo di anticipazione viene corrisposto alle regioni il 60 per cento delle risorse stanziato sul Fondo, sulla base delle percentuali della Tabella 1 ed il residuo 40 per cento è erogato su base mensile a decorrere dal mese di agosto.

A titolo di anticipazione il 60% delle risorse viene ripartito ed erogato alle regioni annualmente con decreto del MEF, sulla base delle percentuali della Tabella 1, mentre il saldo del residuo 40%, al netto delle eventuali riduzioni conseguenti al mancato raggiungimento degli obiettivi, viene erogato su base mensile a decorrere dal mese di agosto di ciascun anno. Le regioni provvedono poi ai corrispondenti trasferimenti agli enti locali.

Le risorse ripartite sono oggetto di integrazione, di saldo o di compensazione con gli anni successivi a seguito dei risultati delle verifiche di cui al comma 3, lettera e) del DPCM, effettuate attraverso gli strumenti di monitoraggio.

Si prevede che, con i decreti di ripartizione del Fondo, siano altresì determinate, nell'ambito della quota assegnata alla Regione Lazio, previa intesa con la Regione medesima e Roma capitale, le risorse da erogare direttamente a Roma capitale con le modalità e i tempi previsti per l'erogazione del Fondo alle regioni. Nelle more dell'intesa l'erogazione delle risorse è effettuata in favore della Regione (articolo 12, comma 3, del decreto legislativo n. 61 del 2012, come riformulato dal decreto legislativo n. 61 del 2013).

Per il 2014 è quindi seguita la ripartizione tra le Regioni basata sull'intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 5 agosto 2014 e la quota del 10% delle risorse è stata ripartita in quanto sono stati considerati raggiunti gli obiettivi di efficientamento e razionalizzazione richiesti dall'art. 3 del DPCM 11/3/2013. Il decreto interministeriale n. 486 dell'11 novembre 2014 ha quindi ripartito per il 2014 le risorse del Fondo nazionale, che ammontano complessivamente a circa 5 miliardi di euro annui (stanziato sul cap. 1513 dello stato di previsione del MIT).

Per il 2015, con decreto del MIT del 7 marzo 2015 è stata concessa alle Regioni a statuto ordinario l'anticipazione del 60 per cento del Fondo, come previsto dall'art. 16-bis, comma 1, del D.L. n. 95 del 2012, per un importo complessivamente pari a circa 2.954,4 milioni di €. La consistenza complessiva del Fondo per il 2015 è stata di 4.925.252.600 €. Le risorse sono erogate dal MIT, con cadenza mensile, dal 20 marzo 2015 al 20 agosto 2015, secondo la ripartizione indicata nella tabella 1 allegata al decreto, su cui era stata raggiunta l'intesa in Conferenza unificata il 5 agosto 2014.

Con DPCM 7 dicembre 2015 sono stati modificati i criteri di riparto del Fondo, poiché in data 24 settembre 2015 le regioni hanno rappresentato l'esigenza che, per ragioni di certezza della finanza regionale e per garantire la corretta prosecuzione dei servizi di trasporto pubblico locale programmati per il 2015, venissero differiti al 2016 gli effetti, in termini di eventuali decurtazioni, dell'applicazione dell'art. 3 del DPCM. La nuova disposizione prevede quindi che le decurtazioni delle risorse finanziarie che sono accertate a seguito della verifica del rispetto dei criteri di efficientamento siano applicate, sia a regime che per l'anno 2015, all'anticipazione relativa all'anno successivo a quello in cui è effettuata la verifica.

Per il 2016, con decreto del MEF del 13 aprile 2016 (G.U. 10/5/2016) è stato definito il riparto dell'anticipazione del 60 per cento del Fondo per l'anno 2016. Lo stanziamento per l'anno 2016 del fondo a valere sul capitolo 1315 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base di quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 luglio 2013, è attualmente pari a € 4.850.776.000. L'ammontare da ripartire a titolo di anticipazione è di 2.909.737.983 €, che al netto delle decurtazioni operate per il mancato raggiungimento degli obiettivi nel 2015 si riduce a 2.834.260.285 €. Con decreto interministeriale MIT/MEF n. 387 del 20 novembre 2015, modificato dal decreto n. 85 del 14 marzo 2016 sono state infatti quantificate le decurtazioni delle risorse finanziarie da effettuare a carico delle regioni a statuto ordinario per il 2015, a valere sull'anticipo 2016, a seguito della verifica del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione e di efficientamento.

### Il meccanismo di finanziamento fino al 2013

Il decreto legislativo n. 422/1997, pur attribuendo la competenza del trasporto pubblico locale alle regioni, non ha riconosciuto agli enti incaricati del servizio l'autonomia finanziaria. Il settore è stato così per un lungo periodo sostenuto da finanziamenti statali. Solo con la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244/2007, articolo 1, commi 295-299) sono state attribuite alle regioni a statuto ordinario, per lo svolgimento dei servizi di trasporto pubblico locale, due differenti quote di compartecipazione del gettito dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione, erogato nei rispettivi territori regionali.

Nella XVI Legislatura la legge-delega sul [federalismo fiscale](#) (legge n. 42/2009), ha individuato (art. 9, comma 1, lettera f), per il settore del trasporto pubblico regionale, un criterio "misto" di finanziamento, disponendo che l'ammontare del finanziamento del trasporto pubblico locale venisse determinato tenendo conto, oltre che dei costi standard, anche della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. A tal fine si è previsto, per le spese di parte corrente, l'assegnazione delle quote del fondo perequativo in misura tale da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante, ma senza garantire l'integrale copertura del fabbisogno standard, mentre per le spese in conto capitale, si è previsto di assicurare l'integrale copertura del fabbisogno standard.

In attuazione della legge n. 42/2009, il decreto legislativo n. 68/2011, ha collocato le spese in conto capitale del trasporto pubblico regionale tra quelle per le quali era possibile il ricorso al fondo perequativo. Per il trasporto pubblico locale finanziato da comuni e province, invece, il decreto legislativo n. 216/2010 ha collocato tale funzione tra quelle essenziali e quindi da finanziare con integrale copertura del fabbisogno standard, senza distinguere tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

### Ulteriori disposizioni sull'affidamento di servizi di TPL

Di seguito sono riportate in sintesi altre rilevanti disposizioni in materia di affidamento che sono intervenute nel tempo:

- con il decreto legislativo n. 422/1997, è stata trasferita la competenza in materia di trasporto pubblico locale alle regioni: esso aveva previsto all'art. 18 che l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, fosse regolato mediante contratti di servizio di durata non superiore a nove anni. Per l'affidamento dei servizi le regioni e gli enti locali avrebbero però dovuto rispettare alcuni principi comuni, tra i quali l'obbligo di

- svolgimento di una gara e la determinazione delle tariffe con l'applicazione del metodo del *price cap*. La norma prevedeva la piena operatività di questo meccanismo al termine di un periodo transitorio che inizialmente si sarebbe dovuto concludere il 31 dicembre 2003 ma che poi è stato in più occasioni prorogato fino al 31 dicembre 2009.
- l'articolo 4- *bis* del decreto-legge n. 78/2009 ha poi stabilito che, ove l'ente locale scegliesse l'affidamento diretto, dovesse essere messo a gara almeno il 10 per cento dei servizi oggetto dell'affidamento a soggetti diversi da quelli sui quali esercitano il controllo analogo e che alle società risultate aggiudicatrici di contratti di servizio al di fuori di procedure ad evidenza pubblica fosse fatto divieto di partecipare a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico locale organizzate in ambiti territoriali diversi da quelli in cui esse operano;
  - l'articolo 3- *bis* del decreto-legge n. 138/2011 ha quindi rimesso alle regioni e alle province autonome la definizione, entro il 30 giugno 2012 (poi prorogato fino al 31 dicembre 2014) del perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da massimizzare l'efficienza dei servizi pubblici locali, prevedendo che la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma debba essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Decorso inutilmente il termine indicato, si è previsto che sia il Consiglio dei Ministri, a tutela dell'unità giuridica ed economica, ad esercitare i poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, per organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, comunque tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.
  - l'articolo 34, comma 20 del decreto-legge n. 179/2012 ha previsto che l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, sia effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisca i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste; in proposito l'art. 13, comma 25-bis del D.L. n. 145 del 2013 ha poi previsto che la relazione inviata sia all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero dello sviluppo economico, che provvederà a pubblicarla nel proprio portale telematico contenente dati sull'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio; lo stesso art. 34 aveva anche stabilito (comma 21) l'obbligo per gli affidamenti in essere di adeguarsi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il termine del 31 dicembre 2013; l'articolo 13 del decreto-legge n. 150/2013 ha poi prorogato il termine al 31 dicembre 2014, stabilendo che la mancata istituzione o designazione dell'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale, ovvero la mancata deliberazione dell'affidamento entro il termine del 30 giugno 2014, comportassero l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del prefetto competente per territorio al completamento della procedura di affidamento entro il 31 dicembre 2014 e prevedendo la cessazione degli affidamenti non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea alla data del 31 dicembre 2014. Su tali norme è poi intervenuto lo schema di decreto legislativo n. 308 del 2016 recante il Testo unico dei servizi pubblici di interesse economico generale, mai emanato e le cui disposizioni sono poi in parte confluite nel D.L. n. 50 del 2017.
  - il comma 556 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147/2013), modificando l'art. 18, del D.Lgs n. 422/1997, ha poi previsto che le società, nonché le loro controllanti, collegate e controllate che, in Italia o all'estero, siano destinatarie di affidamenti non conformi agli articoli 5 e 8, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1370/2007 e la cui durata ecceda il termine del 3 dicembre 2019, non possano partecipare ad alcuna procedura per l'affidamento dei servizi, anche se già avviata. L'esclusione non si applica alle imprese affidatarie del servizio oggetto di procedura concorsuale.
  - la stessa legge n. 147 del 2013 ha anche previsto la definizione, con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata, dei costi standard dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, nonché dei criteri per l'aggiornamento e l'applicazione degli stessi prevedendo anche che una quota gradualmente crescente delle risorse statali per il trasporto pubblico locale sia ripartita tra le regioni sulla base del costo standard di produzione dei servizi (art. 1, commi 84 e 85). Il decreto non è stato emanato. Anche il DEF 2014 ha previsto un complessivo riordino della normativa sui servizi pubblici locali in funzione di una maggiore apertura al mercato e dell'aggregazione degli stessi in ambiti territoriali più ampi.

## Politiche abitative

*Nel corso della XVII legislatura, sono state adottate disposizioni volte, da un lato, al sostegno delle locazioni e dei mutui sulla prima casa e, dall'altro, all'alienazione, al recupero e alla razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP). Tra i provvedimenti più rilevanti si segnala il D.L. 47/2014. Ulteriori disposizioni in materia di politiche abitative sono contenute nel D.L. 133/2014 e nella legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015).*

## Sfratti

L'art. 4, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, ha prorogato al 31 dicembre 2014 il termine di sospensione dell'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili ad uso abitativo prevista dall'art. 1, comma 1, del D.L. 158/2008, come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 412, della legge di stabilità 2013 (L. 228/2012).

Il campo di applicazione dell'art. 4, comma 8, del D.L. 150/2013

La proroga ha riguardato gli immobili adibiti ad uso abitativo situati nei comuni elencati dall'art. 1, comma 1, della L. 9/2007, cioè:

- comuni capoluoghi di provincia;
- comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti;
- comuni ad alta tensione abitativa, individuati dalla [delibera CIPE 13 novembre 2003, n. 87](#) e dal relativo [allegato](#).

La proroga in esame è stata disposta in favore delle c.d. fasce deboli della popolazione. La norma si riferisce infatti ai conduttori per i quali si verificano tutte le seguenti condizioni (anch'esse elencate dall'art. 1, comma 1, della L. 9/2007):

- reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro;
- presenza, nel nucleo familiare, di persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66%;
- non in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza.

La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico.

La proroga disposta dal D.L. 192/2014

Sulla proroga degli sfratti è intervenuto l'[art. 8, comma 10-bis, del D.L. 192/2014](#) (c.d. decreto milleproroghe, convertito dalla legge n. 11/2015), che ha dettato una disposizione finalizzata a consentire il passaggio da casa a casa ai soggetti

interessati dalle procedure esecutive di rilascio per finita locazione di cui all'art. 4, comma 8, del D.L. 150/2013.

Per tali soggetti e per la finalità indicata, il citato comma 10-*bis* ha consentito al giudice dell'esecuzione - nelle more dell'attuazione, per l'anno 2015, del riparto delle risorse del "Fondo nazionale locazioni" e della loro effettiva attribuzione alle regioni, e comunque fino al 29 giugno 2015 (120° giorno successivo all'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 192/2014) - di disporre, su richiesta della parte interessata, la sospensione dell'esecuzione delle procedure esecutive di rilascio.

Come evidenziato nel paragrafo "I fondi a sostegno delle locazioni", il riparto delle risorse stanziato per il 2015 sul "Fondo nazionale locazioni" è stato effettuato con il D.M. 29 gennaio 2015, pubblicato nella G.U. del 6 marzo 2015. L'art. 1, comma 2, di tale decreto prevedeva che una quota non superiore al 25% delle risorse ripartite fosse destinata a dare idonea soluzione abitativa ai soggetti di cui all'art. 1, comma 1, della L. 9/2007 (di cui si è dato conto in precedenza) sottoposti a procedure esecutive di rilascio per finita locazione, promuovendo, prioritariamente, la sottoscrizione di nuovi contratti a canone concordato.

### I fondi a sostegno delle locazioni

In materia di contenimento del disagio abitativo, con l'art. 6 del D.L. 102/2013 sono state introdotte, tra l'altro, disposizioni volte:

- al rifinanziamento, nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, del Fondo nazionale per il sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione (istituito dall'art. 11 della legge n. 431/1998), per il quale, prima dell'emanazione del decreto-legge, non vi era alcuno stanziamento di bilancio per il triennio 2012-2014 (comma 4). Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione;
- a intervenire sulla questione della cosiddetta "morosità incolpevole" degli inquilini in difficoltà nel pagamento dell'affitto a causa di difficoltà temporanee, con l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 (comma 5). Tali risorse potevano essere utilizzate nei comuni ad alta tensione abitativa che avessero avviato, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli. È stata prevista l'assegnazione prioritaria delle risorse del Fondo alle regioni che abbiano emanato norme per la riduzione del disagio abitativo che prevedono percorsi di accompagnamento sociale per i soggetti sottoposti a sfratto, anche attraverso organismi comunali. A tal fine è stato previsto che le Prefetture adottino misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto.

L'art. 1 del D.L. 47/2014 ha rifinanziato entrambi i fondi suddetti, aumentando:

- di 100 milioni di euro gli stanziamenti del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione per il biennio 2014-2015;
- di 225,92 milioni di euro le risorse del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli per il periodo 2014-2020.

Il riparto tra le regioni delle risorse destinate ai fondi suddetti è stato operato con i seguenti decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti:

- con il D.M. 12 febbraio 2014 (G.U. n. 121 del 27-5-2014) ed il D.M. 4 settembre 2014 (G.U. n. 234 del 8-10-2014) sono stati ripartiti i 100 milioni di euro destinati nel 2014 al "fondo locazioni" (vedi [tabella complessiva del riparto](#), allegata al secondo dei due decreti), mentre con il [D.M. 29 gennaio 2015](#) sono stati ripartiti i 100 milioni di euro stanziati per il 2015;
- con il [decreto 14 maggio 2014](#) (adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e pubblicato nella G.U. n. 161 del 14-7-2014) sono stati ripartiti i 20 milioni destinati dal D.L. 102/2013 al fondo "morosità incolpevole" per l'anno 2014. Con il successivo [decreto 5 dicembre 2014](#) sono stati ripartiti i 15,73 milioni di euro destinati al medesimo fondo, per l'anno 2014, dal D.L. 47/2014. Le risorse stanziare per l'anno 2015 (pari a 32,7 milioni di euro) sono state ripartite con il [decreto 19 marzo 2015](#) (pubblicato nella G.U. n. 118 del 23 maggio 2015). Per il 2016, con il [D.M. 30 marzo 2016](#) (pubblicato nella Gazz. Uff. 25 luglio 2016, n. 172) sono state ripartite risorse per 59,73 milioni, e, per il 2017, con il [D.M. 1° agosto 2017](#), 11,1 milioni di euro.

Il D.L. 47/2014 è intervenuto anche sulla disciplina che regola il funzionamento di questi due fondi, con una serie di modifiche che riguardano le iniziative finanziabili e le procedure per il riparto, nonché la stipula delle convenzioni e le modalità di erogazione dei contributi (art. 2, commi 1 e 1-ter).

Sull'utilizzo delle risorse e i futuri intendimenti del Governo, elementi di informazione sono stati forniti in risposta alle interrogazioni [5-07650](#) (contenente anche dati sul Programma di recupero ex articolo 4 del decreto-legge n. 47 del 2014 per il quale si rinvia al paragrafo Le norme in materia di politiche abitative contenute nel D.L. 47/2014 e il programma di recupero degli alloggi di ERP), [5-07463](#), [4-04084](#), [4-09742](#) e [5-12082](#).

La legge di bilancio 2018 (L. 205/2017) ha previsto l'assegnazione al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di risorse pari a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020, stabilendo, altresì, che al medesimo Fondo nazionale possano essere destinate ulteriori risorse, da parte delle regioni, a valere sulle somme non spese del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli. Con un decreto del Ministero delle infrastrutture, da emanare entro il 30 giugno di ciascuno degli anni 2019 e 2020, sono stabilite le modalità di trasferimento delle risorse tra i due Fondi in relazione alle annualità pregresse (commi 20-22).

La legge di bilancio 2018 (commi 23 e 24) è, inoltre, intervenuta sulla disciplina della detrazione dei canoni di locazione di alloggi universitari per gli studenti "fuori sede", prevedendo che per il 2017 e il 2018 il requisito della



distanza si intende rispettato anche all'interno della stessa provincia, ed è ridotto a 50 km per gli studenti residenti in zone montane o disagiate. A regime l'agevolazione è riconosciuta per le università ubicate in un comune distante almeno 100 chilometri e, comunque, situate in una provincia diversa da quella di residenza. In tale ambito, si ricorda l'emanazione del [decreto 16 gennaio 2017](#) recante i criteri generali per la realizzazione degli accordi da definire in sede locale per la stipula dei contratti di locazione ad uso abitativo a canone concordato, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, nonché dei contratti di locazione transitori e dei contratti di locazione per studenti universitari, ai sensi dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3 della stessa legge.

## I fondi per la prima casa

Con l'art. 6 del D.L. 102/2013 sono state introdotte, tra l'altro, disposizioni:

- volte al rifinanziamento del Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (istituito dall'art. 2, comma 475, della legge n. 244 del 2007 – finanziaria 2008) nella misura di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 (comma 2). Il comma 2, come modificato dal comma 51 dell'art. 1 della L. 147/2013 (stabilità 2014), consente altresì l'introduzione, senza pregiudizio per la continuità dell'operatività del Fondo, di particolari forme di intervento con riguardo alle famiglie numerose;
- che intervengono sulla disciplina e sulle risorse del Fondo (istituito dal comma 3-*bis* dell'art. 13 del D.L. 112/2008, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della gioventù) per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

In particolare, il comma 3 dell'art. 6 del D.L. 102/2013 ha esteso, a decorrere dall'anno 2014, la platea dei beneficiari del Fondo in questione ai giovani di età inferiore ai 35 anni titolari di un rapporto di lavoro atipico (di cui all'articolo 1 della L. 92/2012) ed ha incrementato la dotazione del medesimo Fondo di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 2013 è stato pubblicato il [decreto 24 giugno 2013, n. 103](#), che ha modificato la disciplina del Fondo contenuta nel decreto interministeriale 17 dicembre 2010, n. 256. Il comma 48 della legge di stabilità 2014 (L. 147/2013), nell'ambito di un riordino generale del sistema delle garanzie per l'accesso al credito delle famiglie e delle imprese, ha previsto la sostituzione del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa, con un nuovo Fondo di garanzia per la prima casa, per la concessione di garanzie, a prima richiesta, su mutui ipotecari o su portafogli di mutui ipotecari.

A tale nuovo fondo, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, sono state attribuite risorse pari complessivamente a 600 milioni di euro nel triennio 2014-2016 (200 milioni annui), nonché le attività e le passività del Fondo di cui all'articolo 13, comma 3-*bis*, del D.L. 112/2008, che continua ad operare fino all'emanazione dei decreti attuativi necessari a rendere operativo il nuovo Fondo di garanzia per la prima casa, previsti dal medesimo comma 48,

lettera c).

In attuazione della citata lettera c) è stato emanato il [decreto interministeriale 31 luglio 2014](#) (pubblicato nella G.U. n. 226 del 29 settembre 2014), con cui è stata definita dettagliatamente la disciplina del nuovo Fondo di garanzia "prima casa".

## [Le misure in materia di politiche abitative adottate prima del D.L. 47/2014](#)

Prima del decreto-legge n. 47/2014, le principali misure in materia di politiche abitative sono state dettate dall'[art. 6 del D.L. 102/2013](#) e hanno riguardato il sostegno alle locazioni (v. paragrafo "I fondi a sostegno delle locazioni") e i fondi per la "prima casa" (v. paragrafo "I fondi per la prima casa").

Con l'[art. 6, comma 1 del D.L. 102/2013](#) sono state inoltre disposte misure di sostegno all'accesso all'abitazione e al settore immobiliare, attraverso l'intervento della Cassa depositi e prestiti, mentre l'[art. 4](#) è intervenuto sulla disciplina della cosiddetta "cedolare secca" introdotta dal D.Lgs. 23/2011, al fine di ridurre, per gli immobili locati a canone "concordato", l'aliquota dal 19% al 15% a decorrere dall'anno di imposta 2013. Sulla misura della cedolare secca è successivamente intervenuto l'[art. 9 del D.L. 47/2014](#), che l'ha ridotta al 10% per il quadriennio 2014-2017 e l'[art. 1, comma 16, della legge di bilancio 2018 \(L. 205/17\)](#) che ha prorogato tale riduzione al biennio 2018-2019.

Prima del D.L. 102/2013, con l'[art. 52 del D.L. 69/2013](#) (c.d. decreto del fare), tra l'altro, è stata stabilita l'impignorabilità sulla prima ed unica casa di abitazione a fronte di crediti dello Stato iscritti a ruolo.

L'[art. 4, comma 8-bis, del D.L. 150/2013](#) è invece intervenuto, con una disposizione di proroga, sul programma di edilizia residenziale per i dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata (v. paragrafo "Il Programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata").

## [Il Programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata](#)

L'[art. 4, comma 8-bis, del D.L. 150/2013](#) ha prorogato di 3 anni (dal 31 dicembre 2013 al 31 dicembre 2016) il termine per la ratifica degli accordi di programma, finalizzati alla rilocalizzazione degli interventi del programma straordinario di edilizia residenziale per i dipendenti delle amministrazioni dello Stato impegnati nella lotta alla criminalità organizzata (avviato dall'[art. 18 del D.L. 152/1991](#)). Successivamente, l'[articolo 9, comma 9 del D.L. n. 244 del 2016](#) ha prorogato tale termine fino al 31 dicembre 2017, e l'[art. 1, comma 879, della legge di bilancio 2018](#), fino al 31 dicembre 2019 (L. 205/17).

L'[elenco degli interventi con accordi di programma ratificati al 31 dicembre 2007 e di possibile rilocalizzazione, entro il 31 dicembre 2016](#), ai sensi del citato comma 8-bis, anche in regioni confinanti ed esclusivamente in comuni capoluogo di provincia, è stato pubblicato sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (della

pubblicazione è stata data notizia con un comunicato pubblicato nella G.U. n.193 del 21-8-2014).

Ulteriori disposizioni, relative agli alloggi destinati ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, sono contenute nel D.L. 47/2014 al fine di disciplinare i casi e le condizioni per cui è consentito, all'assegnatario di tali alloggi, di continuare ad usufruire degli alloggi medesimi o di acquistarli prima dei termini (commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 3).

L'art. 10, comma 10-*ter*, del medesimo decreto-legge detta invece norme per consentire l'utilizzo, per la realizzazione di alloggi sociali, di aree o diritti edificatori che dovevano servire per la costruzione di alloggi, nell'ambito del Programma di edilizia residenziale pubblica destinato ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, ma per i quali non si è avuta una copertura finanziaria.

Il successivo articolo 10-*bis* prevede alcuni casi di revoca dei finanziamenti del Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica destinato ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata e disciplina il riutilizzo delle risorse.

Con il [D.M. 8 maggio 2014, n. 185](#) sono state apportate modifiche ed integrazioni al precedente D.M. 10 maggio 2002, n. 215, con il quale sono stati stabiliti i limiti di reddito, i criteri per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione ed i requisiti degli assegnatari degli alloggi di edilizia agevolata e sovvenzionata realizzati con i finanziamenti del programma straordinario di cui all'articolo 18 del D.L. 152/1991.

## [Le norme in materia di politiche abitative contenute nel D.L. 47/2014 e il programma di recupero degli alloggi di ERP](#)

### Le misure previste dal D.L. 47/2014

Il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, ha introdotto una serie di norme in materia di politiche abitative. Un primo gruppo di disposizioni ha riguardato il settore delle locazioni. Tra esse rientrano quelle dettate dagli articoli 1 e 2 e relative al "fondo locazioni" e al "fondo morosità incolpevole" (v. paragrafo "I fondi a sostegno delle locazioni"), nonché altre disposizioni tra cui, in particolare, quelle dettate dall'art. 9 relativamente alla c.d. cedolare secca (pari al 10% per il quadriennio 2014-2017 e pari al 15% a regime dal 2018).

Successivamente, l'art. 1, comma 16, della legge di bilancio 2018 (L. 205/17) ha prorogato la cedolare "secca" al 10% anche per gli anni 2018 e 2019.

Un secondo gruppo di disposizioni del D.L. 47/14 (artt. 3-4) è finalizzato ad accelerare il processo di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) e a concedere contributi per l'acquisto di tali alloggi, nonché a consentire l'emanazione di un Programma di recupero e di razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di ERP, finanziato con risorse provenienti da precedenti finanziamenti che vengono revocati. A tale fine sono stati emanati due decreti ministeriali, il D.M. 24 febbraio 2015, recante le procedure di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, e il D.M. 16 marzo 2015, recante i criteri per la formulazione di un programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (vedi *infra*).

Ulteriori misure riguardano gli alloggi sociali e gli alloggi destinati ai dipendenti impegnati nella lotta alla criminalità organizzata (artt. 6, 7, 8, 10 e 10-*bis*), altre sono volte a contrastare l'occupazione abusiva di immobili (art. 5).

Il comma 235 della legge di stabilità 2015 e l'art. 14 del D.L. 185/2015

Il comma 235 della legge di stabilità 2015 ([legge n. 190/2014](#)) ha previsto uno stanziamento pluriennale per l'attuazione del suddetto Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili. A tali fini, è stata autorizzata una spesa, complessivamente di 130 milioni di euro per il periodo 2015-2018, per:

- 30 milioni di euro per ciascuno degli anni del periodo 2015-2017;
- 40 milioni di euro per l'anno 2018.

Lo stesso comma 235 ha previsto che alle citate risorse si aggiungono ulteriori 270,431 milioni di euro derivanti dalle revoche delle risorse per interventi non avviati nei termini previsti, disposte dall'art. 13, comma 1, del D.L. n. 145 del 2013 (cd. "Destinazione Italia"), nel limite dei seguenti importi: 34,831 milioni per l'anno 2014; 6,277 milioni per ciascuno degli anni del periodo 2015-2017; 30,277 milioni per l'anno 2018; 39,277 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020; 33,019 milioni per l'anno 2021; 24,973 milioni per ciascuno degli anni del periodo 2022-2024.

Al fine di incentivare il programma di recupero di immobili e alloggi di ERP, anche per prevenire fenomeni di occupazione abusiva, l'art. 14 del D.L. 185/2015 ha autorizzato la spesa di 25 milioni di euro, per l'anno 2015, da ripartire sulla base del programma redatto ai sensi dell'art. 4 del D.L. 47/2014.

Si ricorda inoltre che per gli interventi relativi all'edilizia pubblica, è previsto uno stanziamento a favore del Ministero delle infrastrutture pari a 424 milioni di euro per il periodo 2017-2032, a valere sulle risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese ([D.P.C.M. 21 luglio 2017](#), emanato ai sensi dell'art. 1, comma 140, della legge n. 232/2016, legge di bilancio 2017).

#### *Disposizioni di attuazione*

In attuazione delle succitate disposizioni sono stati emanati il [decreto interministeriale 24 febbraio 2015](#) recante "Procedure di alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica" (in G.U. n. 115 del 20 maggio 2015), attuativo dell'art. 3, comma 1, lettera a), del D.L. 47/2014, nonché il [decreto interministeriale 16 marzo 2015](#) recante "Criteri per la formulazione di un programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (pubblicato nella G.U. n. 116 del 21 maggio 2015), attuativo dell'art. 4, comma 1, del D.L. 47/2014 (che dispone l'articolazione del programma secondo le seguenti due linee di intervento: (a) interventi di non rilevante entità di importo inferiore a 15.000 euro finalizzati a rendere prontamente disponibili gli alloggi sfitti mediante lavorazioni di manutenzione ed efficientamento; b) interventi di ripristino di alloggi di risulta e di manutenzione straordinaria nel limite di 50.000 euro per alloggio).

Le disposizioni del decreto del 16 marzo 2015 sono state integrate dal [decreto 12 ottobre 2015](#) (pubblicato sulla G.U. n. 265 del 13 novembre 2015) recante "Ammissione a finanziamento degli interventi e assegnazione alle regioni delle risorse per il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei Comuni e degli Istituti autonomi per le case popolari comunque denominati", a sua volta modificato dal [decreto 30 marzo 2016](#) (pubblicato nella G.U. n. 126 del 31 maggio 2016).

Successivamente con il [decreto 5 ottobre 2016](#) (G.U. 289/16), sono state assegnate e ripartite le risorse di cui all'art. 14 del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, quale anticipazione per l'annualità 2017 e con il [decreto 21 dicembre 2017](#) sono stati rimodulati gli interventi di linea a) e di linea b).

Sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono consultabili i dati relativi all'attuazione del [Programma di recupero per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica](#)

Secondo quanto affermato dal rappresentante del Governo, nella seduta dell'VIII Commissione (Ambiente) del 7 settembre 2017 in risposta all'[interrogazione 5-12082](#) in merito all'attuazione del Programma di recupero e razionalizzazione degli immobili di proprietà di comuni ed ex IACP, "ad oggi risultano trasferite per gli interventi di linea a) risorse per euro 57.217.991,30, che rappresentano pressoché il totale delle risorse programmate dalle regioni per il recupero dei primi 4480 alloggi. Per quanto concerne gli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria (linea b) va segnalato che la legge di finanziamento ipotizzava un arco temporale di messa a disposizione delle risorse assegnate per tali iniziative dal 2014 al 2024, che risultava non coerente con la necessità di dare immediate risposte al disagio abitativo. Per tale motivo la quasi totalità delle risorse, con la legge di bilancio 2016, sono state accorpate a valere sul periodo 2014-2018. È auspicabile che anche i residui fondi distribuiti temporalmente dal 2019 al 2024 (22,48 milioni) possano essere accorpate in una unica annualità (2019). Ad oggi risultano avviati 3282 alloggi (conclusi 405) su un totale di 20.766".

## Ulteriori disposizioni

Le norme in materia di politiche abitative contenute nel decreto c.d. sblocca Italia

Il [decreto-legge 133/2014](#) (c.d. sblocca Italia) ha introdotto alcune novità in materia di politiche abitative. In particolare l'art. 19 ha disposto l'esenzione dalle imposte di registro e di bollo nel caso di registrazione di atti che dispongono esclusivamente la riduzione del canone di un contratto di locazione in corso, mentre l'art. 21, al fine di incentivare gli investimenti in abitazioni in locazione, ha previsto una deduzione dal reddito del 20% a favore di chi, al di fuori di un'attività commerciale, acquista dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2017 un alloggio a destinazione residenziale di nuova costruzione e rivenduto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge o oggetto di ristrutturazione. Per l'applicabilità della deduzione viene richiesto, tra l'altro, che l'immobile sia destinato alla locazione con un canone non superiore a quello concordato per una durata minima di 8 anni e che tale periodo abbia carattere continuativo. In attuazione di quanto disposto da tale norma, è stato adottato il [decreto 8 settembre 2015](#).

Occorre ricordare inoltre l'art. 23, che disciplina le caratteristiche principali di una nuova tipologia contrattuale, quella dei contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili (c.d. **rent to buy**), e l'art. 26, che reca una serie di disposizioni finalizzate a semplificare e accelerare le procedure di valorizzazione

degli immobili pubblici inutilizzati, con priorità di valutazione per i progetti di recupero di immobili a fini di edilizia residenziale pubblica (ERP), da destinare a nuclei familiari utilmente collocati nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di edilizia economica e popolare e a nuclei sottoposti a provvedimenti di rilascio per morosità incolpevole, nonché gli immobili da destinare ad autorecupero, affidati a cooperative composte esclusivamente da soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

L'ERP rientra inoltre tra le opere di pubblica utilità da finanziare, in via d'urgenza e prioritariamente, nell'ambito degli investimenti immobiliari dell'INAIL (art. 27).

Le misure in materia di politiche abitative nella legge di stabilità 2016

Nella legge di stabilità 2016 ([L. 208/2015](#)) sono contenute numerose disposizioni in materia di politiche abitative.

Tali norme riguardano in gran parte aspetti di natura fiscale, quali ad esempio le agevolazioni fiscali per gli immobili locati a canone concordato (commi 53-54), per gli atti di trasferimento delle aree che rientrano negli interventi di edilizia convenzionata (comma 58) e per gli enti di edilizia popolare (commi 89-90). Per una trattazione completa delle disposizioni di carattere fiscale relative agli immobili si rinvia al tema "[Tassazione immobiliare](#)".

Le norme contenute nel comma 59 intervengono sulla disciplina delle locazioni di immobili ad uso abitativo, al fine di: prevedere l'obbligo, a carico del locatore, di registrazione del contratto entro un termine perentorio di 30 giorni; consentire l'azione dinanzi all'autorità giudiziaria nei casi di mancata registrazione del contratto nel predetto termine; ancorare la determinazione da parte del giudice (nel giudizio che accerta l'esistenza del contratto di locazione) del canone dovuto a un valore minimo definito ai sensi della normativa vigente. Lo stesso comma 59 detta una disposizione finalizzata a chiarire la misura del canone di locazione dovuto dai conduttori che avevano beneficiato della rideterminazione *ex lege*, per mancata o parziale registrazione del contratto (*ex* articolo 3, commi 8 e 9, del D.Lgs. 23/2011).

I commi 76-84 disciplinano invece gli aspetti civilistici e fiscali della locazione finanziaria di immobili adibiti ad uso abitativo.

In particolare, il comma 76 chiarisce che, con il contratto di **leasing immobiliare**, la banca o l'intermediario si obbligano ad acquistare o far costruire l'immobile, su scelta e indicazione del soggetto utilizzatore, a disposizione del quale l'immobile è posto per un dato tempo e verso un corrispettivo (che deve tener conto del prezzo di acquisto o di costruzione e della durata del contratto). Alla scadenza del contratto l'utilizzatore ha la facoltà di acquistare la proprietà del bene ad un prezzo prestabilito. All'acquisto dell'immobile oggetto del contratto di leasing si applica il divieto di azione revocatoria fallimentare. Sono altresì disciplinati, tra l'altro, dai commi 78-81: le conseguenze della risoluzione del contratto per inadempimento dell'utilizzatore; nonché la possibilità di chiedere la sospensione del pagamento dei corrispettivi periodici e le modalità di ripresa dei pagamenti al termine della sospensione. La disciplina fiscale applicabile è invece presente nei successivi

comma 82-84 la cui applicazione cessa dal 1° gennaio 2021.  
Vengono infine previste disposizioni per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie (commi 974-978), di cui si dà conto nel paragrafo "Le politiche di riqualificazione urbana" del tema "[Urbanistica](#)".



## Edilizia

*Nella XVII legislatura, sono state adottate numerose disposizioni, volte a modificare la disciplina contenuta nel Testo Unico in materia edilizia anche con finalità di semplificazione, che hanno riguardato, tra l'altro, gli interventi di ristrutturazione edilizia, il certificato di agibilità, i titoli abilitativi. In occasione delle diverse leggi di bilancio, inoltre, sono state prorogate le misure di incentivazione fiscale per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio.*

### Le semplificazioni in materia edilizia contenute nel D.L. 69/2013 (cd. decreto del fare)

L'[art. 30 del D.L. 69/2013](#) (c.d. decreto del fare) ha introdotto numerose disposizioni in materia edilizia che hanno modificato in più punti il D.P.R. 380/2001 (cd. Testo Unico per l'Edilizia, di cui con il recente [D.M. 17 gennaio 2018](#) sono state aggiornate le norme tecniche per le costruzioni).

In estrema sintesi, le principali norme introdotte riguardano:

- la facoltà, per le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al [D.M. n. 1444/1968](#) - che detta nel suo complesso una serie di disposizioni volte a fissare limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza (art. 8), di distanza fra i fabbricati (art. 9) - e di dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali (lettera 0a) del comma 1);
- l'inclusione, nel novero degli "interventi di ristrutturazione edilizia" - elencati dalla lettera d) del comma 1 dell'[art. 3 del D.P.R. 380/2001](#) - di quelli di demolizione e ricostruzione che comportano variazioni nella sagoma. Viene inoltre introdotto, alla citata lettera d), un periodo che mira a ricomprendere nella ristrutturazione edilizia anche il ripristino/ricostruzione di edifici crollati o demoliti. Il rispetto della sagoma dell'edificio preesistente viene invece ancora considerato come elemento per considerare l'intervento – sia di demolizione/ricostruzione, sia di ripristino/ricostruzione di edifici crollati/demoliti – come "di ristrutturazione edilizia" qualora l'immobile sia vincolato ai sensi del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Viene altresì stabilito che gli interventi di ristrutturazione edilizia con modifiche della sagoma non sono più soggetti a permesso di costruire, a meno che non riguardino immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (lettere a), c) ed e) del comma 1). La segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per interventi comportanti modifiche della sagoma non trova applicazione, inoltre, nelle zone "A" del territorio comunale (agglomerati

urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale) nelle more dell'adozione di un'apposita delibera comunale che individui le aree in cui è sufficiente la SCIA (comma 4 dell'art. 23-bis del T.U. edilizia, introdotto dalla lettera f) del comma 1 dell'art. 30 in questione);

- la disciplina relativa al certificato di agibilità. In particolare viene introdotta una norma che consente il rilascio del certificato di agibilità parziale (lettere g) ed h) del comma 1);
- la proroga di 2 anni (ferma restando la diversa disciplina regionale e previa comunicazione del soggetto interessato) dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori fissati per il permesso di costruire e per la denuncia di inizio attività - DIA/SCIA e la proroga di tre anni del termine delle autorizzazioni paesaggistiche in corso di efficacia alla data del 21 agosto 2013 (commi 3 e 4).

Ulteriori disposizioni introdotte dall'art. 30 del D.L. 69/2013 hanno riguardato la dichiarazione del tecnico abilitato per interventi di edilizia libera (lettera b) del comma 1), il rilascio del permesso di costruire su immobili vincolati (lettera d) del comma 1) e le autorizzazioni preliminari alla SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) e alla comunicazione di inizio dei lavori (lettera f) del comma 1, che ha introdotto l'articolo 23-*bis* nel T.U. edilizia). Il comma 3-*bis* ha prorogato di tre anni il termine di validità, nonché i termini di inizio e fine dei lavori nell'ambito delle convenzioni di lottizzazione di cui all'art. 28 della L. 1150/1942, o degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, stipulati sino al 31 dicembre 2012. Il successivo comma 5-*bis* riguarda invece la tariffazione delle attività svolte dal Servizio tecnico centrale del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Merita altresì ricordare la norma relativa alle cosiddette opere precarie (quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, etc.) dettata dall'art. 41, comma 4, del D.L. 69/2013, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 189/2015, che ha integrato il disposto della lettera e.5) del comma 1 dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001, al fine di ricomprendere tra gli interventi di nuova costruzione (che hanno quindi necessità del permesso di costruire) i manufatti citati anche nel caso in cui siano installati con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti.

L'inclusione di tali interventi era stata disposta dalla suddetta norma premettendo la parola "ancorché", locuzione sostituita successivamente dalle parole "salvo che" dall'articolo 10-ter, comma 1, del D.L. 47/2014, che conseguentemente ha escluso tali interventi con temporaneo ancoraggio al suolo dal novero degli interventi di "nuova costruzione".

Da ultimo, la legge n. 221 del 2015 (cd. collegato ambientale), con l'art. 52, comma 2, ha nuovamente modificato la suddetta disciplina prevedendo che non siano considerati interventi di nuova costruzione, e quindi non subordinati a permesso di costruire, i manufatti leggeri, anche prefabbricati, e le strutture di qualsiasi genere quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, o depositi, magazzini e simili:

- diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;

- o ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, sotto quello paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore.

### Le principali norme in materia edilizia contenute nel D.L. 133/2014 (cd. decreto sblocca Italia)

L'articolo 17 del D.L. 133/2014 (c.d. decreto sblocca Italia) ha modificato in più punti il T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001).

Un primo e corposo gruppo di modifiche riguarda quelle relative alla disciplina delle c.d. opere interne e dei relativi titoli abilitativi. In particolare, viene modificata la definizione di interventi di manutenzione straordinaria. Per essere considerati tali non è più richiesta l'invarianza dei volumi e delle superfici delle singole unità immobiliari, ma solo che non sia alterata la volumetria complessiva degli edifici. Nella nuova definizione di manutenzione straordinaria vengono fatti rientrare gli interventi consistenti nel frazionamento/accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere, anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso (lettera a) del comma 1). Tali interventi di manutenzione straordinaria possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo, quindi semplicemente previa Comunicazione, anche per via telematica, di Inizio dei Lavori (CIL), a condizione che l'intervento non riguardi le parti strutturali dell'edificio (lettera c) del comma 1). Alle modifiche citate si accompagna quella disposta dalla lettera d) del medesimo comma 1, secondo cui non è più necessario il permesso di costruire per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano aumento di unità immobiliari, modifiche del volume o delle superfici. In base al nuovo disposto il permesso di costruire serve invece se vi è una modifica della volumetria complessiva degli edifici (oltre che nel caso, già contemplato dal testo previgente dell'art. 10, comma 1, lett. c), del T.U. edilizia, di modifica dei prospetti).

Ulteriori disposizioni riguardano l'inclusione, tra gli interventi di manutenzione ordinaria eseguibili senza titolo abilitativo, dell'installazione di pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12kW (lettera c), numero 01), del comma 1), nonché la disciplina relativa alle modifiche interne di carattere edilizio sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, che ai sensi del numero 1), lett. b), della lettera c) del comma 1, possono essere eseguite semplicemente previa CIL, a condizione che gli interventi non riguardino le parti strutturali.

Oltre a semplificare la disciplina delle opere interne, l'art. 17 del D.L. 133/2014 ha introdotto norme che incidono sulle responsabilità dei progettisti. La lettera c), numero 2), prevede infatti, per gli interventi di manutenzione straordinaria e per le modifiche interne sulla superficie coperta dei fabbricati adibiti ad esercizio d'impresa, che la CIL sia asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in

materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio. All'amministrazione comunale deve essere altresì trasmesso l'elaborato progettuale. La sanzione per la mancata presentazione della CIL nei casi citati è elevata da 258 a 1.000 euro (lettera c), numero 5), del comma 1).

Per tutti gli interventi eseguibili semplicemente tramite CIL (vale a dire quelli elencati dal comma 2 dell'art. 6 del T.U. edilizia), la semplificazione introdotta dal numero 3) della lettera c) del comma 1 dell'art. 17 del D.L. 133/2014 svincola il soggetto interessato dall'obbligo di provvedere alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale, a condizione che la CIL venga integrata con la comunicazione di fine lavori.

Un secondo gruppo di disposizioni riguarda il permesso di costruire. Nello specifico, riguardano l'introduzione di una nuova ipotesi di permesso di costruire in deroga anche alle destinazioni d'uso per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di ristrutturazione urbanistica, attuati anche in aree industriali dismesse (art. 17, comma 1, lettera e), e del permesso di costruire convenzionato (art. 17, comma 1, lettera q). Si prevede, inoltre, la proroga dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori, contemplati dal permesso di costruire, in caso di blocco degli stessi lavori causato da iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria rivelatesi poi infondate (art. 17, comma 1, lettera f, n. 2). Al fine di agevolare gli interventi di densificazione edilizia, per la ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, si prevede, altresì, una riduzione del contributo di costruzione in misura non inferiore al 20% rispetto a quello previsto per le nuove costruzioni (art. 17, comma 1, lettera h, n. 2). Vengono poi integrati i criteri che la regione deve considerare nella redazione delle tabelle parametriche che i comuni devono utilizzare per la determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, al fine di prevedere, da un lato, un criterio di differenziazione tra gli interventi finalizzato ad incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia anziché quelli di nuova costruzione e, dall'altro, un criterio di valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso (art. 17, comma 1, lettera g, n. 3).

Ulteriori disposizioni dettate dall'art. 17 in questione riguardano l'introduzione di una disciplina finalizzata a stabilire quali mutamenti della destinazione d'uso siano urbanisticamente rilevanti (art. 17, comma 1, lettera n) e di sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza accertata all'ingiunzione di demolizione degli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, i cui proventi sono destinati, tra l'altro, alla demolizione e alla rimessione in pristino delle opere abusive (art. 17, comma 1, lettera q-bis). Si introduce nel T.U. una disciplina riguardante gli "interventi di conservazione" (art. 17, comma 1, lettera b); in particolare, la norma stabilisce che lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione e che, in tal caso, l'amministrazione comunale può favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione - incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta - e dispone altresì che, nelle more dell'attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi (ad eccezione della

demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettive ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario).

Il successivo articolo 17-*bis* ha introdotto infine norme finalizzate, tra l'altro, all'adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo al fine di semplificare ed uniformare le norme e gli adempimenti. In attuazione di quanto disposto è stata siglata l' [Intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU](#).(pubblicata nella G.U. n. 268 del 2016), in cui si stabilisce tra l'altro che le regioni ordinarie provvedono al recepimento dello schema di regolamento edilizio-tipo e che i comuni adeguano i propri regolamenti edilizi per conformarli allo schema di regolamento edilizio tipo e relativi allegati, come eventualmente specificati e integrati a livello regionale.

L'art. 25 del D.L. 133/2014, nell'ambito delle misure urgenti di semplificazione amministrativa e di accelerazione delle procedure in materia di patrimonio culturale, ha modificato, con il comma 2, l'articolo 12, comma 2, del D.L. n. 83 del 2014, integrando i contenuti del regolamento finalizzato a dettare disposizioni modificative e integrative del regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali). Conseguentemente, è stato emanato il D.P.R. n. 31 del 2017, in cui sono individuati gli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata (Allegati A e B), che abroga il D.P.R. 9 luglio 2010, n. 139. L'Allegato A del D.P.R. 31/2017 elenca 31 interventi esonerati dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica, tra i quali, opere interne che modificano la destinazione d'uso ma non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, interventi sui prospetti e sulle coperture che rispettino il piano del colore, la realizzazione di aperture esterne e finestre a tetto, interventi di consolidamento statico degli edifici (se non modificano il volume, l'altezza, ecc), interventi per l'eliminazione delle barriere architettoniche, installazione di pannelli solari su coperture piane e non visibili dall'esterno, installazione di tende parasole su terrazze o spazi pertinenziali privati e interventi di fedele ricostruzione di edifici, manufatti e impianti tecnologici che, in conseguenza di calamità naturali o catastrofi, risultino in tutto o in parte crollati o demoliti. L'Allegato B invece elenca 42 interventi che prevedono un regime semplificato di autorizzazione paesaggistica, tra i quali, opere che comportano aumenti di volume fino al 10% degli edifici che non alterano le caratteristiche del fabbricato, gli interventi antisismici, di miglioramento energetico o necessari per il superamento di barriere architettoniche che comportano innovazione sulla sagoma dell'edificio e anche la realizzazione di tettoie, porticati, chioschi da giardino permanenti, purché non superino la superficie di 30 mq. Il D.P.R. 31/2017 stabilisce altresì l'esonero dall'obbligo di autorizzazione semplificata per alcuni interventi riguardanti aree ed edifici vincolati dal piano paesaggistico, e ricadenti negli Allegati A e B, qualora il piano contenga già le specifiche prescrizioni d'uso tese ad assicurare la tutela del bene paesaggistico. Al riguardo, il Mibact ha pubblicato con la [circolare 15/2017](#) una prima [nota informativa](#) di carattere generale, in merito alla fase di prima applicazione del decreto, con specifico riguardo alle procedure in corso alla data di entrata in vigore della nuova disciplina.

[Le detrazioni fiscali per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio](#)

Le detrazioni fiscali per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica dispiegano i propri effetti nel mercato rispettivamente dal 1998 e dal 2007 e la loro applicabilità è stata oggetto di numerose proroghe nel corso degli anni, nonché di modifiche che hanno inciso sulle aliquote, sui limiti massimi di spesa, sulle categorie di interventi agevolabili. Nel corso della XVII legislatura, le varie leggi di bilancio hanno prorogato l'applicazione delle detrazioni e hanno introdotto importanti innovazioni anche con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche.

#### La legge di stabilità per il 2014

La legge di stabilità per il 2014 ([articolo 1, comma 139, della legge n. 147 del 2013](#)) ha disposto la proroga delle detrazioni per gli interventi di recupero edilizio e risparmio energetico. In particolare, per le ristrutturazioni edilizie, confermando il limite di 96.000 euro per immobile, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al 50 per cento, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 40 per cento per l'anno 2015. Con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al 65 per cento, stabilendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento per l'anno 2015. Per quanto concerne la detrazione d'imposta per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (cd. ecobonus), è stata prorogata al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al 65 per cento, mentre per l'anno 2015 è stato previsto che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento. Con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a parti comuni degli edifici condominiali è stata prorogata sino al 30 giugno 2015 la misura della detrazione al 65 per cento, prevedendo altresì che la detrazione si applichi nella misura del 50 per cento nei 12 mesi successivi.

#### La legge di stabilità per il 2015

Il comma 47 della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha previsto un'ulteriore proroga delle detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica, mantenendo anche per il 2015 le misure del 50 per cento per le ristrutturazioni e del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali. Tali norme sono state estese alle schermature solari (fino a un valore massimo della detrazione di 60.000 euro), agli impianti di climatizzazione invernale alimentati da biomasse combustibili (nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro) nonché all'adozione di misure antisismiche, confermando la misura del 65 per cento. Inoltre, il comma 657 della legge di stabilità 2015, modificando l'articolo 25, comma 1 del decreto-legge n. 78 del 2010, ha elevato dal 4 all'8 per cento la ritenuta operata da banche e Poste sugli accrediti di bonifici disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici.

## La legge di stabilità per il 2016

I commi 74, 87 e 88 della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) hanno prorogato fino al 31 dicembre 2016 le citate detrazioni per gli interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica nella misura del:

- 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali;
- 50 per cento per le ristrutturazioni e per il connesso acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici.

Con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali è stata prevista la possibilità per i soggetti che si trovano nella *no tax area* (pensionati, dipendenti e autonomi) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori, secondo le modalità definite dal Provvedimento 22 marzo 2016 pubblicato nel sito dell'Agenzia delle entrate (comma 74), per le spese sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2016.

Le giovani coppie, anche di fatto, in cui almeno uno dei due componenti non abbia superato i 35 anni, che hanno acquistato un immobile da adibire ad abitazione principale possono usufruire di una detrazione fiscale del 50 per cento per le spese sostenute per l'acquisto di mobili nel 2016 fino a 16.000 euro (comma 75). Tale detrazione non è stata prorogata dalla legge di bilancio 2017 (vedi *infra*).

Le detrazioni per gli interventi di riqualificazione energetica sono usufruibili anche dagli IACP, comunque denominati, per le spese sostenute, dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica (comma 87).

Le predette detrazioni sono state estese anche per l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo da remoto degli impianti di riscaldamento e/o produzione di acqua calda e/o climatizzazione delle unità abitative, che garantiscono un funzionamento efficiente degli impianti, nonché dotati di specifiche caratteristiche (comma 88).

## La legge di bilancio per il 2017 e il D.L. 50/2017

La legge di bilancio 2017 (articolo 1, commi 2-3 della [legge n. 232 del 2016](#)) ha prorogato fino al 31 dicembre 2017 la detrazione del 65 per cento per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (c.d. **ecobonus**), per le schermature solari, per gli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili e per i dispositivi multimediali per il controllo da remoto per riscaldamento o climatizzazione, confermando i limiti di spesa, e prevedendo una estensione della suddetta proroga al 31 dicembre 2021 per gli interventi di riqualificazione energetica relativi a parti comuni degli edifici condominiali o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio. Con riferimento a tali interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali si prevede la possibilità per i soggetti che si trovano nella *no tax area* (pensionati, dipendenti e autonomi) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori, secondo le modalità definite dal Provvedimento 22 marzo 2016,



per le spese sostenute dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2017.

La misura della detrazione è stata ulteriormente aumentata nel caso di interventi che interessino l'involucro dell'edificio (70 per cento) e di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale e estiva e che conseguano determinati standard (75 per cento). Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 per tali interventi, i condomini possono cedere la detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari (in attuazione di quanto disposto, si veda il Provvedimento 8 giugno 2017). Tali detrazioni sono usufruibili anche dagli IACP, comunque denominati, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.

E' stata disposta, inoltre, la proroga fino al 31 dicembre 2017 della misura della detrazione al 50 per cento per gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Il decreto-legge n. 50 del 2017 (articolo 4-bis) ha esteso fino al 31 dicembre 2021 la possibilità per i soggetti che si trovano nella **no tax area** (pensionati, dipendenti e autonomi incapienti) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori condominiali per l'incremento dell'efficienza energetica. La detrazione può essere ceduta anche ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione del credito. Per tali soggetti viene quindi eliminato il divieto di cedere il credito ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.

Con il provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 28 agosto 2017, sono state definite le modalità di cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per gli interventi di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni di edifici, in conseguenza delle ulteriori innovazioni normative, nonché per gli interventi di riqualificazione energetica che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo e per quelli finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva.

La legge di bilancio 2017, con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche (cd. **sismabonus**) a decorrere dal 1° gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2021 prevede inoltre una detrazione del 50 per cento, ripartita in cinque quote annuali di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi. Tale beneficio si applica non solo agli edifici ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2), ma anche agli edifici situati nella zona sismica 3 (in cui possono verificarsi forti terremoti ma rari). Qualora dalla realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche derivi una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio ad una classe di rischio inferiore, la detrazione di imposta spetta nella misura del 70 per cento della spesa sostenuta. Ove dall'intervento derivi il passaggio a due classi di rischio inferiori, la detrazione spetta nella misura dell'80 per cento.

Qualora gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche siano realizzati sulle parti comuni di edifici condominiali, le detrazioni di imposta spettano, rispettivamente, nella misura del 75 per cento (passaggio di una classe di rischio inferiore) e dell'85 per cento (passaggio di due classi). Per tali interventi, analogamente a quanto previsto per gli interventi per le riqualificazioni energetiche

di parti comuni degli edifici condominiali, a decorrere al 1° gennaio 2017, in luogo della detrazione i soggetti beneficiari possono optare per la cessione del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Anche in questo caso, è esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Tra le spese detraibili per la realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, a decorrere dal 1° gennaio 2017, rientrano anche le spese effettuate per la classificazione e verifica sismica degli immobili. L'articolo 46-**quater** del D.L. 50/17 prevede inoltre che, qualora nei comuni ricadenti nella zona sismica a più alta pericolosità (zona 1) siano realizzati interventi di demolizione e di ricostruzione di interi edifici tali da determinare il passaggio di una o di due classi inferiori di rischio sismico, le detrazioni fiscali sono applicate nella misura rispettivamente del 75 e dell'85 per cento, se gli interventi sono eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, che provvedano, entro diciotto mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla successiva alienazione dell'immobile. Le detrazioni spettano all'acquirente dell'unità immobiliare, entro un ammontare massimo di spesa di 96.000 euro, i quali possono optare, in luogo della detrazione, per la cessione del corrispondente credito alle imprese che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione del credito. Rimane esclusa la cessione a istituti di credito e intermediari finanziari.

Con il D.M. del 28 febbraio 2017, n. 58, poi modificato dal D.M. 7 marzo 2017 n. 65, sono state adottate le linee guida per la classificazione di rischio sismico delle costruzioni nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati.

### La legge di bilancio per il 2018

La legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 3 della L. 205/17) ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2018 della misura della detrazione al 65 per cento per le spese relative ad interventi di riqualificazione energetica degli edifici (c.d. **ecobonus**).

L'**ecobonus** è ridotto al 50 per cento per l'acquisto e l'installazione di finestre e infissi, di schermature solari, sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con impianti dotati di caldaie a condensazione oppure con impianti dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili. Nel caso di installazione di determinati impianti di climatizzazione invernale (caldaie con efficienza pari alla classe A contestualmente installate con sistemi di controllo della temperatura evoluti, impianti ibridi e generatori d'aria calda a condensazione) la detrazione prevista risulta maggiorata al 65% nel 2018.

E' stato introdotto un nuovo tipo di spesa agevolabile con la detrazione al 65 per cento per l'acquisto e la posa in opera di micro-cogeneratori in sostituzione di impianti esistenti, fino a un valore massimo della detrazione di 100.000 euro, a condizione che gli interventi producano un risparmio di energia primaria pari almeno al 20 per cento.

La possibilità di cessione del credito, corrispondente alla detrazione usufruita, ai fornitori che hanno effettuato gli interventi, nonché a soggetti

privati, con la facoltà che il credito sia successivamente cedibile, è estesa a tutti gli interventi di riqualificazione energetica, quindi anche a quelli fatti sulle singole unità immobiliari, non essendo più circoscritta a quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali. Per i soggetti incapienti opera la medesima estensione, rimanendo ferma la possibilità di cedere il credito anche alle banche e agli intermediari finanziari.

E' prevista altresì una detrazione maggiorata per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali finalizzati congiuntamente alla riduzione del rischio sismico e alla riqualificazione energetica, limitatamente alle zone sismiche 1, 2 e 3 (rimane esclusa solo la zona 4). La misura della detrazione è dell'80 per cento in caso di passaggio ad una classe di rischio inferiore e dell'85 per cento in caso di passaggio di due classi di rischio. La detrazione è ripartita in dieci quote annuali e si applica su un ammontare delle spese non superiore a 136 mila euro moltiplicato per il numero di unità immobiliari del condominio.

La legge di bilancio 2018 ha prorogato, fino al 31 dicembre 2018, la detrazione del 50 per cento, confermando il limite di 96.000 euro per immobile, per gli interventi di ristrutturazione edilizia e per le spese relative all'acquisto di mobili e di elettrodomestici di classe non inferiore ad A+ (A per i forni). Tale detrazione spetta solo in connessione agli interventi di ristrutturazione edilizia iniziati a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Si prevede l'utilizzabilità di tutte le detrazioni (riqualificazione energetica, ristrutturazione edilizia, **sisma bonus**) da parte degli IACP e assimilati. Le detrazioni maggiorate previste per gli interventi antisismici (c.d. **sisma bonus**) possono essere utilizzate anche dagli IACP e assimilati su immobili di loro proprietà, ovvero gestiti per conto dei comuni, adibiti ad edilizia residenziale pubblica, nonché dalle cooperative di abitazione a proprietà indivisa per interventi realizzati su immobili dalle stesse posseduti e assegnati in godimento ai propri soci.

La legge di bilancio 2018 ha inoltre introdotto (commi da 12 a 15), limitatamente all'anno 2018, una detrazione del 36 per cento dall'IRPEF delle spese sostenute (nel limite massimo di 5.000 euro) per interventi di "sistemazione a verde" di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze o recinzioni. Si usufruisce della detrazione anche per le spese relative alla realizzazione di impianti di irrigazione, pozzi, coperture a verde e di giardini pensili.

### L'attività parlamentare

Il Parlamento, in continuità con le precedenti legislature, ha svolto un'attività di indirizzo in relazione alla materia delle detrazioni fiscali per interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica. Relativamente agli atti di indirizzo della XVII legislatura, si segnala la risoluzione n. [8-00014](#), approvata dalle Commissioni riunite VI (Finanze) e VIII (Ambiente) nella seduta del 26 settembre 2013, con cui le Commissioni hanno impegnato il Governo a dare stabilità all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista dal [decreto-legge n. 63 del 2013](#), per un verso, mantenendo la differenza di 15 punti percentuali fra la predetta agevolazione fiscale e quella riconosciuta per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia e, per l'altro, ampliando i soggetti fruitori dell'agevolazione medesima. Analoghe sollecitazioni

erano contenute nella risoluzione n. [7-00003](#), approvata dalla Commissione ambiente, nella seduta del 15 maggio 2013. Al Senato nella seduta del 12 aprile 2016 sono state approvate diverse [mozioni](#) che hanno impegnato il Governo a dare stabilità, per il triennio 2017-2019, all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista per la riqualificazione energetica degli edifici.

Presso l'VIII Commissione Ambiente, nella seduta del 28 settembre 2017, si è svolta l'[audizione](#) del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sul rafforzamento delle misure per la riqualificazione, la messa in sicurezza e il risparmio energetico del patrimonio edilizio da inserire nel disegno di legge di bilancio 2018.

Sulla tematica delle detrazioni fiscali si segnala, infine, lo studio realizzato dal Servizio Studi della Camera in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME "[Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione](#)", pubblicato nel mese di novembre 2013. Lo studio è stato aggiornato in successive edizioni: si segnalano l'[aggiornamento](#) di giugno 2014, l'[aggiornamento](#) di ottobre 2015, l'[aggiornamento](#) di settembre 2016 e l'[ultimo aggiornamento](#) di settembre 2017. Dalle stime dell'ultimo aggiornamento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato dal 1998 al 2017 16 milioni di interventi, ossia il 62% del numero di famiglie italiane stimato dall'ISTAT pari a 25,9 milioni. Nello stesso periodo le misure di incentivazione fiscale hanno attivato investimenti pari a 264 miliardi di euro, di cui 229,4 miliardi hanno riguardato il recupero edilizio e 34,6 miliardi la riqualificazione energetica. Il dato a consuntivo per il 2016 indica un volume di investimenti pari a 28.243 milioni di euro veicolati dagli incentivi riconducibili a 3.309 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 24.934 milioni di euro per il recupero edilizio. Le previsioni per il 2017, sulla base delle dinamiche registrate nei primi sette mesi dell'anno, indicano un volume di spesa complessivo sui livelli del 2016, con 28.030 milioni di euro, imputabili per 3.249 milioni di euro alla riqualificazione energetica e per 24.781 milioni al recupero edilizio.

Per ulteriori approfondimenti sulla normativa si rinvia anche alle seguenti schede tematiche:

- [Tassazione immobiliare](#);
- [Risparmio ed efficienza energetica](#).

### [Utilizzo dei proventi derivanti dai permessi di costruire](#)

Il [comma 4-ter dell'articolo 10 del D.L. 35/2013](#) ha modificato l'[articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007](#) (legge finanziaria 2008) disponendo l'applicazione, anche per gli anni 2013 e 2014, della disciplina ivi prevista concernente l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie (ora "permessi di costruire") e delle sanzioni previste dal Testo unico sull'edilizia, [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#). Tale comma 8 ha consentito di utilizzare, dal 2008 al 2012, i predetti proventi:

- per una quota non superiore al 50% per il finanziamento di spese correnti;
- per una quota non superiore ad un ulteriore 25% esclusivamente per spese

di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

Il comma 536 della legge di stabilità 2015 ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2015 della disciplina in questione.

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015), al comma 737, ha consentito ai comuni di utilizzare integralmente, per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal D.P.R. n. 380 del 2001 (escluse le sanzioni irrogate in caso di inottemperanza accertata all'ingiunzione alla demolizione di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità da esso ovvero con variazioni essenziali) per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

La legge di bilancio 2017 (art. 1, commi 460 e 461, legge n. 232 del 2016) ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi e delle sanzioni previste dal citato Testo unico sull'edilizia, esclusivamente e senza vincoli temporali alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, a interventi di riuso e di rigenerazione, a interventi di demolizione di costruzioni abusive, all'acquisizione e alla realizzazione di aree verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio, anche ai fini della prevenzione e della mitigazione del rischio idrogeologico e sismico e della tutela e riqualificazione del patrimonio rurale pubblico, nonché a interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura nell'ambito urbano, abrogando nel contempo il citato articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007.

Successivamente l'art. 1-bis del D.L. 148/17 ha esteso la destinazione dei proventi dei titoli edilizi e delle sanzioni anche alle spese di progettazione per opere pubbliche.

## Moduli unificati per l'edilizia

L'art. 24, comma 3, del D.L. 90/2014 ha previsto la conclusione, tra Governo, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, di accordi per l'adozione di una modulistica unificata e standardizzata su tutto il territorio nazionale per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni con riferimento all'edilizia e all'avvio di attività produttive.

In attuazione di tale disposizione, nella G.U. del 19 febbraio 2015 è stato pubblicato l'[accordo 18 dicembre 2014](#) tra il Governo, le regioni e gli enti locali, concernente l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione della comunicazione di inizio lavori (CIL) e della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA). Tale accordo ha fissato un termine di 60 giorni per l'adeguamento da parte di regioni e comuni, vale a dire entro il 16 febbraio 2015 (l'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 24 del D.L. 90/2014 dispone che le pubbliche amministrazioni regionali e locali utilizzano i moduli unificati e standardizzati nei

termini fissati con i suddetti accordi o intese; i cittadini e le imprese li possono comunque utilizzare decorsi trenta giorni dai medesimi termini).

Nella Conferenza unificata del 16 luglio 2015 è stato siglato l'[accordo per l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione della denuncia di inizio attività alternativa al permesso di costruire](#) (c.d. superDIA).

Si segnala che in precedenza era stato pubblicato (nella [Gazzetta ufficiale n. 161 del 14 luglio 2014, supplemento ordinario n. 56](#)) l'accordo siglato in data 12 giugno 2014 tra Governo, regioni ed enti locali, concernente l'adozione di moduli unificati e semplificati per la presentazione dell'istanza del permesso di costruire e della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in edilizia.

In merito alla DIA l'allegato del decreto legislativo 22 gennaio 2016, n. 10, ha disposto l'abrogazione dell'articolo 23, comma 1-ter, ultimo periodo, del D.P.R. n.380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), inserito dall'articolo 13, comma 2, lettera e), n.1), del decreto-legge, 22 giugno 2012, n. 83, che prevedeva un regolamento con cui individuare i criteri e le modalità per l'utilizzo esclusivo degli strumenti telematici, ai fini della presentazione della medesima denuncia di inizio attività.

In attuazione della delega contenuta nell'articolo 5, comma 1, della legge 124/2015, recante deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, è stato dapprima emanato il [D.Lgs. 126/2016](#) (cd. Scia 1), che detta la disciplina generale applicabile alle attività private non soggette ad autorizzazione espressa e soggette a segnalazione certificata di inizio attività, nonché ha definito le modalità di presentazione di segnalazioni o istanze alla pubblica amministrazione. L'articolo 2 di tale decreto prevede l'adozione di moduli unificati e standardizzati, anche con riferimento all'edilizia, mentre l'articolo 3 del decreto n. 126 del 2016, che introduce l'art. 19-bis nella legge 241/1990, disciplina la concentrazione dei regimi amministrativi, che viene individuata per ciascuna attività nell'apposita colonna della Tabella A allegata al decreto n. 222 del 2016 (vedi *infra*).

Successivamente, in attuazione della suddetta delega contenuta nella legge 124/2015, è stato adottato il [D.lgs 222 del 2016](#) (cd. SCIA 2), che provvede alla individuazione delle attività oggetto di procedimento, anche telematico, di comunicazione o di Scia o di silenzio assenso, nonché quelle per le quali è necessario il titolo espresso.

Con l'[Accordo 4 maggio 2017](#) (Repertorio atti n. 46/CU in G.U. 128/2017) tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali, concernente l'adozione di moduli unificati e standardizzati per la presentazione delle segnalazioni, comunicazioni e istanze, sono stati adottati tra l'altro i moduli unificati e standardizzati in materia di attività edilizia (allegato 2), nonché le relative istruzioni operative sull'utilizzo della nuova modulistica. Si tratta dei seguenti documenti: CILA, SCIA e SCIA alternativa al permesso di costruire (nelle regioni che hanno disciplinato entrambi i titoli abilitativi i due moduli possono essere unificati), Comunicazione di inizio lavori (CIL) per opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee, soggetti coinvolti (allegato comune ai moduli CILA, SCIA e CIL), comunicazione di fine lavori e SCIA per l'agibilità. A tale fine, le regioni adeguano entro il 20 giugno 2017, in relazione alle specifiche normative regionali, i contenuti informativi dei moduli unificati e standardizzati, utilizzando le informazioni contrassegnate come

variabili. I comuni, in ogni caso, adeguano la modulistica in uso sulla base delle previsioni dell'accordo entro e non oltre il 30 giugno 2017.

Successivamente, al fine di procedere al completamento dell'adozione dei moduli unificati e standardizzati per le attività di cui alla tabella A del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, tenendo conto della frequenza dei procedimenti e delle attività, nonché agli eventuali aggiornamenti della modulistica già adottata, è stato pubblicato l'[Accordo 6 luglio 2017](#) (Repertorio atti n. 76/CU in G.U. 190/17), che prevede, in merito al solo permesso di costruire (Allegato 2), l'adeguamento della modulistica uniforme e standardizzata, entro il 30 settembre 2017, per le regioni ed entro e non oltre il 20 ottobre 2017 per i comuni.

### Semplificazione dei titoli abilitativi

L'articolo 3 del D.Lgs 222 del 2016 (cd. SCIA 2) è intervenuto sulla normativa in materia edilizia attraverso numerose modifiche al D.P.R. 380 del 2001, volte, tra l'altro, a una semplificazione dei titoli abilitativi, mediante l'eliminazione della comunicazione di inizio lavori (CIL), e l'ampliamento delle ipotesi di attività edilizia libera, a un'esplicitazione degli interventi assoggettati a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), nonché alla sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità.

Le principali novità possono essere così sintetizzate:

- soppressione della comunicazione di inizio lavori (CIL) e conseguente ampliamento delle fattispecie di attività edilizia libera (la soppressione della CIL comporta inoltre che le disposizioni procedurali ad essa relative vengano riferite alla comunicazione di inizio lavori asseverata);
- introduzione di un criterio residuale per individuare gli interventi sottoposti a CILA: sono assoggettati a CILA tutti gli interventi non riconducibili ad attività di edilizia libera e per i quali non è previsto il permesso di costruire o la presentazione della SCIA, (in altre parole, il regime ordinario e, come si è detto, anche residuale per gli interventi non diversamente disciplinati diviene quello della CILA, e non più della SCIA, fatte salve le ipotesi che non siano espressamente assoggettate ad altri regimi);
- previsione di un D.M. finalizzato alla definizione dei requisiti igienico-sanitari di carattere prestazionale degli edifici; esplicitazione degli interventi assoggettati a SCIA;
- ricollocazione della disciplina della super-DIA nell'ambito del testo unico attraverso la modifica della denominazione dell'art. 23 del D.P.R. 380 del 2001, in segnalazione certificata di inizio di attività in alternativa al permesso di costruire (denominata super-SCIA);
- sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata di agibilità;
- semplificazioni in materia di certificazioni connesse al collaudo statico dell'opera.

Nella tabella A, allegata al D.Lgs 222 del 2016, che elenca le attività soggette ai diversi regimi amministrativi, la sezione II è dedicata all'edilizia e in tale ambito sono indicati il regime amministrativo (ad esempio, autorizzazione, SCIA, etc), la concentrazione dei regimi amministrativi (descritta solo nel caso in cui si applichi quanto previsto dall'art. 19-bis della [legge 241 del 1990](#) inserito dall'art. 3, comma



1, lett. c), del D.Lgs. n. 126 del 2016), nonché i riferimenti normativi. Il comma 2 dell'articolo 1 del D.Lgs 222 del 2016, con riferimento alla materia edilizia, prevede l'adozione, mediante un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di un glossario unico, che contiene l'elenco delle principali opere edilizie, con l'individuazione della categoria di intervento a cui le stesse appartengono e del conseguente regime giuridico a cui sono sottoposte, ai sensi della citata tabella A.

In sintesi, il decreto prevede che, eliminata la comunicazione di inizio lavori (CIL), possano essere eseguiti senza necessità di una comunicazione preventiva al Comune i seguenti interventi:

- le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici (art. 6 D.P.R 380/2001).

Per quanto riguarda le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni, permane l'obbligo di una previa comunicazione dell'avvio dei lavori al Comune (art. 6 D.P.R 380/2001).

Sono assoggettati a SCIA (art. 22 D.P.R. 380/2001):

- gli interventi di manutenzione straordinaria qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di restauro e di risanamento conservativo qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- gli interventi di ristrutturazione edilizia diversi da quelli assoggettati a permesso di costruire.

Si ricorda che sono altresì assoggettati a SCIA:

- le varianti a permessi di costruire che non incidono sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non modificano la destinazione d'uso e la categoria edilizia e che non alterano la sagoma degli edifici vincolati;
- le varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patrimonio storico, artistico e archeologico e prescritti dalle altre normative di settore.

Interventi assoggettati a super-SCIA (e come tali soggetti al contributo di costruzione) sono quindi gli stessi assoggettati in base alle norme previgenti a super-DIA, vale a dire, in sintesi (art. 23 D.P.R 380/2001):

- gli interventi di ristrutturazione edilizia subordinati a permesso di costruire (cioè quelli indicati dall'articolo 10, comma 1, lettera c);
- gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora disciplinati da piani attuativi che contengano precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive;
- gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

La CILA diventa il titolo abilitativo "residuale": è prevista la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) per gli interventi che non ricadono tra quelli soggetti a permesso di costruire o a SCIA e che non rientrano nell'attività edilizia libera.

Il certificato di agibilità viene sostituito da una segnalazione certificata: la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestate mediante segnalazione certificata. Le Regioni le Province autonome, i Comuni e le Città metropolitane disciplinano le modalità per l'effettuazione dei controlli, anche a campione e attraverso

sopralluoghi in loco. La segnalazione certificata è corredata, tra l'altro, dalla dichiarazione dell'impresa installatrice, che attesta la conformità degli impianti installati negli edifici alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente ovvero, ove previsto, certificato di collaudo degli stessi.

Per un approfondimento delle predette innovazioni normative, si veda la scheda di commento dell' [articolo 3 del testo dello schema di decreto trasmesso al Parlamento](#).

Si ricorda inoltre che, in attuazione dell'articolo 2 della citata legge n. 124 del 2015, è stato adottato il [D.Lgs. 30 giugno 2016 n. 127](#), recante norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, che è intervenuto sulla disciplina dello sportello unico per l'edilizia, prevedendo, in particolare, che lo sportello unico per l'edilizia (SUE) acquisisca gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio, ai sensi della normativa concernente la conferenza di servizi.

### [L'eliminazione delle barriere architettoniche](#)

Per l'eliminazione delle barriere architettoniche è previsto uno stanziamento pari a 180 milioni di euro per il periodo 2017-2032, a valere sulle risorse del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese ([D.P.C.M. 21 luglio 2017](#), emanato ai sensi dell'art. 1, comma 140, della [legge n. 232/2016](#), legge di bilancio 2017).

La finalità di abbattimento delle barriere architettoniche è altresì considerata quale criterio prioritario ai fini dell'attribuzione degli spazi finanziari agli enti locali per interventi su impianti sportivi esistenti (comma 874 legge di bilancio per il 2018).

Si segnala, infine, che nel corso della XVII legislatura è stata esaminata una proposta di legge contenente disposizioni finalizzate al coordinamento e all'aggiornamento delle vigenti prescrizioni tecniche (contenute nel D.P.R. 503/1996 e nel D.M. 236/1989), per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati e negli spazi e nei servizi pubblici o aperti al pubblico o di pubblica utilità. Il testo è stato approvato in prima lettura dalla Camera ([A.S. 2930](#)). In particolare, la proposta di legge prevede l'emanazione di un regolamento del Governo entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge.

### [La demolizione degli immobili abusivi](#)

L'articolo 52 della legge 221/2015 (cd. collegato ambientale), che ha introdotto nel D.Lgs 152 del 2006 (cd. Codice dell'ambiente) l'art. 72-bis, recante disposizioni per il finanziamento degli interventi di rimozione o di demolizione di immobili abusivi realizzati in aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato ovvero esposti a rischio idrogeologico, ha previsto un meccanismo per agevolare, anche attraverso la messa a disposizione di risorse finanziarie (10 milioni di euro per l'anno 2016), la rimozione o la demolizione, da parte dei comuni, di opere ed immobili abusivi, sulla base di un elenco del Ministero dell'ambiente, adottato annualmente dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali

(si veda il D.M. 22 luglio 2016, pubblicato nella G.U. n. 251 del 26 ottobre 2016).  
La legge di bilancio 2018 (commi 26 e 27) istituisce - nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) - un fondo finalizzato all'erogazione di contributi ai comuni per l'integrazione delle risorse necessarie agli interventi di demolizione di opere abusive, con una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019. E' prevista altresì l'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture trasporti per la definizione dei criteri per l'utilizzazione e la ripartizione del fondo. Si prevede, inoltre, l'istituzione, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, della banca dati nazionale sull'abusivismo edilizio, presso il MIT, di cui si avvalgono le amministrazioni statali, regionali e comunali, nonché gli uffici giudiziari competenti, al fine dell'attuazione delle misure previste, con una dotazione di 500.000 euro annui a decorrere dall'anno 2019.  
Si ricorda infine che nel corso della legislatura è stata esaminata una proposta di legge (A.C. 1994-B) diretta a disciplinare i criteri di priorità nelle demolizioni di opere abusive, nonché degli ordini di rimessione in pristino in caso di abusi edilizi su beni paesaggistici.

## Ulteriori disposizioni

Le misure previste dal "collegato ambientale"

Nella [legge 28 dicembre 2015, n. 221](#) (c.d. collegato ambientale) talune disposizioni riguardano il settore dell'edilizia.

L'articolo 22 ha modificato l'articolo 9 del nuovo testo della legge generale sui libri fondiari (allegato al R.D. 499/1929), al fine di inserire nel novero dei diritti che possono essere intavolati o prenotati nel libro fondiario anche i contratti contemplati dall'art. 2643, numero 2-*bis*, del codice civile, vale a dire quelli che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale.

L'articolo 74 ha disciplinato l'espropriabilità dei beni gravati da uso civico, prevedendo che tali beni possano essere espropriati solo dopo che sia stato pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, salvo il caso in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico (nuovo comma 1-*bis* dell'articolo 4 del D.P.R. n.327/2001).

E' stato previsto inoltre, al comma 2 dell'art. 52, che non sono subordinate a permesso di costruire le opere dirette a soddisfare esigenze meramente temporanee o ricomprese in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, sotto quello paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore. Per approfondire la successione degli interventi normativi sulle opere precarie si rinvia al paragrafo "Le semplificazioni in materia edilizia contenute nel D.L. 69/2013 (cd. decreto del fare)".

L'articolo 54 ha modificato in più punti il testo unico in materia edilizia (D.P.R. n. 380/2001) al fine di richiamare nelle varie disposizioni le procedure, la normativa, gli interessi e i vincoli collegati alla tutela dell'assetto idrogeologico.

Si prevede, inoltre, che agli atti e procedimenti riguardanti la tutela dal rischio idrogeologico non si applichi la disciplina generale sul silenzio assenso.

L'articolo 57 ha previsto, inoltre, che, al fine di semplificare le procedure relative ai siti di importanza comunitaria, sono effettuate dai comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricade interamente il sito, le valutazioni di incidenza dei seguenti interventi minori: manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20 per cento delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti, opere di sistemazione esterne, realizzazione di pertinenze e volumi tecnici. L'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva degli interventi provvede entro il termine di sessanta giorni.

### Le misure previste dalla legge di stabilità 2016

Nella legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015) sono diverse le misure previste, principalmente, volte a favorire la realizzazione di interventi di riqualificazione di specifiche aree urbane e all'acquisto di immobili ad uso abitativo, nonché di natura fiscale.

In materia di acquisto e locazione di immobili rilevano le misure concernenti il cd. *leasing immobiliare* (commi da 76 a 84) e la nuova disciplina concernente l'obbligo, a carico del locatore, di registrazione del contratto entro un termine perentorio di 30 giorni (comma 59, in cui si chiarisce che la misura del canone di locazione dovuto dai conduttori che avevano beneficiato della rideterminazione *ex lege*, per mancata o parziale registrazione del contratto è pari al triplo della rendita catastale dell'immobile). Per una trattazione di tali interventi si rinvia al paragrafo "Le misure in materia di politiche abitative nella legge di stabilità 2016" del tema "[Politiche abitative](#)".

Sulla fiscalità immobiliare, la legge di stabilità 2016 ha previsto vari interventi, tra cui l'applicazione dell'imposta di registro in misura fissa e l'esenzione dalle imposte ipotecarie e catastali per gli atti di trasferimento delle aree che rientrano negli interventi di edilizia convenzionata (comma 58), una detrazione dall'IRPEF del 50 per cento dell'importo corrisposto per il pagamento dell'IVA sull'acquisto effettuato entro il 2016 di abitazioni di classe energetica A o B cedute dalle imprese costruttrici (comma 56), la riduzione del 25 per cento dell'IMU e della TASI dovute sulle unità immobiliari locate a canone concordato (commi 53 e 54), nonché l'eliminazione della TASI sull'abitazione principale (ad eccezione degli immobili di pregio (commi 10-28). I commi 89 e 90 hanno esteso inoltre l'applicazione delle agevolazioni fiscali previste per gli Istituti autonomi case popolari (IACP), comunque denominati (e loro consorzi), anche agli enti aventi le stesse finalità sociali degli IACP, purché siano stati costituiti e siano operanti al 31 dicembre 2013 e siano stati istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di ***in house providing***. In particolare, le agevolazioni fiscali riguardano la riduzione dell'IRES alla metà e l'esclusione dalla base imponibile a fini IRES dei finanziamenti erogati dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome per la costruzione,

ristrutturazione e manutenzione straordinaria ed ordinaria di immobili di edilizia residenziale pubblica concessi a tali società *in house*. E' stato previsto altresì un credito d'imposta per la riqualificazione degli alberghi anche nel caso in cui la ristrutturazione edilizia comporti un aumento della cubatura complessiva qualora sia effettuata nel rispetto della normativa vigente (c.d. piano casa) (comma 320).

Per una trattazione completa delle disposizioni di carattere fiscale relative agli immobili si rinvia al tema "[Tassazione immobiliare](#)".

Nella legge di stabilità 2016 viene altresì stabilito che i comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria (SIC), effettuano le valutazioni di incidenza (VINCA) di taluni interventi edilizi (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, anche con incrementi volumetrici o di superfici coperte inferiori al 20% delle volumetrie o delle superfici coperte esistenti) (comma 363). Disposizioni analoghe sono contenute nell'articolo 57 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (cd. collegato ambientale).

#### Ulteriori disposizioni

Si ricorda che la legge 124 del 2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) ha previsto (commi 172 e 173) obblighi di aggiornamento catastale in riferimento a interventi edilizi effettuati senza alcun titolo abilitativo, definiti come attività di edilizia libera. In particolare, il comma 172 dispone che in tali casi gli atti di aggiornamento catastale siano presentati direttamente dall'interessato all'Agenzia delle entrate territoriale. Il comma 173 prevede una disposizione transitoria per cui, nel caso in cui siano stati già avviati gli interventi edilizi prima dell'entrata in vigore della predetta legge, il possessore degli immobili provvede, ove necessario, agli atti di aggiornamento catastale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, con eventuali sanzioni ove non adempia.

Si segnala, inoltre, che l'art. 65-bis del D.L. 50/17 ha modificato il comma 1, lettera c), dell'articolo 3 del D.P.R. 380/01 (T. U. edilizia), in materia di definizione degli interventi edilizi di restauro e di risanamento conservativo, al fine di prevedere che tali interventi consentono, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, anche il mutamento delle destinazioni d'uso, purché con tali elementi compatibili nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi.

La legge di bilancio 2018 (comma 1122, lettera i) ha previsto, in materia di adeguamento alla normativa antincendio delle attività ricettive turistico alberghiere, con oltre 25 posti letto, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell'interno 9 aprile 1994 (G.U. n. 95 del 26 aprile 1994), ed in possesso dei requisiti per l'ammissione al piano straordinario di adeguamento antincendio, approvato con decreto del Ministro dell'interno 16 marzo 2012 (G.U. n. 76 del 30 marzo 2012), l'adeguamento alle disposizioni di prevenzione incendi entro il 30 giugno 2019, previa presentazione, al Comando provinciale dei Vigili del fuoco entro il 1° dicembre 2018 della SCIA

parziale, attestante il rispetto di almeno quattro delle prescrizioni indicate nella norma, come disciplinate dalle specifiche regole tecniche.

## Il sistema aeroportuale e il trasporto aereo

*Il settore aeroportuale è stato caratterizzato dall'adozione, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 201 del 2015, del **Piano degli aeroporti di interesse nazionale**.*

*La crisi finanziaria della compagnia **Alitalia S.p.A** ha reso necessari una serie di interventi normativi conseguenti all'ammissione della società alla procedura di Amministrazione straordinaria avvenuta il 2 maggio 2017.*

*Si è poi intervenuti in materia di diritti aeroportuali, sul tema delle modalità di scelta del concessionario aeroportuale e sulla gestione delle concessioni, in particolare per gli effetti della loro scadenza.*

*Si sono inoltre disciplinati i presupposti per le autorizzazioni di "quinta libertà".  
E' stata infine realizzata la privatizzazione parziale di ENAV spa.*

## Lo Spazio aereo comune europeo ed il Cielo Unico europeo (Single European Sky)

Il Trattato sullo Spazio aereo comune europeo (ratificato dall'Italia in base alla legge n. 91/2010), prevede la graduale applicazione nel settore del trasporto aereo dei principi dei trattati dell'Unione in materia di concorrenza. Si prevede in particolare l'elaborazione di un piano per la gestione del traffico aereo nell'ambito del Programma di attuazione tecnica del "Cielo unico europeo" (SESAR), per coordinare la ricerca, l'elaborazione e l'introduzione sul mercato delle nuove generazioni di sistemi di controllo del traffico aereo. A livello UE, il regolamento quadro n. 549/2004, ha stabilito i principi generali per l'istituzione del Cielo unico europeo. L'iniziativa Cielo unico europeo fu varata nel 1999, al fine di migliorare le attività di gestione del traffico aereo (Air Traffic Management - ATM) e dei servizi di navigazione aerea (Air Navigation Services - ANS), attraverso una più efficace integrazione dello spazio aereo europeo.

Nel giugno 2013 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure (noto come SES II+), approvate il 12 marzo 2014 dal Parlamento europeo, per aggiornare i regolamenti istitutivi del Cielo unico europeo (COM(2013)410) e a modificare le norme che disciplinano l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) (COM(2013)409), l'organo di controllo del settore aeronautico dell'Unione europea. Obiettivo generale del pacchetto SES II+ è migliorare la competitività del sistema europeo del trasporto aereo e, in particolare, accelerare la realizzazione del Cielo unico europeo, semplificando la gestione del traffico aereo, riducendo anche l'inquinamento. Tali proposte sono peraltro tuttora oggetto di discussione, dal momento che non è emerso alcun consenso in seno al Consiglio dell'UE.

La IX Commissione Trasporti della Camera aveva esaminato le misure proposte dalla Commissione europea, approvando un [documento finale](#).

L'8 giugno 2017 la Commissione europea ha presentato la nuova Strategia



per l'aviazione in Europa, comprendente la comunicazione "Aviazione: un'Europa aperta e connessa" (COM(2017)286) e la proposta di regolamento relativo alla tutela della concorrenza nel settore del trasporto aereo (COM(2017)289), con cui ha esortato i legislatori ad adottare rapidamente le proposte relative al Cielo unico europeo (SES 2+).

A livello di nazionale, la legge n. 96/2014 ha ratificato l'accordo internazionale volto alla costituzione di uno dei blocchi funzionali nei quali dovrebbe essere articolato lo Spazio aereo comune, il blocco "Blue-med" che coinvolge diversi Stati del Mediterraneo.

Per quanto riguarda la gestione dei flussi di traffico aereo (*air traffic flow management*, «ATFM»), il regolamento quadro n. 549/2004, ha conferito mandato all'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (Eurocontrol) di elaborare norme di attuazione per la gestione dei flussi del traffico aereo ed in questo quadro è stato successivamente emanato il regolamento n. 255/2010/UE che ha fissato le norme comuni per la gestione dei flussi del traffico aereo, allo scopo di ottimizzare la capacità disponibile nell'uso dello spazio aereo UE.

In attuazione di tale nuova disciplina, in particolare di quanto previsto dell'art. 15 del regolamento (UE) n. 255/2010, che prevede l'obbligo degli Stati membri di introdurre nell'ordinamento nazionale le sanzioni per la violazione delle norme del regolamento, è stato emanato il decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 191, entrato in vigore il 4 gennaio 2018, che ha introdotto le specifiche sanzioni amministrative per la violazione delle norme del regolamento UE sulla gestione dei flussi del traffico aereo.

Con il decreto legislativo 15 novembre 2017, n. 173, entrato in vigore il 20 dicembre 2017, sono state introdotte le sanzioni amministrative-pecuniarie per la violazione del regolamento (CE) n. 216/2008, che contiene regole comuni per la sicurezza nel settore dell'aviazione civile, dal punto di vista dei componenti della filiera aeronautica, della tutela e della sicurezza delle operazioni, del trasporto e degli aeroporti, nonché della sicurezza dei passeggeri, delle comunità e della salvaguardia ambientale. Il decreto istituisce anche l'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA).

L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) è individuata come Autorità nazionale competente all'accertamento delle violazioni del regolamento e all'irrogazione delle sanzioni, conseguentemente le vengono affidati compiti di sorveglianza, di indagine e ispettivi.

## Il Piano nazionale degli aeroporti

Con il decreto del Presidente della Repubblica n. 201 del 15 settembre 2015, entrato in vigore dall'1 gennaio 2016, è stato adottato il Piano degli aeroporti di interesse nazionale, come disposto dall'articolo 698 del codice della navigazione, che prevede la distinzione tra aeroporti di interesse nazionale e aeroporti regionali. I parametri per l'individuazione degli aeroporti nazionali sono: le dimensioni e la tipologia di traffico; l'ubicazione territoriale; il loro ruolo strategico; l'inclusione nelle reti di trasporto transeuropeo TEN-T.

Per gli aeroporti non di interesse nazionale l'articolo 5 del decreto legislativo n.85 del 2010 ne aveva già disposto il trasferimento al demanio regionale.

Il Piano classifica come "aeroporti di interesse nazionale" 38 aeroporti, suddivisi in 10 bacini territoriali di traffico. Tra questi, 12 aeroporti sono qualificati aeroporti di particolare rilevanza strategica.

Le aree ed i corrispondenti aeroporti sono i seguenti:

- Area Nord Ovest: Milano Malpensa, Milano Linate, Torino, Bergamo, Genova, Brescia, Cuneo;
- Area Nord Est: Venezia, Verona, Treviso, Trieste;
- Area Centro Nord: Bologna, Pisa/Firenze (con gestione unica), Rimini, Parma, Ancona;
- Area Centro Italia: Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Perugia, Pescara;
- Area Campania: Napoli, Salerno;
- Area Mediterraneo/Adriatico: Bari, Brindisi, Taranto;
- Area Calabria: Lamezia Terme, Reggio Calabria, Crotona;
- Area Sicilia orientale: Catania, Comiso;
- Area Sicilia occidentale: Palermo, Trapani, Pantelleria, Lampedusa;
- Area Sardegna: Cagliari, Olbia, Alghero.

Gli "aeroporti che rivestono particolare rilevanza strategica" sono: Milano Malpensa, Torino; Venezia; Bologna, Firenze/Pisa; Roma Fiumicino; Napoli; Bari; Lamezia Terme; Catania; Palermo; Cagliari.

Il piano individua poi anche gli aeroporti che rivestono il ruolo di "**gate** intercontinentali": Roma Fiumicino, quale "primario hub internazionale", Milano Malpensa e Venezia.

L'iter di adozione del Piano era stato avviato con la presentazione il 29 gennaio 2013 da parte del Ministro delle Infrastrutture e trasporti, [dell'atto di indirizzo](#) per la definizione del Piano Nazionale per lo sviluppo aeroportuale, che proponeva un riordino organico del settore aeroportuale sia sotto il profilo infrastrutturale che dei servizi e delle gestioni ed una nuova classificazione degli aeroporti di interesse nazionale. Successivamente, il 30 settembre 2014, il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di dPR trasmettendolo al Parlamento per il parere.

### Dati di traffico dei principali aeroporti nazionali

I dati di traffico passeggeri negli aeroporti nazionali, pubblicati dall'ENAC a marzo 2017 e relativi al 2016, mostrano che complessivamente sono transitati nei 42 aeroporti nazionali analizzati 164,368 milioni di passeggeri, con un aumento del 4,8% rispetto al 2015.

L'aeroporto di Roma Fiumicino ha superato i 41 milioni e mezzo di passeggeri, pari al 25% del totale del traffico aereo italiano, confermandosi come principale aeroporto del Paese.

Nella tabella seguente sono riportati i dati dei primi 10 aeroporti nazionali per traffico passeggeri:

Aeroporto	Passeggeri	var. % sul 2015	% sul totale
Roma Fiumicino	41.569.038	41 3,3%	25,3 %

Milano Malpensa	19.311.565	+ 4,7%	11,7%
Bergamo	11.059.238	+ 7,3%	6,7%
Milano Linate	9.636.221	0,0%	5,9%
Venezia	9.548.697	+ 10%	5,8%
Catania	7.828.590	+ 11,4%	4,8%
Bologna	7.662.639	+ 11,7%	4,7%
Napoli	6.753.639	+ 10,4%	4,1%
Roma Ciampino	5.366.837	- 7,5%	3,3%
Palermo	5.309.696	+ 8,5%	3,2%

## La crisi Alitalia

In relazione alla crisi della società Alitalia sono intervenute nel 2017 una serie di disposizioni legislative.

L'art. 50 del decreto legge n. 50/2017 (in cui è stato trasposto il contenuto del decreto-legge n. 55 del 2 maggio 2017), ha previsto misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia SAI S.p.A., in relazione alla situazione di grave crisi finanziaria evidenziatasi nel 2016, disponendo un finanziamento a titolo oneroso di 600 milioni di euro, della durata di sei mesi, per far fronte alle indilazionabili esigenze gestionali della società stessa e delle altre società del gruppo sottoposte ad amministrazione straordinaria, al fine di evitare l'interruzione del servizio.

Il 2 maggio 2017 il Consiglio di Amministrazione di Alitalia aveva infatti deciso all'unanimità di presentare l'istanza di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, come consentito dalla legge, dopo aver preso atto dell'esito del referendum tra i dipendenti che aveva bocciato una proposta di accordo tra sindacati e Azienda.

Con [decreto del MISE 2 maggio 2017](#) è stata concessa l'ammissione della società Alitalia – Società Aerea Italiana Spa alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi della c.d. legge Marzano (artt. 1 e 2 del D.L. n. 347 del 2003). Tale decreto ha altresì fornito la seguente situazione patrimoniale aggiornata al 28 febbraio 2017: oltre 11.000 dipendenti, esposizione debitoria complessiva pari a circa 3 miliardi di euro, superiori alle soglie minime di legge, stato di insolvenza della società con passività correnti per circa euro 2,3 miliardi a fronte di attività correnti per euro 921 milioni di euro. Il 12 maggio 2017 è stata ammessa all'amministrazione straordinaria anche un'altra società del gruppo: Alitalia Cityliner, controllata interamente da Alitalia.

Con lo stesso decreto del MISE è stato nominato il collegio dei Commissari Straordinari (Dott. Luigi Gubitosi, Prof. Enrico Laghi, Prof. Stefano Paleari) della società, che il 1 agosto 2017 ha pubblicato il [bando](#) di invito alle manifestazioni di interesse per l'acquisizione delle attività aziendali facenti capo ad Alitalia S.p.a. e a Cityliner S.p.a., in amministrazione straordinaria, sia unitariamente

considerate (Lotto Unico), ovvero, alternativamente, per le attività aviation (Lotto Aviation) o per le attività Handling (Lotto Handling).

In relazione alla richiesta di amministrazione straordinaria, si ricorda che il CdA di Alitalia ha considerato che l'esito negativo del referendum svolto tra i propri dipendenti precludesse l'attuazione del rilancio e della ristrutturazione della Società in stato di grave situazione economica, patrimoniale e finanziaria, di fronte anche al venir meno del supporto dei soci e dell'impraticabilità, in tempi brevi, di soluzioni alternative. In precedenza infatti, il 15 marzo 2017, il Consiglio di amministrazione di Alitalia aveva approvato un nuovo piano industriale per il periodo 2017-2021, che prevedeva esuberi ed una forte riduzione delle spese per il personale, con l'obiettivo di generare risparmi per un miliardo di euro in tre anni. A tale proposta era seguita un'intensa trattativa ed era stato raggiunto un preaccordo con i sindacati, per evitare il fallimento. I soci Alitalia, tra cui i soci maggioritari di CAI/Compagnia aerea italiana, che detiene il 51 per cento di Alitalia (il 49 per cento è di Etihad), avevano condizionato la disponibilità alla ripatrimonializzazione e al rifinanziamento ad un accordo con le organizzazioni sindacali. Tale accordo è stato quindi sottoposto ai lavoratori dell'azienda con un referendum e da questi respinto con il 67% di no.

Il decreto interministeriale di concessione del finanziamento di 600 milioni è stato adottato il 4 maggio 2017 ed il 5 maggio 2017 è stata disposta l'erogazione a titolo di anticipazione di tesoreria di una prima *tranche* del finanziamento, pari a 240 milioni €.

Il finanziamento è stato concesso con l'applicazione di interessi al tasso Euribor a sei mesi, pubblicato il giorno precedente la data di erogazione, maggiorato di 1.000 punti base (il tasso è di circa il 10%) e se ne è prevista la restituzione entro sei mesi dalla erogazione, in prededuzione, con priorità rispetto ad ogni altro debito della procedura.

L'articolo 12 del decreto-legge n. 148 del 2017, ha poi differito al 30 aprile 2018 il termine per l'espletamento delle procedure di cessione di Alitalia, previste dal decreto legge n. 50 del 2017 ed ha incrementato di 300 milioni di euro, da erogare nel 2018, il finanziamento oneroso già concesso nelle more dell'esecuzione della procedura di amministrazione straordinaria.

La finalità dell'incremento è di garantire l'adempimento delle obbligazioni di volo assunte dall'amministrazione straordinaria fino alla data di cessione del complesso aziendale, senza soluzione di continuità del servizio di trasporto aereo, nonché quella di assicurare la regolare prosecuzione dei servizi di collegamento aereo nel territorio nazionale e per il territorio nazionale, nelle more dell'esecuzione della procedura di cessione dei complessi aziendali, nonché allo scopo di consentire la definizione ed il perseguimento del programma della relativa procedura di amministrazione straordinaria. Alla scadenza del termine per la formulazione delle offerte vincolanti fissato al 16 ottobre 2017, sono pervenute sette offerte vincolanti in relazione alla cessione della società. Nel mese di ottobre 2017 è stata incassata dalla società la parte residua del finanziamento concesso. Attualmente sono in corso di valutazione, da parte del Collego commissariale, le manifestazioni di interesse pervenute.

## Lo sviluppo delle rotte aeree

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti ha approvato l'11 agosto

2016, le nuove **Linee guida** contenenti le incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte di vettori, come previsto dall'art. 13 commi 14 e 15, del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145, che hanno previsto l'obbligo di espletamento di procedure trasparenti per la scelta, da parte dei gestori aeroportuali, dei vettori aerei ai quali erogare contributi, sussidi o altre forme di emolumento per lo sviluppo delle rotte e la successiva verifica da parte dell'ENAC e dell'Autorità di regolazione dei trasporti, del rispetto di tali procedure.

Le nuove linee guida sostituiscono le precedenti emanate con il DM n. 397 del 2 ottobre 2014. L'Autorità di Regolazione dei Trasporti, che è tenuta a svolgere un controllo sull'operato dei gestori aeroportuali in tema di incentivazione e sviluppo di rotte aeree, ha espresso l'8 settembre 2016 la propria posizione sulle "Linee guida". Le linee guida si basano sulla nuova disciplina europea sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree, contenute nella Comunicazione della Commissione (2014) C 99/03.

La tematica delle incentivazioni per l'avviamento e lo sviluppo di rotte aeree da parte dei vettori si inserisce nel più generale ambito di verifica delle condizioni eque e non discriminatorie di accesso alle infrastrutture, tra le altre, aeroportuali, di cui all'art. 37, comma 2, lettera a) del decreto legge n. 201/2011.

L'articolo 3 della direttiva Direttiva 2009/12/CE, recepito con l'art. 75 del decreto legge n. 1/2012, dispone che "Gli Stati membri provvedono affinché i diritti aeroportuali non creino discriminazioni tra gli utenti dell'aeroporto, conformemente al diritto comunitario. Ciò non esclude una modulazione dei diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale, compresi motivi ambientali. I criteri utilizzati per siffatta modulazione sono pertinenti, obiettivi e trasparenti". La Direttiva 2009/12/CE chiarisce inoltre che "gli incentivi per avviare nuove rotte in modo da promuovere, tra l'altro, lo sviluppo delle regioni svantaggiate e ultraperiferiche dovrebbero essere concessi solo in conformità del diritto comunitario".

#### Le autorizzazioni di "quinta libertà"

Il tema del rilascio alle compagnie aeree delle autorizzazioni di "quinta libertà" è il diritto, sancito dalla Convenzione di Chicago del 1944, così come quelli delle altre quattro "libertà" (1) sorvolo di altri Stati; 2) sosta tecnica in altri Stati; 3) imbarco di passeggeri, posta e merci; 4) sbarco di passeggeri, posta e merci), che si sostanzia nella possibilità per le compagnie aeree straniere di fare scalo negli aeroporti italiani, far scendere ed imbarcare passeggeri, posta o merci e ripartire con destinazione qualsiasi altro Stato (si tratta quindi di uno scalo di transito a fini commerciali e non di una destinazione definitiva). Tale diritto è riconosciuto solo per le compagnie dell'UE, mentre per le compagnie extra-UE è necessaria la stipula di specifici accordi bilaterali che stabiliscono la reciproca concessione delle libertà commerciali.

A livello di normativa italiana, in base a quanto stabilito dal D.L. n. 133/2014 (art. 28, co. 8-bis), le autorizzazioni di "quinta libertà" possono essere rilasciate nelle more del perfezionamento di nuovi accordi bilaterali in materia di trasporto aereo o della modifica di quelli vigenti e la validità delle autorizzazioni non può essere inferiore a diciotto mesi, eventualmente rinnovabili

nelle more del perfezionamento degli accordi bilaterali.

Sulla materia è poi intervenuta la legge di Stabilità 2015 (legge n. 190/2014, comma 221) chiarendo che l'ENAC ha la facoltà (non l'obbligo) di rilasciare le autorizzazioni per la quinta libertà su richiesta dei vettori aerei e che il previsto nulla osta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti debba valutare specificamente la compatibilità con le norme e i principi del diritto europeo.

Sulla materia era intervenuta in precedenza la Corte di giustizia UE con le c.d. "[sentenze Open Skies](#)" del 5 novembre 2002, affermando l'illegittimità degli accordi "open sky" in quanto incidenti sull'esercizio di una competenza comunitaria. Le sentenze *Open Skies* hanno infatti individuato come rientranti nella competenza UE, e quindi non autonomamente negoziabili dai singoli Stati membri con Stati extra-UE, i seguenti aspetti del trasporto aeroportuale: le bande orarie (*slot*) degli aeroporti, ovvero gli intervalli di tempo assegnati a una compagnia aerea per il decollo o l'atterraggio degli aeromobili, i sistemi telematici di prenotazione e le tariffe sulle tratte intracomunitarie. Sono inoltre considerate ricomprese nell'*acquis* comunitario del trasporto aereo, la materia della sicurezza, le opportunità commerciali, compresa l'assistenza a terra, le tariffe doganali, le imposte e oneri, le restrizioni imposte agli aeromobili per motivi ambientali, il rimborso per negato imbarco, la responsabilità del vettore aereo, la protezione dei consumatori e la protezione dei dati personali. La materia è stata riordinata con il regolamento CE n. 847/2004, in base al quale gli Stati membri possono essere autorizzati a condurre negoziati con paesi terzi, previa notifica alla Commissione dei negoziati bilaterali avviati, al fine di concludere un nuovo accordo o per modificare un accordo vigente, purché nel rispetto degli obblighi disposti dal regolamento, che tra l'altro individua delle clausole tipo che devono essere inserite nell'accordo: ciò garantisce la compatibilità con il diritto comunitario. In materia di prima libertà (sorvolo degli Stati) è stata attivata dall'ENAV sullo spazio aereo italiano la possibilità di utilizzare, dall'8 dicembre 2016, uno spazio "Free Route" che consente a tutti i velivoli in sorvolo ad una quota superiore agli 11.000 metri di attraversare i cieli italiani con un percorso diretto, senza far più riferimento al network di rotte, che verranno completamente eliminate. Ciò consente alle compagnie aeree di pianificare, senza vincoli, la traiettoria più breve risparmiando carburante, emissioni nocive e costi, mantenendo inalterati i livelli di sicurezza. Il Free Route è previsto dalla regolamentazione europea del Cielo Unico Europea (Single European Sky) che prevede che sia obbligatorio a partire dal 1 gennaio 2022, per tutti gli Stati dell'Unione europea.

## La gestione degli aeroporti e i diritti aeroportuali

Le procedure di affidamento della gestione degli aeroporti vedono il coinvolgimento dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Spetta all'ENAC (istituito con [Decreto Legislativo n. 250/97](#)), che rappresenta l'Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia) il compito di effettuare l'istruttoria e

predispone le convenzioni per dare in gestione gli aeroporti, mentre spetta al Ministero il rilascio della concessione per gestione totale aeroportuale a società di capitali, dopo una selezione effettuata tramite procedura di gara ad evidenza pubblica, secondo la normativa comunitaria.

Le società di gestione degli aeroporti

I rapporti con le società di gestione aeroportuale sono regolati dai contratti di programma, nell'ambito di concessioni la cui durata massima è stabilita dall'articolo 704 del codice della navigazione in quaranta anni. Sulla materia dei contratti di programma sottoscritti tra ENAC e gestori aeroportuali è intervenuto l'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 133/2014 (in vigore dal 13 settembre 2014) che ha previsto l'approvazione con decreto ministeriale di tali contratti (entro 180 giorni come previsto dal decreto-legge n. 192/2014).

Le società di gestione aeroportuale sono tenute a corrispondere annualmente all'ENAC, dei canoni di concessione, determinati in base ai dati di traffico, passeggeri e merci, che vengono pubblicati annualmente dall'ENAC.

Sono stati affidati in gestione totale (in base a singole leggi speciali anteriori alla legge n. 537/1997 di riforma del settore) i seguenti aeroporti: Roma Fiumicino e Ciampino (società AdR spa); Milano Linate e Malpensa (SEA spa); Venezia Tessera (SAVE spa); Torino Caselle (SAGAT spa); Genova (Aeroporto di Genova spa); Bergamo (SACBO spa).

Sono stati successivamente affidati in gestione totale (in base ai criteri del DM 521/1997, attuativo della legge n. 537/1997), con concessioni variabili tra i venti ed i quarant'anni, i seguenti aeroporti: Bari, Brindisi, Foggia, Taranto, Napoli, Firenze, Olbia, Bologna, Pisa, Cagliari, Catania, Palermo, Trieste Ronchi dei Legionari, Alghero, Pescara, Verona Villafranca, Lamezia Terme, Brescia Montichiari, Ancona, Trapani, Treviso, Parma, Cuneo, Perugia, Albenga, Salerno.

Infine, in base all'art. 704 del cod. navigazione, le società di gestione degli aeroporti di Lampedusa, Rimini, Crotone e Reggio Calabria, sono state autorizzate all'anticipata occupazione del sedime aeroportuale in attesa dell'adozione del decreto interministeriale di affidamento della concessione di gestione totale.

Sulla materia del subentro nelle concessioni aeroportuali sono intervenuti sia il decreto legge n. 148 del 2017 che la legge di Bilancio 2018.

Con il D.L. n. 148/2017 (art. 15-*quinquies*) si è modificato l'art 703 del codice della navigazione, relativamente agli obblighi del concessionario subentrante nella concessione aeroportuale a scadenza naturale della concessione. Si è stabilito, tra l'altro, con riguardo alla realizzazione di opere inamovibili costruite sull'area demaniale, l'obbligo del subentrante di corrispondere al gestore uscente il valore di subentro, che per le opere inamovibili inserite nel contratto di programma, approvate dall'Enac e costruite dal concessionario uscente, è pari al valore delle opere alla data di subentro, al netto degli ammortamenti e di eventuali contributi pubblici. Successivamente, con la legge di Bilancio 2018 (comma 575) si è specificato che la corresponsione al concessionario uscente del valore di subentro degli impianti e degli immobili, è dovuta anche nell'ipotesi che gli immobili siano stati acquistati, mentre si è stabilita la non spettanza al concessionario uscente del rimborso per gli



immobili acquisiti e destinati ad attività commerciale, salvo che, in presenza di talune condizioni, l'acquisto sia stato autorizzato dall'ENAC.

Con il D.L. n. 148/2017 si è invece intervenuti (art. 12-co. 2-bis) sugli obblighi dei cessionari che subentrano nelle rotte gravate da oneri di servizio pubblico, disponendo che siano tenuti ad assicurare il servizio, alle medesime condizioni, nelle more della conclusione delle gare.

### I diritti aeroportuali

Nel quadro del rapporto concessorio, la società di gestione aeroportuale riscuote i diritti aeroportuali che vengono versati dalle compagnie aeree (vettori), per consentire alle società di gestione il recupero del costo delle infrastrutture e dei servizi connessi all'esercizio degli aerei e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci. I diritti aeroportuali sono costituiti dal diritto di approdo e di partenza degli aeromobili, dal diritto per il ricovero o la sosta allo scoperto di aeromobili e dal diritto per l'imbarco passeggeri.

La materia della determinazione dei diritti aeroportuali è stata modificata dagli articoli 71-82 del decreto-legge n. 1/2012 che ha recepito la direttiva 2009/12/CE, la quale ha istituito un quadro comune per la disciplina dei diritti aeroportuali. Le norme di recepimento hanno disposto l'applicazione della nuova normativa a tutti gli aeroporti nazionali, senza distinzioni in relazione al volume di traffico. La nuova normativa ha previsto che l'importo dei diritti in tutti gli aeroporti aperti al traffico commerciale sia determinato, in un quadro di libera concorrenza, attraverso il confronto fra gestori e le compagnie operanti nello scalo, sulla base dei modelli tariffari adottati dall'Autorità dei Trasporti e calibrati sul traffico annuo (in luogo del sistema precedente che vedeva i diritti determinati nell'ambito dei contratti di programma sottoscritti tra ENAC e gestori aeroportuali), con approvazione finale da parte dell'Autorità dei Trasporti.

Il meccanismo è pertanto divenuto operativo solo dopo l'approvazione (con Delibera n. 64 del 17 settembre 2014), da parte dell'Autorità dei trasporti, dei Modelli tariffari.

Si tratta di tre diversi Modelli, elaborati secondo i criteri indicati dalla Direttiva 2009/12/CE, che riguardano, rispettivamente, gli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno, quelli con volumi di traffico compresi tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno e quelli con traffico inferiore ai tre milioni di passeggeri.

In tale quadro, il comma 220 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2014) ha poi previsto che i modelli tariffari per la definizione dei diritti aeroportuali adottati dall'Autorità dei trasporti non debbano più tenere conto dei criteri del tasso di inflazione programmata, dell'obiettivo di recupero della produttività, della remunerazione del capitale investito e degli ammortamenti dei nuovi investimenti, ma solo degli ulteriori parametri individuati dall'art. 76: correlazione ai costi, trasparenza e consultazione con gli utenti.

Il Consiglio dell'Autorità di regolazione dei trasporti con la [Delibera n. 106](#) dell'8 settembre 2016, ha successivamente avviato la revisione dei Modelli di regolazione dei diritti aeroportuali approvati con [Delibera n. 64](#) del 17 settembre 2014, al fine di migliorarne l'efficacia operativa. Ha quindi indetto una

consultazione preliminare dei soggetti interessati, terminata il 31 maggio 2017, invitandoli a presentare contributi in vista della redazione dello schema di documento regolatorio e della successiva ulteriore consultazione pubblica.

In tale nuovo assetto pertanto, il livello dei diritti aeroportuali viene fissato dai gestori previa consultazione degli utenti aeroportuali sulla base dei modelli tariffari elaborati dall'Autorità dei trasporti, mentre al contratto di programma tra ENAC e gestori aeroportuali è affidata l'individuazione del livello degli investimenti.

Diversi interventi legislativi hanno avuto ad oggetto l'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri, introdotta nel 2003 (L n. 350 del 2003) ed incrementata di 3 € a passeggero a partire dal 2005 (D.L. n. 7/2005). A partire dal 2013 è stata infatti istituita un'addizionale comunale sui diritti di imbarco (articolo 13, comma 23 del decreto-legge n. 145 del 2013) per finanziare il "Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione del settore del trasporto aereo" quantificata in euro 2,50 per l'anno 2016, euro 2,42 per l'anno 2017 e euro 2,34 per l'anno 2018 dal decreto del MIT 29 ottobre 2015. Tale addizionale è stata poi sospesa dal 1° settembre al 31 dicembre 2016 (art. 13-ter del decreto legge n. 113 del 2016) e quindi definitivamente soppressa dalla legge di Bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016, comma 378) a decorrere dal 1° gennaio 2017. L'art. 13-ter del D.L. n. 113 ha poi incrementato per l'anno 2019 di 0,32 euro l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'articolo 6-quater, comma 2, del DL n. 7/2005 (pari a 3 euro a passeggero).

## La privatizzazione di ENAV

Nel Consiglio dei ministri del 16 maggio 2014 è stato definitivamente approvato il [DPCM](#) che prevede l'alienazione di quote di minoranza del capitale di ENAV Spa (Ente nazionale di assistenza al volo), società controllata totalitariamente dal Ministero dell'economia e delle finanze, fino ad un massimo del 49%, in modo da assicurare il mantenimento in capo allo Stato della quota di controllo del 51%. Il decreto ha previsto che l'operazione potesse essere effettuata anche in più fasi, ricorrendo, anche congiuntamente, a un'offerta pubblica di vendita (rivolta al pubblico dei risparmiatori in Italia, inclusi i dipendenti di Enav e delle sue controllate, e/o a investitori italiani e istituzioni), e/o a una trattativa diretta da realizzare attraverso procedure competitive e comunque assicurando la non insorgenza di conflitti di interessi. Sono stati previsti incentivi per i dipendenti in caso di offerta pubblica di vendita. Sullo schema di D.P.C.M. (atto n. 78) era stato acquisito il parere della IX Commissione Trasporti, espresso nella [seduta del 26 marzo 2014](#).

L'Offerta Globale di Vendita di ENAV, si è quindi svolta tra l'11 luglio ed il 21 luglio 2016 ed ha riguardato complessive n. 252.600.000 azioni ordinarie ENAV, pari a circa il 46,6% del capitale sociale, inclusa l'Opzione *Greenshoe*, per un controvalore complessivo di circa Euro 834 milioni €.

Il MEF detiene il 53,4% di Enav spa.

Con riferimento all'Offerta Globale di Vendita di azioni ordinarie ENAV S.p.A., il 2 agosto 2016

"Mediobanca", anche in nome e per conto del Consorzio per il Collocamento Istituzionale, ha esercitato integralmente l'Opzione Greenshoe concessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per complessive n. 22.600.000 azioni ordinarie ENAV. Il prezzo di acquisto delle azioni oggetto dell'Opzione Greenshoe è pari a Euro 3,30 per azione - corrispondente al Prezzo di Offerta delle azioni oggetto dell'Offerta Globale di Vendita - per un controvalore complessivo di circa Euro 74,6 milioni, al lordo delle commissioni di collocamento.

Il 26 luglio 2016 è quindi avvenuto l'avvio delle negoziazioni in borsa di ENAV S.p.A.

L'Assemblea degli Azionisti di ENAV S.p.A., riunitasi il 28 aprile 2017, ha approvato il bilancio della Società per l'esercizio 2016. I principali dati economici consolidati sono i seguenti:

- Ricavi: 865,3 milioni di euro (+1,8% rispetto al 2015)
- EBITDA: 254,9 milioni di euro (+4,9% rispetto al 2015)
- Risultato Operativo (EBIT): 116,9 milioni di euro (+25,1% rispetto al 2015)
- Risultato netto: 76,3 milioni di euro (+15,5% rispetto al 2015)
- Indebitamento finanziario netto: 100,1 milioni di euro

I rapporti tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed ENAV S.p.A sono regolati dal Contratto di programma, sulle cui caratteristiche è intervenuta, con decorrenza dal 2016, la legge di Bilancio 2016 (legge n. 205/2015, art. 1, comma 679).

La legge di Bilancio 2016, modificando la legge n. 665 del 1996, ha esteso da 3 a 5 anni (4 in prima applicazione) la durata del contratto di programma con l'ENAV, allineandola ai periodi di validità degli obiettivi prestazionali definiti dal Regolamento UE n. 390/2013. Circa la procedura di approvazione del Contratto, si è introdotto l'obbligo di sottoscrizione entro il 31 dicembre dell'anno precedente l'inizio del periodo di riferimento e si è previsto che il contratto sia stipulato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e, per quanto di competenza, con il Ministro della difesa. Pertanto, entro il 30 giugno dell'anno precedente l'inizio del periodo di riferimento, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con ENAV Spa, deve trasmettere uno schema di contratto di programma al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Ministro della difesa, i quali si dovranno esprimere entro il 30 settembre in modo da consentire la sottoscrizione del contratto entro il 31 dicembre dello stesso anno.

Si è prevista anche una clausola di proroga dell'applicazione del contratto relativo al periodo di riferimento precedente qualora entro tale termine non si pervenga al perfezionamento del nuovo contratto.

Infine, è stato abrogato sia il parere delle Commissioni parlamentari competenti sullo schema di contratto di programma, che l'obbligo del Governo di riferire annualmente al Parlamento sull'andamento del processo di risanamento e trasformazione dell'Ente, con particolare riguardo ai risultati economico-finanziari, ai livelli di qualità conseguiti nella gestione dei servizi, nonché al conseguimento degli obiettivi previsti dal contratto di programma e dal piano.

Per quanto riguarda gli schemi di contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e trasporti e l'ENAV, per il triennio 2010-2012 e

2013-2015 la IX Commissione Trasporti aveva espresso il [10 giugno 2015](#) il parere di competenza (per approfondimenti si rinvia al relativo dossier).

Per quanto riguarda il contenuto, il contratto di programma:

- a) regola le prestazioni e definisce gli investimenti e i servizi, nonché gli standard di sicurezza e di qualità dei servizi erogati anche in base alla normativa europea, stabilendo i corrispettivi economici e le modalità di erogazione. Lo Stato garantisce a ENAV Spa il rimborso delle risorse necessarie per la fornitura dei servizi della navigazione aerea prestati in favore dei voli esonerati, in conformità all'articolo 10, paragrafo 5, del regolamento di esecuzione (UE) n. 391/2013 della Commissione, del 3 maggio 2013;
- b) definisce gli obiettivi e gli *standard*, nonché le modalità e i tempi di adeguamento, relativi ai livelli di sicurezza e di qualità dei servizi, alla produttività dei fattori impiegati, inclusi gli investimenti, ed ai rispettivi costi. L'adeguamento ai predetti obiettivi e standard è correlato alla variazione delle tariffe e a eventuali trasferimenti statali destinati a investimenti;
- c) definisce i servizi istituzionali da svolgere in proprio e quelli da concedere in appalto o in gestione a terzi; l'Ente fino alla definizione del contratto di programma non assume impegni che vincolino l'applicazione del medesimo;
- d) prevede verifiche, obblighi di adeguamento e sanzioni per i casi di inadempienza.

L'attività svolta dall'ENAV, indirizzata con il contratto di programma, è finanziata mediante le tariffe aeree di rotta e di terminale, corrisposte dai Vettori aerei.

La legge di Stabilità 2015 (art. 1, comma 219) ha posto a carico delle risorse rimosse dall'ENAV per i servizi di rotta (quelli relativi al controllo del traffico relativo al sorvolo dello spazio aereo italiano) svolti a favore del traffico aereo civile, una serie di oneri connessi alla navigazione aerea ed attualmente posti a carico degli stanziamenti del Ministero dell'economia per i contratti di servizio con ENAV. Si tratta degli oneri relativi a:

- il mancato gettito delle tasse aeroportuali per gli aeromobili che ne sono esenti;
- il mancato gettito derivante dalla facoltà di ridurre fino al 50 per cento la tassa di terminale ai sensi del comma 5 dell'articolo 5 (facoltà abrogata dall'art. 4, comma 41, lettera b) della legge n. 183/2011, legge di stabilità 2013);
- la differenza tra le tasse applicate ed i costi sostenuti in relazione alla gradualità delle tasse stesse di cui al comma 7.

L'art. 51 del decreto legge n. 50 del 2017 ha poi autorizzato l'ENAV, al fine di contenere i costi dei servizi di navigazione aerea forniti dall'Enav negli aeroporti a basso traffico, a destinare alla riduzione della tariffa per i servizi di terminale una quota delle risorse relative alla fornitura dei servizi della navigazione aerea di rotta in favore del traffico civile non di sua spettanza, rimosse e consuntivate per l'anno 2014, pari a 26.000.000 di Euro.

Sul Contratto di programma tra lo Stato e l'Ente Nazionale di Assistenza al Volo (ENAV S.p.A.) per il quadriennio dal 1 gennaio 2016 e il 31 dicembre 2019, il CIPE con la delibera n. 46 del 10 luglio 2017 ha espresso parere favorevole.

Il parere è relativo ai servizi della navigazione aerea e alle connesse prestazioni da parte della società, ai livelli tariffari, agli oneri a carico dello Stato per i voli esonerati e per la sicurezza operativa e il monitoraggio dell'attuazione del Contratto. Il contratto prevede investimenti per circa 436 milioni di euro nel 2016-2019.