

XVI legislatura

Infrastrutture e trasporti.
Dossier di inizio della
XVI legislatura

maggio 2008
n. 4



servizio studi del Senato

ufficio ricerche nei settori
delle infrastrutture e dei trasporti



Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini _3789

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò _3435

S. Biancolatte _3659

S. Marci _3788

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello _2180

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati __3442

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Domenico Argondizzo _2904

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

Chiara Micelli _3521

Antonello Piscitelli _4942

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XVI legislatura

Infrastrutture e trasporti.
Dossier di inizio della
XVI legislatura

maggio 2008
n. 4

a cura di: Francesco Colucci

Classificazione Teseo: Ministeri. Servizio radiotelevisivo. Televisione. Poste.
Telecomunicazioni. Contratti e opere pubbliche. Edilizia pubblica. Edilizia residenziale.
Opere pubbliche. Strade. Ponti e viadotti. Autostrade. Circolazione stradale. Autotrasporti.
Porti. Trasporti aerei. Trasporti su binario. Trasporti locali.

INDICE

INTRODUZIONE.....	9
1. LA DOPPIA RIFORMA DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E LA SOPPRESSIONE DEL MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	11
1.1. Lo spaccettamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.....	11
1.2. La rinascita del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la soppressione del Ministero delle comunicazioni	13
2. RADIOTELEVISIONE	15
2.1. L'interpretazione della normativa comunitaria in ordine all'applicazione di quella nazionale.....	15
2.2. La compatibilità comunitaria della legge 112/2004.....	16
2.3. La televisione digitale	23
2.4. I diritti audiovisivi sportivi.....	25
2.5. Promozione della distribuzione e della produzione di opere europee.	30
2.6. Il codice "media-sport"	31
3. - SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO	34
3.1. Il consiglio d'amministrazione RAI e il disegno di legge di riforma	34
3.2. Il contratto di servizio con la RAI per il periodo 2007/2009	35
4. – POSTE	39
4.1. Il contratto di programma 2006-2008	39
4.2. La modifica della normativa sui fondi del bancoposta	43
4.3. La liberalizzazione del mercato postale	45
5. TELECOMUNICAZIONI	48
5.1. La proroga delle autorizzazioni.....	48
5.2. Ricarica nei servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet	48
5.3. Lo sviluppo del mercato	48
6. LAVORI PUBBLICI.....	60
6.1. L'approvazione del decreto legislativo 163/2006 e le successive modifiche.....	60
6.2. La sentenza 401/2007 della Corte costituzionale.....	63

6.3.	I possibili profili di contrasto con le direttive comunitarie	74
6.4.	La responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore in ordine all'adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali	76
6.5.	La sicurezza suoi luoghi di lavoro.....	77
7.	EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA.....	78
7.1.	Il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica.....	78
	Il piano straordinario di cui alla legge 9/2007	79
7.2.	Agevolazioni fiscali per l'edilizia convenzionata.....	81
8.	IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE	82
8.1.	Il monitoraggio degli investimenti nelle infrastrutture strategiche, anche con riferimento al monitoraggio degli altri investimenti infrastrutturali pubblici.....	82
8.2.	Le rilevazioni degli investimenti infrastrutturali pubblici	84
8.2.1.	L'Osservatorio dei contratti pubblici.....	84
8.2.2.	Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.....	86
8.2.3.	Il MIP, Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici.....	86
8.2.4.	Il CIPE ed il CUP (codice unico di progetto)	87
8.2.5.	Il SIOPE (Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici)	88
8.2.6.	L'ISTAT	90
8.2.7.	La Banca d'Italia.....	91
8.2.8.	La "scheda progetto unificata"	91
8.2.9.	Lo schema tipo di piano economico-finanziario	92
8.3.	La ricognizione 2006 sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche	93
8.3.1.	Conclusioni.....	93
8.4.	Il PIS (programma infrastrutture strategiche): finanziamento e contenuto	94
9.	STRETTO DI MESSINA	98
10.	ANAS	101
10.1.	La legge 296/2006 (finanziaria 2007, articolo 1, commi 1019-1026)	101
10.2.	I decreti-legge 81/2007 e 159/2007	103
10.3.	I contenuti del Piano economico-finanziario 2007-2052	103
11.	AUTOSTRADE	110
11.1.	La riforma delle concessioni autostradali.....	110
11.2.	Il federalismo infrastrutturale	113

12. SICUREZZA STRADALE	115
13. PORTI	118
13.1. Le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 (296/2006)	119
14. AUTOTRASPORTO	134
14.1. Servizi automobilistici interregionali	135
14.2. Esercizio dell'attività di autotrasportatore	137
14.3. Strutture e gli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto merci	139
14.4. Accesso alla professione di autotrasportatore	140
14.5. Il fondo per l'accompagnamento della riforma dell'autotrasporto	140
14.6. La legge finanziaria 2008 (244/2007) e il decreto-legge 248/2007	141
15. CABOTAGGIO MARITTIMO.....	144
16. TRASPORTO AEREO	147
16.1. Tariffe aeree.....	147
16.2. L'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale e la questione Alitalia-Malpensa	147
17. TRASPORTO FERROVIARIO.....	151
17.1. La revoca dei contratti "alta velocità"	151
17.2. L'efficienza del servizio ferroviario.....	152
17.3. Il Piano di Priorità degli Investimenti (PPI).....	156
17.4. Il contratto di programma 2007-2011.....	157
17.5. L'aggiornamento del contratto di programma 2007/2011	166
17.6. L'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario	167
18. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE.....	176
18.1. L'affidamento con procedure di evidenza pubblica dei servizi di trasporto pubblico locale	176
18.2. Modalità alternative dei servizi	180
18.3. La riforma del sistema di finanziamento recata dalla legge 244/2007 (finanziaria 2008)	181

INTRODUZIONE

Il dossier illustra l'evoluzione normativa in materia di infrastrutture e trasporti nella XV Legislatura (28 aprile 2006-28 aprile 2008).

Il primo capitolo riguarda la doppia riforma del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la soppressione del Ministero delle comunicazioni, con trasferimento delle relative funzioni a quello dello sviluppo economico.

La materia radiotelevisiva è oggetto del capitolo 2, ove è illustrata la sentenza 31 gennaio 2008 della Corte di Giustizia UE (causa C-380/05) in ordine all'interpretazione della normativa comunitaria, per l'applicazione di quella nazionale circa l'assegnazione delle radiofrequenze a seguito dell'assegnazione della concessione televisiva. Viene poi dato conto della procedura d'infrazione instaurata dalla Commissione UE sulla compatibilità comunitaria della legge 112/2004, nonché le novità concernenti: le iniziative comunitarie sulla televisione digitale; le nuove norme sui diritti audiovisivi sportivi; la promozione produzione e distribuzione delle opere europee; il codice media-sport.

Del servizio pubblico radiotelevisivo si occupa il terzo capitolo, sia per quanto riguarda il consiglio d'amministrazione RAI che relativamente al contratto di servizio 2007-2009.

Il quarto capitolo riguarda le poste, analizzando il contratto di programma 2006-2008, la riforma del bancoposta e la liberalizzazione comunitaria del mercato postale.

Nel quinto capitolo, relativo alle telecomunicazioni, è dato conto delle disposizioni di proroga delle autorizzazioni per l'esercizio delle reti e dei servizi e di quelle sulla ricarica dei servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet; viene, inoltre, fatto il punto sullo sviluppo del mercato.

Il sesto capitolo, relativo ai lavori pubblici, analizza la sentenza 407/2007 della Corte costituzionale, che ha esaminato i ricorsi proposti dalle regioni circa la costituzionalità del codice dei contratti pubblici: decreto legislativo 163/2006. Viene dato conto, altresì, della procedura di infrazione circa la compatibilità del codice con le direttive comunitarie, giunta alla fase di costituzione in mora dello Stato italiano da parte della Commissione delle Comunità Europee (nota 30 gennaio 2008, n. 2007/2309). Si accenna, infine, alla normativa in materia di responsabilità solidale di appaltatore e subappaltatore, circa la regolarità contributiva e fiscale dei lavoratori, nonché alle disposizioni recate dalla legge 123/2007 e dal decreto legislativo 81/2008 in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro nel caso di appalti di lavori pubblici.

L'edilizia residenziale pubblica (capitolo 7) ha visto l'adozione di una normativa per un programma straordinario, nonché agevolazioni fiscali per l'edilizia convenzionata.

L'ottavo capitolo concerne i programmi per la realizzazione delle infrastrutture strategiche.

I provvedimenti relativi allo stretto di Messina, sia per quanto riguarda la realizzazione del ponte, sia per il miglioramento dei collegamenti marittimi tra le sponde sicula e calabrese, sono illustrati nel capitolo nono.

Dell'ANAS si occupa il capitolo 10, dando conto sia della normativa sulla modifica della concessione introdotta dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007) che della relativa attuazione avvenuta con il piano economico finanziario 2007-2052.

Il capitolo 11 riguarda la riforma delle concessioni autostradali e la normativa sul federalismo infrastrutturale.

La sicurezza stradale (capitolo 12) è stata oggetto di un decreto-legge (117/2007) che in sede di conversione parlamentare è stato integrato con disposizioni nel frattempo già esaminate dalle camere, ma non ancora giunte ad approvazione definitiva.

Il capitolo 13 analizza la legislazione portuale, con particolare riferimento alle disposizioni introdotte dalla legge 296/2006 (finanziaria 2007).

In materia di autotrasporto sono illustrate le disposizioni approvate con la legge 244/2007 (finanziaria 2008) e il decreto-legge 248/2007 (capitolo 14).

Il capitolo 15 concerne il cabotaggio marittimo; nell'ambito del processo di liberalizzazione del mercato sono considerate le disposizioni relative alla nuove concessioni con le società esercenti i servizi.

La normativa a tutela dei consumatori in ordine alle tariffe aeree e i provvedimenti per la crisi Malpensa-Alitalia, sono descritti nel capitolo 16 relativo al trasporto aereo.

In tema di trasporto ferroviario (capitolo 17) è illustrata la revoca dei contratti "alta velocità" e viene commentato il contratto di programma con il gestore dell'infrastruttura, nonché i relativi aggiornamenti.

Il capitolo 18 concerne il trasporto pubblico locale, sia per quanto riguarda l'apertura del mercato, che la riforma del sistema di finanziamento operata dalla legge 244/2007 (finanziaria 2008).

1. LA DOPPIA RIFORMA DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI E LA SOPPRESSIONE DEL MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI

1.1. Lo spacchettamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Il decreto-legge 181/2006 ha istituito il Ministero delle infrastrutture ed il Ministero dei trasporti (articolo 1, comma 4) enucleando le rispettive competenze da quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come previste dal decreto legislativo 300/1999; lo stesso decreto ha previsto, all'art. 1, comma 10, la ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite nonché l'individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione, garantendo in ogni caso l'invarianza della spesa (DPCM 5 luglio 2006, come modificato dal DPCM 5 aprile 2007). L'art. 1, comma 23, del medesimo provvedimento ha inoltre previsto l'emanazione di un apposito regolamento, da adottarsi ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 300/1999, per la definizione degli assetti organizzativi e del numero massimo delle strutture di primo livello dei Ministeri interessati dal riordino. Il decreto-legge 262/2006 ha soppresso il Registro italiano dighe (RID) e trasferito le relative funzioni al Ministero delle infrastrutture (art. 2, commi 170-171) demandando lo svolgimento di tali funzioni ad articolazioni amministrative con il regolamento di organizzazione del Ministero da adottarsi ai sensi dell'art. 1, comma 23, del decreto legge 181/2006.

La legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'art. 1, commi 404 e seguenti, ha previsto la razionalizzazione e l'ottimizzazione delle spese e dei costi dei ministeri attraverso l'emanazione di specifici regolamenti, secondo un programma di riorganizzazione finalizzato al contenimento delle spese di funzionamento e da attuare attraverso l'adozione di regolamenti di delegificazione emanati, entro il 30 aprile 2007, su proposta da ciascuna amministrazione, ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis, della legge 400/1988.

Il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture è stato adottato con D.P.R. 254/2007 demandando l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 42, comma 1, lettere a), b), d-ter), d-quater) e, per quanto di competenza, lettera d-bis), e comma 2, del decreto-legislativo 300/1999:

- a) programmazione, finanziamento, realizzazione e gestione delle reti infrastrutturali di interesse nazionale, ivi comprese le reti elettriche, idrauliche e acquedottistiche, e delle altre opere pubbliche di competenza dello Stato, ad eccezione di quelle in materia di difesa; qualificazione degli esecutori di lavori pubblici; costruzioni nelle zone sismiche;
- b) edilizia residenziale: aree urbane;
- d-ter) pianificazione delle reti, della logistica e dei nodi infrastrutturali di interesse nazionale, realizzazione delle opere corrispondenti e valutazione dei relativi interventi;

- *d-quater*) politiche dell'edilizia concernenti anche il sistema delle città e delle aree metropolitane;
- *d-bis*) sicurezza e regolazione tecnica, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti, concernenti le competenze disciplinate dall'articolo 41 e dal presente comma, ivi comprese le espropriazioni;
- comma 2) funzioni e compiti di monitoraggio, controllo e vigilanza nelle aree di cui al comma 1, nonché funzioni di vigilanza sui gestori del trasporto derivanti dalla legge, dalla concessione e dai contratti di programma o di servizio.

Il regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture prevede 11 direzioni generali, il Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché tre incarichi di livello dirigenziale generale con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca; l'articolazione periferica è costituita da nove provveditorati interregionali per le opere pubbliche.

Il regolamento di riorganizzazione del Ministero dei trasporti è stato adottato con D.P.R. 271/2007 relativamente all'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 42, comma 1, lettere c), d) e, per quanto di competenza, lettera d-bis) del decreto-legislativo 300/1999:

- c) navigazione e trasporto marittimo; vigilanza sui porti; demanio marittimo; sicurezza della navigazione e trasporto nelle acque interne; programmazione, previa intesa con le regioni interessate, del sistema idroviario padano-veneto; aviazione civile e trasporto aereo;
- d) trasporto terrestre, circolazione dei veicoli e sicurezza dei trasporti terrestri;
- d-bis) sicurezza e regolazione tecnica, salvo quanto disposto da leggi e regolamenti, concernenti le competenze disciplinate dall'articolo 41 e dal presente comma, ivi comprese le espropriazioni (l'articolo 41 istituisce il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prevedendone le competenze poi suddivise nei due ministeri).

Il regolamento di riorganizzazione del Ministero dei trasporti prevede dodici direzioni generali incardinate in due dipartimenti:

- a) Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, per gli affari generali, il personale e i servizi informativi;
- b) Dipartimento per i trasporti terrestri e il trasporto intermodale.

Sono previsti quattro incarichi di livello dirigenziale generale di cui tre con funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca e uno anche con funzioni di responsabile dell'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari. Oltre il Corpo della capitanerie di porto, costituiscono articolazioni del Ministero cinque direzioni generali territoriali, dipendenti dal capo del Dipartimento per i trasporti terrestri e il trasporto intermodale.

1.2. La rinascita del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la soppressione del Ministero delle comunicazioni

I commi 376 e 377 dell'articolo 1 della legge 244/2007 (finanziaria 2008) innovando in ordine al numero dei Ministeri e alla composizione del Governo, prevede che "a partire dal Governo successivo a quello in carica" alla data di entrata in vigore della legge finanziaria (1° gennaio 2008) rivive la disciplina dell'organizzazione del Governo di cui al testo originario del decreto legislativo 300/1999, ove si prevedeva un numero complessivo di ministeri pari a dodici e, in particolare, un unico dicastero avente competenze sulle infrastrutture e sui trasporti.

Per effetto delle citate disposizioni della legge finanziaria 2008, inoltre, il Ministero delle comunicazioni è stato soppresso ed accorpato in quello dello sviluppo economico; l'accorpamento era previsto dal testo originario del decreto legislativo 300/1999, ma il decreto, per questa parte, non aveva avuto effetto al momento della sua entrata in vigore all'inizio della XIV legislatura, per la contemporanea adozione del decreto-legge 217/2001 che aveva fatto rivivere il Ministero delle comunicazioni.

Ai sensi delle menzionate disposizioni della legge finanziaria 2008, il Ministero delle attività produttive mantiene il nome "dello sviluppo economico" e, ai sensi dell'articolo 27 del testo originario del decreto legislativo 300/1999, acquisisce anche le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di poste, telecomunicazioni, editoria, produzioni multimediali, informatica, telematica, radiodiffusione sonora e televisiva, tecnologie innovative applicate al settore delle comunicazioni, con particolare riguardo per il commercio elettronico.

La rinascita del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché l'accorpamento del Ministero delle comunicazioni in quello dello sviluppo economico, hanno avuto effetto con il decreto del Presidente della Repubblica che ha nominato i ministri del IV Governo Berlusconi, firmato il 7 maggio 2008.

Il nuovo Governo ha, quindi, approvato il decreto-legge 85/2008 (in corso di conversione al momento della pubblicazione del presente fascicolo) per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della citata legge 244/2007 (finanziaria 2008).

L'articolo 1 del decreto-legge 85/2008 dispone che:

- al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono trasferite, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, le funzioni attribuite al Ministero dei trasporti (comma 1);
- la denominazione: «Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» sostituisce ad ogni effetto e ovunque presente, la denominazione: «Ministero delle infrastrutture» (comma 10).

L'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 85/2008 dispone che le funzioni del Ministero delle comunicazioni, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, sono trasferite al Ministero dello sviluppo economico; in base al successivo comma 8, è disposto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il

Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentiti i Ministri interessati, si procede all'immediata ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite, mentre con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo.

Con disposizione di carattere transitorio, l'articolo 1, comma 20, del decreto-legge 85/2008, prevede che:

- con riferimento ai Ministeri per i quali sono previsti accorpamenti;
- in via provvisoria e, comunque, per un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge;
- nelle more dell'approvazione del regolamento di organizzazione dei relativi uffici funzionali, strumentali e di diretta collaborazione con le autorità di Governo;
- la struttura di tali uffici è definita, nel rispetto delle leggi vigenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze;
- fino alla data di entrata in vigore di tale decreto si applicano transitoriamente i provvedimenti organizzativi vigenti, purché resti ferma l'unicità degli uffici di diretta collaborazione di vertice.

L'articolo 1, comma 16, del decreto-legge 85/2008, contiene la norma per la riorganizzazione dei ministeri interessati da accorpamenti, prevedendo che con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 300/1999, sono ridefiniti gli assetti organizzativi e il numero massimo delle strutture di primo livello, in modo da assicurare, fermi restando i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che al termine del processo di riorganizzazione sia ridotta almeno del 20 per cento, per le nuove strutture, la somma dei limiti delle spese strumentali e di funzionamento previsti rispettivamente per i Ministeri di origine ed i Ministeri di destinazione.

2. RADIOTELEVISIONE

2.1. L'interpretazione della normativa comunitaria in ordine all'applicazione di quella nazionale

Il 31 gennaio 2008 la Corte di Giustizia UE ha emesso una sentenza (causa C-380/05) circa la domanda di pronuncia pregiudiziale avanzata dal Consiglio di Stato italiano sull'interpretazione:

- della direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva "autorizzazioni");
- della direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva "quadro");
- dell'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La questione concerne una società televisiva la quale, diversi anni dopo aver ottenuto una concessione per la radiodiffusione in ambito nazionale a seguito di pubblica gara d'appalto, non si è ancora vista attribuire le radiofrequenze necessarie per esercitare tale concessione. Nel frattempo, la normativa nazionale ha autorizzato gli operatori esistenti a proseguire le loro attività di radiodiffusione televisiva e ad utilizzare le radiofrequenze occupate, protraendo così una situazione discordante dall'esito della gara. Avendo partecipato con successo alla gara d'appalto, la Centro Europa 7 Srl si aggiudicava una concessione per la radiodiffusione televisiva nazionale. La concessione veniva assentita con decreto ministeriale 28 luglio 1999 e materialmente rilasciata il 28 ottobre del medesimo anno. Rispetto alle specifiche frequenze, il decreto rinviava al piano nazionale di assegnazione ancora da attuare. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni avrebbe dovuto attuare il piano nazionale di assegnazione, d'intesa con il Ministero delle Comunicazioni, entro 24 mesi dalla notifica della concessione. Nel caso di «impedimenti di carattere oggettivo», tale termine avrebbe potuto essere prorogato di 12 mesi. Il piano nazionale di assegnazione non veniva messo in atto. Conseguentemente, Europa 7 non riceveva alcuna frequenza e, pur se titolare di una concessione per la radiodiffusione televisiva, non poteva iniziare le trasmissioni. Nel frattempo, una serie di leggi e decisioni giudiziarie successive consentiva agli operatori già presenti, compresi quelli che non avevano superato la gara d'appalto, di proseguire le loro attività di trasmissione.

Nella richiamata sentenza, la Corte ha stabilito che le citate disposizioni comunitarie devono essere interpretati nel senso che esse ostano, in materia di trasmissione televisiva, ad una normativa nazionale la cui applicazione conduca a che un operatore titolare di una concessione si trovi nell'impossibilità di trasmettere in mancanza di frequenze di trasmissione assegnate sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

2.2. La compatibilità comunitaria della legge 112/2004

Il 18 luglio 2007 la Commissione europea ha inviato all'Italia un parere motivato ritenendo che l'adozione di talune disposizioni di legge siano in contrasto con:

- l'articolo 9 della direttiva 2002/21/CE, che istituisce un quadro comune per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro);
- gli articoli 3, 5 e 7 della direttiva 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni);
- gli articoli 2 e 4 della direttiva 2002/77/CE, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (direttiva concorrenza).

Con riferimento alla compatibilità delle disposizioni di legge con la direttiva quadro e la direttiva autorizzazioni, la Commissione osserva che la legge 112/2004 e il decreto legislativo 177/2005 (testo unico della radiotelevisione) hanno previsto un periodo transitorio (fino al 31.12.2008, poi prorogato al 2012 dal decreto-legge 159/2007) per il passaggio (*switch-over*) dalle trasmissioni in tecnica analogica a quelle in tecnica digitale e hanno fissato altresì un regime definitivo per la concessione delle licenze di operatore di rete di radiodiffusione digitale e delle relative frequenze.

Con riguardo all'autorizzazione generale, la Commissione sottolinea che ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della legge 112/2004, coloro che già operano in tecnica analogica possono ottenere la conversione delle loro abilitazioni alla sperimentazione o chiedere una nuova licenza per le trasmissioni in digitale nel caso in cui la loro rete digitale abbia raggiunto una copertura superiore al 50% della popolazione. Secondo la Commissione il diritto, concesso unicamente agli operatori di radiodiffusione in via analogica già in attività, di chiedere una licenza di operatore in digitale, equivale all'attribuzione di un nuovo diritto, in quanto consente un'attività - l'esercizio dell'attività di radiodiffusione in tecnica digitale - non permessa in precedenza. Peraltro, tale nuovo diritto di esercizio, ai sensi dell'articolo 3 della direttiva autorizzazioni, dovrebbe essere condizionato unicamente all'ottenimento di una autorizzazione generale.

Parimenti in contrasto con tale previsione, risulta – ad avviso della Commissione – anche l'esclusione di nuovi operatori che vogliano entrare sul mercato, dal momento che l'articolo 23, comma 5, della legge 112/2004 concede solamente a coloro che già operano in tecnica analogica la possibilità di ottenere la conversione delle loro abilitazioni ovvero una nuova licenza per le trasmissioni in digitale.

Infatti, l'articolo 3, par. 2, della direttiva autorizzazioni prescrive che la fornitura di reti di comunicazione elettronica o di servizi di comunicazione elettronica può essere assoggettata soltanto ad un'autorizzazione generale, fatti salvi gli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, o i diritti di uso di cui all'articolo 5. All'impresa interessata può essere imposto l'obbligo di notifica, ma non l'obbligo di ottenere una decisione esplicita o qualunque altro atto

amministrativo da parte dell'autorità nazionale di regolamentazione prima di esercitare i diritti che derivano dall'autorizzazione.

La Commissione rileva, pertanto, che l'art. 23, comma 5, della legge 112/2004 non è conforme alle disposizioni della direttiva autorizzazioni in quanto:

- fa sì che le aziende debbano ottenere una licenza individuale anziché un'autorizzazione generale;
- non rende possibile per i nuovi operatori la realizzazione e gestione di una rete di radiodiffusione in tecnica digitale.

Con riguardo alle frequenze, la Commissione rileva che il passaggio al digitale non può essere realizzato tramite l'assegnazione di diritti individuali d'uso di nuove radiofrequenze, dal momento che tutte le radiofrequenze esistenti assegnate per la radiodiffusione sono già utilizzate per le trasmissioni in tecnica analogica in ambito nazionale e locale. Di conseguenza, l'impostazione adottata dalle autorità italiane per consentire il passaggio al digitale è consistita nell'autorizzare l'acquisto di frequenze presso altri operatori di radiodiffusione in tecnica analogica. L'articolo 27, comma 3, del testo unico della radiodiffusione (177/2005) prevede quindi che “ai fini della realizzazione delle reti televisive digitali sono consentiti i trasferimenti di impianti o di rami d'azienda tra i soggetti che esercitano legittimamente l'attività televisiva in ambito nazionale o locale, a condizione che le acquisizioni operate siano destinate alla diffusione in tecnica digitale”. Mancando le radiofrequenze disponibili da assegnare, gli effetti di tale norma sono paragonabili a quelli ottenuti mediante la concessione di diritti individuali d'uso delle radiofrequenze da parte delle autorità nazionali ai fini della realizzazione delle reti digitali e dovrebbero pertanto conformarsi a quanto previsto dagli articoli 9, par. 1, della direttiva quadro e 5, par. 2, della direttiva autorizzazioni, che sostanzialmente richiedono il rispetto di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati nel caso di assegnazione di frequenze o di diritti individuali d'uso da parte delle autorità nazionali. Al contrario, in base all'art. 27, comma 3, citato solo le emittenti già attive possono acquisire radiofrequenze sul mercato, privando nuovi operatori della possibilità di acquistare frequenze per la realizzazione di reti digitali. Ciò determina una limitazione nel numero dei diritti d'uso che possono essere concessi per le frequenze destinate alla radiodiffusione in tecnica digitale. Risulta inoltre che tre operatori (RAI, Mediaset, Telecom Italia/LA7) abbiano acquistato un numero di frequenze superiore a quello necessario per sostituire i loro programmi in tecnica analogica con quelli in tecnica digitale.

Ciò non sarebbe conforme a quanto stabilito dall'art. 5, comma 2, della direttiva autorizzazioni (i diritti d'uso devono essere concessi mediante procedure pubbliche, trasparenti e non discriminatorie) e dall'art. 7, comma 3, della stessa direttiva (qualora la concessione avvenga in numero limitato,

l'assegnazione deve esser fatta in base a criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori).

Nonostante ciò, per facilitare il passaggio al digitale, secondo la Commissione, talune deroghe sarebbero peraltro ammesse e potrebbero essere giustificate, ad esempio, se volte ad agevolare la trasmissione simultanea in analogica e in digitale, ricadendo in tal modo nell'eccezione prevista dall'articolo 1, par. 3, della direttiva quadro, che fa salve le misure adottate a livello comunitario o nazionale, in conformità del diritto comunitario, per perseguire obiettivi di interesse generale relativi, in particolare, alle regolamentazioni dei contenuti ed alla politica audiovisiva.

In ogni caso, la Commissione ritiene che l'esclusione di nuovi operatori dalla compravendita di frequenze non sia proporzionata rispetto allo scopo perseguito (agevolare il passaggio al digitale da parte degli operatori di trasmissioni in tecnica analogica già in attività) in quanto non limita il diritto speciale di acquistare frequenze a quanto necessario a sostituire i programmi in tecnica analogica con quelli in digitale né prevede la restituzione delle frequenze attualmente usate dagli operatori in tecnica analogica, che si libereranno dopo il passaggio al digitale.

La Commissione ritiene pertanto che il testo unico e la legge 112/2004 non siano conformi all'articolo 9 della direttiva quadro e agli articoli 5 e 7 della direttiva autorizzazioni per un duplice ordine di fattori:

- l'art. 27, comma 3 (*Trasferimenti di impianti e rami d'azienda*) del D.Lgs. 177/2005 e l'articolo 23, comma 3 (*avvio delle trasmissioni televisive in tecnica digitale*) della legge 112/2004, non sono conformi al principio di non discriminazione sancito dall'articolo 9, par. 1, della direttiva quadro e dagli articoli 5, par. 2, e 7, par. 3, della direttiva autorizzazioni, in quanto non consentirebbero alle aziende che attualmente non esercitano l'attività di radiodiffusione l'acquisto o l'utilizzo di frequenze ai fini delle trasmissioni in tecnica digitale;
- nonostante sia legittimo l'intento di agevolare il passaggio al digitale da parte degli operatori di trasmissioni in tecnica analogica già in attività, la legislazione non rispetterebbe il principio di proporzionalità poiché non limita il numero delle frequenze che gli operatori già attivi possono acquistare in digitale, sostituendo gli attuali programmi in analogica con un numero eguale di programmi in digitale; inoltre, le stesse aziende non sono obbligate a restituire le frequenze adesso utilizzate, una volta che si renderanno libere dopo il passaggio al digitale.

Con riguardo alla compatibilità delle disposizioni di legge con la direttiva sulla concorrenza, la Commissione afferma che le norme in contrasto con gli

articoli 2 e 4 della direttiva concorrenza, in quanto attributive di diritti speciali, sarebbero le seguenti:

- l'art. 25, comma 11, della legge 112/2004 che, prorogando fino alla data dello *switch-off* l'autorizzazione a trasmettere in analogica per gli operatori non titolari di concessione televisiva analogica, fornisce di fatto un vantaggio a questi ultimi a danno di altri che, pur essendo titolari di concessioni televisive analogiche, non possono trasmettere per mancanza di radiofrequenze;
- l'art. 2-bis, comma 1, della legge 66/2001 (*differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali*) l'art. 23, comma 1 della legge 112/2004 e l'art. 25, comma 1, del decreto legislativo 177/2005, che riservano solo ai titolari di attività di radiodiffusione in tecnica analogica la possibilità di avviare la sperimentazione in tecnica digitale, così conferendo ai medesimi un'evidente protezione dalla concorrenza esercitata sul nuovo mercato digitale dagli operatori che non sono più attivi nelle trasmissioni in analogica;
- l'art. 23, comma 5, della legge 112/2004 che, dalla sua data di entrata in vigore fino a quella del *switch-off*, prevede che le licenze per il digitale siano assegnate agli operatori che già trasmettono in analogica e le cui reti digitali abbiano raggiunto una copertura non inferiore al 50% della popolazione; inoltre l'art. 25, comma 1, del decreto-legislativo 177/2005, stabilisce che, fino alla data di attuazione del piano di assegnazione delle frequenze in tecnica digitale, tutti gli operatori esercenti radiodiffusione televisiva terrestre in tecnica analogica possono presentare domanda per la concessione delle autorizzazioni necessarie per avviare le trasmissioni in digitale. Tale disposizione concede un evidente vantaggio a detti operatori rispetto agli altri operatori che, non esercitando un'attività in tecnica analogica, non possono ottenere una licenza come operatore in tecnica digitale;
- l'art. 23, comma 3, della legge 112/2004, che attribuisce ai soli titolari di cui sopra sia la possibilità di realizzare compravendita di frequenze e impianti, sia di convertire tutte le reti analogiche in digitali ottenendo licenze per ciascuna di esse, comprese le reti per le quali non era stata loro accordata una concessione analogica. Tale meccanismo crea un evidente vantaggio – nell'affermarsi sul mercato dei servizi in tecnica digitale - per gli operatori (RAI e Mediaset) che controllano la maggior parte (80%) delle frequenze in tecnica analogica.

Peraltro, l'articolo 4, par. 1, della direttiva concorrenza prevede un'eccezione finalizzata al perseguimento di obiettivi di interesse generale, lasciando a tal fine

impregiudicati i criteri e le procedure specifici adottati dagli Stati membri per concedere l'uso di frequenze radio, purchè gli Stati:

- non concedano diritti esclusivi o speciali di uso di frequenze radio per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica;
- procedano all'attribuzione delle frequenze radio in base a criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati.

La Commissione, pur reputando che garantire un agevole passaggio al digitale potrebbe essere considerato un interesse generale, non ritiene le disposizioni della legge 112/2004 meritevoli di beneficiare dell'eccezione prevista dal citato art. 4, par.1, in quanto non offrono garanzie che, alla data dello *switch-off*, le frequenze vengano riattribuite ai titolari di licenze interessati, sulla base di criteri obiettivi, trasparenti e non discriminatori, come stabilisce la direttiva. Ciò avrebbe potuto verificarsi solo se la durata del periodo di transizione fosse stata ragionevole e qualora la riassegnazione delle frequenze in tecnica analogica, resesi libere dopo la data dello *switch-off*, fosse stata adeguatamente regolamentata.

Il 19 luglio 2006 la Commissione europea aveva inviato all'Italia una lettera di messa in mora, in relazione all'adozione di talune disposizioni di legge, che si ponevano in contrasto con gli obblighi di cui all'articolo 9 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro) agli articoli 3, 5 e 7 della direttiva 2002/20/CE (direttiva autorizzazioni) e agli articoli 2 e 4 della direttiva 2002/77/CE (direttiva concorrenza).

A seguito dell'invio della lettera di messa in mora, il 13 settembre 2006 il Governo italiano, nel rispondere alle osservazioni della Commissione, con riguardo alla compatibilità delle norme italiane con la direttiva quadro e la direttiva autorizzazioni, ha riconosciuto che l'ordinamento vigente non consente di garantire una gestione efficiente dello spettro elettromagnetico e che la situazione normativa non è conforme:

- agli obblighi di concedere diritti individuali d'uso;
- al principio dell'assegnazione delle radiofrequenze mediante procedure pubbliche e trasparenti;
- al principio secondo cui l'esercizio di una rete di radiodiffusione può essere assoggettata solo ad una autorizzazione generale.

Il Governo ha sottolineato altresì un'oggettiva difficoltà nella gestione dello spettro delle frequenze nazionali e l'impossibilità, nell'immediato, di assegnare nuove parti di spettro.

Con riguardo al rapporto delle disposizioni di legge con la direttiva concorrenza, il Governo ha affermato inoltre di volere adeguare con una nuova proposta normativa l'ordinamento italiano alle disposizioni dell'art. 9 della direttiva quadro, degli articoli 3, 5 e 7 della direttiva autorizzazioni e degli articoli 2 e 4 della direttiva sulla concorrenza, e che i punti qualificanti e innovativi dell'iniziativa sarebbero stati:

- il superamento delle barriere all'ingresso nel mercato della televisione digitale, allo scopo di offrire la massima apertura ai nuovi soggetti interessati;
- la limitazione dei fenomeni di sovrapposizione e ridondanza nell'utilizzo delle frequenze per un uso maggiormente efficace dello spettro radioelettrico;
- il divieto di posizioni dominanti nel mercato delle reti radiotelevisive e l'impegno a fornire condizioni di obiettività, trasparenza e proporzionalità e non discriminazione nell'accesso e nell'uso delle risorse.

Il 25 ottobre 2006 i servizi della Commissione hanno richiesto al Governo italiano copia della proposta di legge - volta ad adeguare la normativa italiana disposizioni dell'art. 9 della direttiva quadro, degli articoli 3, 5 e 7 della direttiva autorizzazioni e degli articoli 2 e 4 della direttiva sulla concorrenza -, nonché del calendario dei lavori per l'adozione e per l'entrata in vigore delle norme ivi contenute.

Il 28 novembre 2006, nell'inviare copia del disegno di legge (A.C. 1825) il Governo italiano dichiarava l'impossibilità di comunicare le date esatte del calendario di adozione e indicava quali disposizioni del disegno di legge avrebbero potuto risolvere le riserve formulate dalla Commissione.

Il 6 dicembre 2006 il Governo comunicava che il dibattito presso l'Assemblea della Camera si sarebbe svolto presumibilmente entro il mese di marzo 2007; e, con lettera successiva del 4 aprile 2007, si comunicava che tale data sarebbe slittata, in base al calendario dei lavori concordato con i presidenti dei gruppi parlamentari, nel mese di giugno 2007.

In una nuova lettera del 12 aprile 2007 la Commissione chiedeva di essere informata circa la data di approvazione del ddl e sottoponeva al Governo una serie di osservazioni preliminari sul ddl.

Il 24 aprile 2007 si confermava l'esame in Assemblea per il mese di giugno ma, con successiva lettera del 20 giugno, il Governo manifestava alla Commissione la difficoltà di formulare previsioni precise sui tempi di approvazione del disegno di legge in esame.

Il 18 luglio 2007 la Commissione europea ha quindi inviato all'Italia il parere motivato prima illustrato, in cui osserva che:

- le autorità italiane non contestano i rilievi della Commissione;

- è stato presentato un disegno di legge (A.C. 1825) in Parlamento, che intende offrire una soluzione alle riserve formulate dalla Commissione nella lettera di costituzione in mora;
- peraltro, ad una prima comunicazione sulla conclusione dell'*iter* del ddl citato alla Camera entro il mese di marzo 2007, ne era seguita una seconda in cui la data prevista era il mese di giugno 2007 e, da ultimo, era stata manifestata la difficoltà oggettiva a formulare una previsione sui tempi di approvazione.

La Commissione europea, nella richiamata lettera del 12 aprile 2007, esprimeva una valutazione complessivamente positiva sul disegno di legge trasmesso dal Governo italiano, pur formulando alcuni rilievi, relativi ad alcune specifiche disposizioni del testo.

In particolare, l'articolo 3, commi 8 e 9, dell'A.C. 1825 fissa l'obbligo – per i fornitori di contenuti – di cedere la capacità trasmissiva eccedente la quota del 20 per cento della capacità trasmissiva complessiva, a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, sulla base di criteri e modalità individuate con decreto del Ministro delle comunicazioni, adottato d'intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Nella lettera della Commissione, si segnala in proposito che le frequenze sono utilizzate dagli operatori di rete e non dai fornitori di contenuti: pertanto ai primi dovrebbe applicarsi l'obbligo previsto dal citato articolo 3, comma 8, del ddl 1825.

Inoltre, per quanto riguarda le procedure per cedere la capacità trasmissiva, di cui al comma 9 dell'articolo 3, la Commissione rileva che:

- le modalità previste non consentono di distinguere tra le frequenze eccedenti acquistate dall'entrata in vigore della legge 66/2001 e quelle usate in precedenza per le trasmissioni analogiche;
- non risulta chiaro se il diritto di utilizzare le frequenze che superano la soglia del 20% dovrebbe essere ceduto per venire riassegnato ad un altro operatore ovvero se gli operatori che utilizzano al momento quelle frequenze siano tenuti semplicemente ad offrire l'accesso alla capacità trasmissiva ceduta dagli attuali fornitori di contenuti ad altri fornitori di contenuti. In questo secondo caso, la situazione non differirebbe di molto da quella prevista dalla disciplina attuale, rimanendo comunque un diritto speciale in capo agli operatori di rete già presenti sul mercato;
- affinché queste previsioni possano comunque beneficiare dell'eccezione prevista dall'articolo 4, par. 1, della direttiva concorrenza, le autorità italiane dovrebbero garantire che esse siano proporzionate all'obiettivo di interesse generale da raggiungere, senza accordare vantaggi indebiti agli operatori esistenti, prevedendo, ad esempio, modalità di restituzione da parte degli operatori di rete delle frequenze utilizzate per le trasmissioni in via analogica, che si libereranno dopo il passaggio al digitale.

Infine, nella medesima lettera, la Commissione esprime perplessità sul comma 6 dell'articolo 3 dell'A.C. 1825. Tale norma prevede, in particolare, che quanto previsto dall'articolo 23, comma 3, della legge n. 112/2004 non si applichi ai soggetti titolari di più di due emittenti televisive in ambito nazionale, che trasmettono su frequenze terrestri in tecnica analogica.

Tale disposizione, ad avviso della Commissione - sebbene finalizzata a bilanciare l'attuale situazione di squilibrio, introducendo limiti rigorosi per gli operatori titolari di più di due concessioni analogiche, ai quali è così inibita l'acquisizione di ulteriori frequenze fino al passaggio al digitale - potrebbe configurarsi come un diritto speciale per i nuovi operatori ed andrebbe pertanto giustificata in funzione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale.

Le autorità italiane, in risposta alle osservazioni della Commissione, hanno evidenziato che – con riferimento al primo rilievo, concernente l'obbligo per i fornitori di contenuti e non per gli operatori di rete di cedere la capacità trasmissiva eccedente la quota del 20 per cento della capacità trasmissiva complessiva – scopo della norma è quello di impedire che uno stesso fornitore di contenuti possa disporre di un numero eccessivo di programmi televisivi, nell'ottica della tutela del pluralismo.

In relazione, invece, alle disposizioni procedurali contenute al comma 9 dell'articolo 3, le autorità italiane si dichiarano disposte a sostituire il riferimento ai fornitori di contenuti con quello agli operatori di rete. Sempre in merito ai citati aspetti procedurali, si evidenzia come risulti irrilevante distinguere tra le frequenze eccedenti acquistate dall'entrata in vigore della legge 66/2001 e quelle usate in precedenza per le trasmissioni analogiche, dal momento che la norma detta una disposizione a regime e pertanto le frequenze da cedere sarebbero esclusivamente quelle non ancora destinate alle trasmissioni in via digitale. La risposta evidenzia altresì che il ddl delinea un disegno complessivo di obblighi di cessione di risorse in capo agli operatori più forti, senza riconoscere diritti speciali ad alcuno. Del resto, le risorse restituite al Ministero saranno poi rimesse a disposizione del mercato, in base a procedure pubbliche eque, trasparenti e non discriminatorie. Infine, in merito all'ultima osservazione della Commissione, le autorità italiane sottolineano come la norma introduca volutamente un'asimmetria rispetto agli operatori più forti (quali RAI e MEDIASET) per il perseguimento di un obiettivo di interesse generale, quale il riequilibrio delle risorse tra i diversi soggetti e l'accesso al mercato di nuovi operatori.

La riforma radiotelevisiva è stata oggetto di esame presso la Camera dei deputati, in particolare del disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 1825), da parte delle commissioni riunite VII e IX.

2.3. La televisione digitale

La promozione della televisione digitale costituisce uno dei settori di intervento previsti dalla strategia di Lisbona, in quanto considerata uno strumento

efficace ai fini dell'accesso generalizzato per tutti i cittadini ai nuovi servizi e applicazioni della società dell'informazione.

Il 2 febbraio 2006 la Commissione ha presentato una comunicazione sul riesame della situazione relativa alla interoperabilità dei servizi di televisione digitale interattiva (COM(2006)37).

Nel documento la Commissione ha sottolineato la volontà, in via prioritaria, di:

- collaborare con gli Stati membri per assicurare il successo del passaggio alla televisione digitale, quale primo passo fondamentale verso i servizi digitali interattivi;
- promuovere le norme sviluppate dagli organismi di normalizzazione europei;
- riunire gli Stati membri nel sottogruppo 'emittenza' del COCOM (comitato per le comunicazioni) che fungerà da *forum* per lo scambio di esperienze e di buone pratiche sulla televisione digitale, in particolare sulla televisione digitale interattiva.
- promuovere la cooperazione internazionale nei campi della ricerca, dello sviluppo e della standardizzazione della televisione digitale;
- continuare ad analizzare l'utilizzo delle tecnologie 'proprietarie' alla luce delle regole di concorrenza comunitarie.

La comunicazione è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo che, il 13 novembre 2007, ha approvato una risoluzione.

Con procedura di codecisione è stata adottata la direttiva 2007/65/CE che modifica la direttiva 89/552/CE ("*TV senza frontiere*") allo scopo di adeguarla allo sviluppo tecnologico e agli sviluppi del mercato nel settore audiovisivo in Europa. Tale modernizzazione rientra nella strategia "*i-2010: una società dell'informazione per la crescita e l'occupazione*" (COM(2005)229) adottata dalla Commissione il 1° giugno 2005.

La direttiva mira a semplificare la normativa concernente le forniture di servizi televisivi e a renderne agevole il finanziamento con nuove forme di pubblicità, ad introdurre pari condizioni di concorrenza per tutte le società che forniscono servizi televisivi, indipendentemente dalla tecnologia usata per distribuirli (satellite, cavo, internet, banda larga ad alta velocità, telefoni cellulari di terza generazione). Si prevede una distinzione tra servizi audiovisivi "lineari" o di radiodiffusione, compresi la IPTV (Internet Protocol TV) lo *streaming* (flusso di dati audio/video trasmessi da una sorgente a una o più destinazioni su Internet) da un lato, e i servizi "non lineari", come i servizi audiovisivi a richiesta, dall'altro.

L'osservanza di alcuni principi minimi di base, tra i quali quelli relativi alla tutela dei minori, al divieto di incitamento all'odio, alle limitazioni delle

comunicazioni commerciali concernenti gli alcolici sarà imposta a tutti i servizi, compresi quelli “non lineari”.

Le principali modifiche apportate al capitolo IV della direttiva 89/552/CEE sulla pubblicità televisiva riguardano: l'introduzione di norme flessibili relative alle interruzioni pubblicitarie (fermo restando il limite complessivo su base oraria del 20%, non ci sarà l'obbligo di lasciare trascorrere almeno 20 minuti di tempo tra le interruzioni pubblicitarie) la soppressione dei limiti quotidiani, l'abbandono delle limitazioni quantitative per le televendite.

E' previsto il divieto di interrompere i programmi per bambini di durata inferiore a 30 minuti, i notiziari e i programmi sull'attualità. Inoltre, gli Stati membri possono scegliere di proibire l'esposizione di un logo pubblicitario durante i programmi per bambini, i documentari e i programmi religiosi.

La direttiva semplifica le norme quantitative in materia di pubblicità, con una maggiore flessibilità per le emittenti televisive. Non prevede tuttavia alcun aumento per la quantità oraria di 12 minuti di pubblicità consentita e continua a limitare la possibilità di interrompere le opere cinematografiche, i film prodotti per la televisione ed i notiziari.

Sono parimenti mantenute restrizioni specifiche all'interruzione a fini pubblicitari dei programmi per bambini. La direttiva incoraggia inoltre l'elaborazione di codici di condotta in materia di pubblicità degli alimenti nocivi per la salute destinati ai bambini.

La direttiva vieta, in linea di massima, l'inserimento di prodotti, tranne per talune categorie di programmi, fatte salve talune rigide condizioni destinate a tutelare lo spettatore. La direttiva introduce per le emittenti il diritto, in tutta l'UE, di accedere ad eventi che hanno un forte interesse per il pubblico, in un'ottica di utilizzo per brevi notiziari. Si prefigge inoltre di migliorare l'accesso delle persone con disabilità ai programmi.

2.4. I diritti audiovisivi sportivi

La legge 106/2007 ha delegato al Governo la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti radiotelevisivi e su reti di trasmissione elettroniche degli eventi sportivi professionistici, fissando il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega, mediante uno o più decreti legislativi e con la possibilità, di adottare, entro il termine di 12 mesi, uno o più decreti correttivi.

I principi (comma 2) ai quali attenersi nell'esercizio della delega sono i seguenti:

- riconoscimento del carattere sociale dell'attività sportiva e della specificità del fenomeno sportivo - lett. a) e b);
- attribuzione, in capo al soggetto preposto all'organizzazione della competizione sportiva e ai soggetti partecipanti alla stessa competizione, della contitolarità del diritto all'utilizzazione a fini

economici della competizione sportiva; l'utilizzazione a fini economici della competizione sportiva deve coniugarsi con la tutela riservata da parte dell'ordinamento ai diritti di trasmissione - lett. c);

- assegnazione della titolarità esclusiva dei diritti di archivio a ciascun soggetto partecipante alla competizione - lett.d);
- introduzione di un sistema di commercializzazione in forma centralizzata dei diritti in esame, prevedendo, altresì, che il soggetto organizzatore dell'evento, al quale spetta l'esclusiva della commercializzazione dei diritti, deve agevolare la fruibilità da parte dell'utenza locale di tale offerta, anche attraverso la possibilità di acquisire i diritti su singoli eventi, qualora gli stessi siano rimasti invenduti o non siano stati trasmessi da chi li ha acquisiti in origine – lett. e);
- garanzia del diritto di cronaca – lett. f)

I criteri di delega sono:

- l'organizzatore della competizione sportiva è il soggetto competente a commercializzare in forma centralizzata i diritti audiovisivi, salva la possibilità per i soggetti partecipanti alla competizione di commercializzare diritti audiovisivi secondari (lett. a);
- tutti gli operatori della comunicazione in possesso del prescritto titolo abilitativo che hanno acquisito i diritti devono procedere alla relativa diffusione, salvo che non siano autorizzati dal soggetto organizzatore dell'evento; in caso di mancato utilizzo devono rivenderli ad altri operatori della comunicazione della stessa o di diversa piattaforma, ivi comprese le emittenti locali (lett. b);
- l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità garante per la concorrenza possono regolare tale commercializzazione, anche in vista dell'evoluzione tecnologica del settore, che potrebbe richiedere di differenziare le gare a seconda della piattaforma di trasmissione interessata (lett. c);
- è vietato l'acquisto dei diritti per piattaforme diverse da quelle per le quali l'operatore è in possesso del titolo abilitativi, la sublicenza dei diritti acquisiti, nonché la cessione, in tutto o in parte, dei relativi contratti di licenza (lett. d);
- la disciplina del diritto di cronaca deve assicurare il rispetto dei vincoli comunitari e nazionali in materia di trasmissione televisiva di eventi di particolare rilevanza per la società (lett. f);

- le piattaforme emergenti devono essere oggetto di una disciplina specifica, prevedendo misure di sostegno alla concorrenza (lett. g);
- deve essere fissato un termine ragionevole per la durata dei contratti di cessione dei diritti in esame, allo scopo di garantire l'ingresso nel mercato di nuovi operatori e di evitare la creazione di posizioni dominanti (lett.h);
- le risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti sono ripartite, per una quota, in parti eguali, per la restante parte tenendo conto del bacino di utenza e dei risultati sportivi conseguiti, ferma restando che una quota delle risorse deve essere destinata alla mutualità generale, in modo da incentivare le categorie inferiori e lo sviluppo del settore giovanile, la valorizzazione delle categorie dilettantistiche, la sicurezza degli impianti sportivi nonché il finanziamento di due progetti volti al sostegno di discipline sportive diverse da quella calcistica (lett. i e l);
- la vigilanza ed il controllo sulla corretta applicazione della nuova normativa dovranno essere assicurate da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (lett. m);
- la nuova normativa troverà applicazione a tutte le competizioni sportive che avranno inizio dal 1° luglio 2007 e dovrà essere previsto un periodo transitorio, in modo da distinguere tra i contratti stipulati prima del 31 maggio 2006 e quelli stipulati dopo tale data.

Il decreto-legislativo 9/2008 ha dato attuazione alla delega prevedendo che l'organizzatore della competizione (il soggetto cui è demandata l'organizzazione della competizione da parte della federazione sportiva riconosciuta dal Comitato Olimpico Nazionale) e gli organizzatori degli eventi (la società sportiva che si assume l'organizzazione della competizione nell'impianto sportivo di cui ha disponibilità) siano contitolari dei diritti audiovisivi (diritti, di durata pari a cinquanta anni, che comprendono la riproduzione delle immagini dell'evento, la comunicazione al pubblico, l'utilizzazione delle immagini per fini commerciali) mentre spetta all'organizzatore dell'evento la titolarità del diritto di archivio (conservazione delle immagini per l'archivio). L'utilizzo dei diritti audiovisivi spetta all'organizzatore della competizione sportiva mentre l'esercizio del diritto di archivio spetta alla società che organizza l'evento che potrà, comunque, consentire alla società ospite la conservazione nel proprio archivio delle immagini. Gli organizzatori degli eventi possono esercitare autonomamente i diritti audiovisivi secondari, relativi alle sintesi e alle repliche delle immagini. La produzione audiovisiva dell'evento spetta alla società che organizza la competizione o all'organizzatore della competizione. In entrambi i casi gli organizzatori dovranno mettere a disposizione degli assegnatari dei diritti televisivi l'accesso al segnale. Circa il diritto di cronaca è previsto che le emittenti televisive possono trasmettere nell'ambito dei telegiornali immagini dell'evento, purché non superiori a otto minuti complessivi per giornata e quattro

minuti per ciascun giorno solare, con un limite massimo di tre minuti per singolo evento, conformemente a quanto stabilito da un regolamento che dovrà essere emanato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; l'organizzatore della competizione e dell'evento hanno l'obbligo di mettere a disposizione degli operatori della comunicazione estratti di immagini salienti e correlate.

Circa la commercializzazione dei diritti audiovisivi la legislazione delegata demanda all'organizzatore della competizione di stabilire le linee guida per la commercializzazione dei diritti, deliberate, per ciascuna competizione, dall'assemblea delle società sportive che partecipano alla competizione, con una maggioranza qualificata di due terzi degli aventi diritto al voto, ed approvate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato; l'organizzatore della competizione deve offrire i diritti audiovisivi a tutti gli operatori della comunicazione di tutte le piattaforme, attraverso distinte procedure selettive, se del caso, individuando un intermediario indipendente al quale concedere in licenza tutti i diritti audiovisivi relativi ad una competizione (questi può procedere alla formazione e alla modifica dei pacchetti, previa autorizzazione delle due Autorità competenti) o costituendo una o più società con funzioni di advisor. L'organizzatore della competizione deve offrire i diritti audiovisivi attraverso più procedure competitive che riguardino una singola piattaforma o più piattaforme, disponendo, in tal caso, più pacchetti; solo gli operatori in possesso del prescritto titolo abilitativo possono partecipare alle procedure competitive, salvo l'ipotesi di cessione di tutti i diritti ad un intermediario indipendente (viene previsto il divieto di acquisire in esclusiva tutti i pacchetti relativi alle dirette); i contratti di licenza hanno una durata massima di 3 anni.

Gli operatori della comunicazione esercitano i diritti audiovisivi loro assegnati sulla piattaforma per la quale possiedono il titolo abilitativi, non potendo subconcedere in licenza a terzi i medesimi diritti, salva autorizzazione da parte dell'organizzatore della competizione alla ritrasmissione, direttamente o da parte di terzi, dei prodotti audiovisivi o ad accordi di distribuzione del segnale su altre piattaforme. In caso di mancato esercizio dei diritti audiovisivi da parte dell'assegnatario, l'organizzatore della competizione può consentire l'acquisizione di tali diritti ad altri operatori della comunicazione.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni individua, con cadenza almeno biennale, le piattaforme emergenti. I diritti audiovisivi relativi a tali piattaforme sono offerti su base non esclusiva e la relativa commercializzazione, al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti, avviene per singola piattaforma.

La ripartizione delle risorse assicurate dal mercato dei diritti audiovisivi è disciplinato prevedendo che le risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti audiovisivi siano ripartite tra tutti i soggetti partecipanti alla competizione, dedotte le quote destinate alla mutualità generale e quelle destinate alla mutualità per le categorie inferiori. La quota destinata alla mutualità generale non può essere inferiore al 4% delle risorse complessive e deve essere impiegata per le seguenti finalità:

- sviluppo dei settori giovanili delle società professionistiche;
- valorizzazione delle categorie dilettantistiche;
- sostegno degli investimenti per la sicurezza degli impianti sportivi;
- finanziamento di due progetti l'anno a favore di discipline sportive diverse da quelle calcistiche.

A tal fine è istituita la “Fondazione per la mutualità generale negli sport professionistici a squadre”. L'organizzatore del campionato di calcio di serie A deve destinare una quota annua non inferiore al 6% del totale delle risorse derivanti dai diritti audiovisivi per sostenere l'attività delle categorie professionistiche di calcio inferiori.

In sede di prima applicazione, tenuto conto delle decisioni assunte dall'organizzatore di campionati di calcio di serie A e B, la ripartizione delle risorse per il campionato di serie A è così stabilita (l'applicazione avverrà a decorrere dalla stagione sportiva 2010-2011):

- una quota pari al 40% delle risorse da dividere in parti uguali;
- una quota pari al 30% da assegnare sulla base dei risultati sportivi conseguiti;
- una quota pari al 30% secondo il bacino d'utenza.

La quota relativa al risultato sportivo è, così, definita:

- 10% in base ai risultati conseguiti a partire dalla stagione sportiva 1946/1947;
- 15% in ragione dei risultati conseguiti nelle ultime cinque stagioni sportive;
- 5% sulla base del risultato conseguito nell'ultima competizione sportiva.

La quota relativa al bacino d'utenza è così calcolata:

- 25% sulla base del numero dei sostenitori della squadra;
- 5% sulla base della popolazione del comune di riferimento della squadra.

Relativamente al periodo transitorio è previsto che gli effetti dei contratti di licenza, cessione o alienazione dei diritti audiovisivi stipulati prima del 31 maggio 2006 sono fatti salvi fino al 30 giugno 2010. Gli effetti dei contratti di licenza, cessione o alienazione dei diritti televisivi stipulati dopo il 31 maggio 2006 sono fatti salvi fino al 30 giugno 2010 solo se stipulati da soggetti diversi da quelli di cui al periodo precedente o con un oggetto diverso. Affinché durante il periodo transitorio sia garantita un'equa ripartizione delle risorse economiche, le società iscritte al campionato di serie A sono tenute a ridistribuire all'interno

della stessa categoria una quota percentuale delle risorse derivanti dalla contrattazione individuale, quota che deve essere determinata dall'Assemblea di categoria entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento. L'organizzatore del campionato è tenuto, inoltre, ad assicurare una quota delle risorse derivanti dalla contrattazione individuale alla Fondazione ed individuali, altresì, un'ulteriore quota da destinare alle categorie professionistiche inferiori.

2.5. Promozione della distribuzione e della produzione di opere europee.

Sia la legge finanziaria 2008 (articolo 2, comma 301, della legge 244/2007) che il decreto-legge 248/2007 hanno modificato l'articolo 44 del testo unico della radiotelevisione (decreto-legislativo 177/2005) prevedendo che:

- in materia di programmazione, le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi ed i fornitori di programmi in *pay-per-view* devono riservare annualmente almeno il 10 per cento del tempo di diffusione alle opere europee degli ultimi cinque anni, di cui il 20 per cento ad opere cinematografiche di espressione originale italiana (nel caso della concessionaria del servizio pubblico l'obbligo riguarda il 20 per cento per le opere europee, di cui il 10 per cento riservato alle opere italiane). Per i fornitori di contenuti e di programmi in *pay-per-view* è previsto un periodo transitorio di dodici mesi per consentire l'adeguamento graduale ai nuovi obblighi introdotti;
- in materia di finanziamento ed acquisizione di opere cinematografiche, le emittenti televisive, i fornitori di contenuti televisivi ed i fornitori di programmi in *pay-per-view* sono tenuti a destinare una quota non inferiore al 10 per cento dei ricavi alla produzione, finanziamento ed acquisto di opere europee realizzate negli ultimi cinque anni; all'interno di tale quota, almeno il 30 per cento è riservato alle opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte (almeno il 35 per cento per le emittenti a pagamento). La concessionaria del servizio pubblico televisivo deve destinare alle opere europee realizzate da produttori indipendenti negli ultimi cinque anni una quota non inferiore al 15 per cento dei ricavi; all'interno di questa quota, è stabilita una riserva non inferiore al 20 per cento da destinare alla produzione, al finanziamento e all'acquisto di opere cinematografiche di espressione originale italiana ovunque prodotte, e una riserva non inferiore al 5 per cento da destinare a opere di animazione appositamente prodotte per la formazione dell'infanzia;
- il rispetto dei predetti vincoli sono verificati su base annua, prorogata, per il 2008, di sei mesi;
- un regolamento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni disciplinerà i criteri per la valutazione di richieste di deroga all'obbligo di riservare ad opere europee la maggior parte del tempo di trasmissione in ambito nazionale,

indipendentemente dalla codifica delle trasmissioni, escluso il tempo destinato a manifestazioni sportive, a giochi televisivi, a notiziari, a manifestazioni sportive, alla pubblicità oppure a servizi di teletext, a dibattiti e a televendite;

- il vincolo per le emittenti televisive di destinare una percentuale dei ricavi al finanziamento ed acquisto di opere europee prodotte negli ultimi cinque anni è stato esteso anche a quelle prodotte prima.

Con decisione n. 1718 del 15 novembre 2006, è stato adottato un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo (*MEDIA 2007*).

Il programma, che si riferisce al periodo 2007-2013, riunisce in un unico strumento le attuali misure di sostegno a favore dell'industria audiovisiva europea. Con una dotazione finanziaria di 671 milioni di euro, intende rafforzare la competitività del settore, promuovere nell'UE e nel mondo le opere audiovisive europee, conservare e valorizzare la diversità culturale europea e il suo patrimonio cinematografico, sostenere la digitalizzazione, ivi compresa la promozione di cataloghi di film europei forniti su piattaforme digitali.

2.6. Il codice "media-sport"

Il 25 luglio 2007 è stato sottoscritto, dal Ministero delle comunicazioni e dagli operatori dell'informazione giornalistica sportiva il codice "media-sport", sulla base di quanto previsto dall'articolo 34, comma 6-bis, del testo unico della radiotelevisione, di cui al decreto legislativo 177/2005, introdotto dall'articolo 11-quinquies del decreto-legge 8/2007, recante misure urgenti per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di violenza connessi alle competizioni calcistiche. Tale norma prevede che le emittenti televisive ed i fornitori di contenuti devono osservare, nelle trasmissioni di commento degli eventi sportivi, ed in particolare di quelli calcistici, quanto stabilito dal Codice di autoregolamentazione, inteso a diffondere una cultura sportiva leale tra i giovani e a ridurre conseguentemente gli episodi di violenza durante lo svolgimento di manifestazioni sportive; una volta approvato dalle parti, il codice è recepito con decreto interministeriale, di competenza del Ministro delle telecomunicazioni, di concerto con il Ministro per le politiche giovanili e con il Ministro della giustizia, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge n.400/1988.

L'iniziativa è stata assunta in ragione dell'inasprimento degli episodi di violenza legati allo svolgersi di competizioni sportive, in particolare calcistiche. In relazione ad alcuni fatti accaduti, il Ministro delle Comunicazioni e il Ministro per le politiche giovanile hanno deciso, il 6 febbraio 2007, di convocare un incontro con i responsabili dell'informazione sportiva, con i quali si è concordata l'esigenza che il mondo dell'informazione contribuisca ad arginare i fenomeni di violenza che interessano il mondo del calcio. E' stata, quindi, costituita, una Commissione per la elaborazione del codice di autoregolamentazione delle trasmissioni di commenti degli avvenimenti sportivi, alla quale hanno partecipato

tutti i rappresentanti del mondo dell'informazione sportiva. Nel solco di una tradizione che vuole che le modalità di svolgimento della professione giornalistica siano autodisciplinate e non imposte, la Commissione, dopo aver ascoltato in diverse audizioni, i soggetti associativi ed istituzionali, ha elaborato ed approvato, all'unanimità, il testo del Codice Media e Sport, costituito da un preambolo e da sei articoli.

L'articolo 1 stabilisce alcuni principi generali, definendo cosa debba intendersi per informazione sportiva, le regole alle quali la diffusione di tale informazione deve essere informata (principio di legalità, correttezza e rispetto della dignità altrui), l'impegno ad evitare qualsiasi forma di incitazione di comportamenti contrari a legge, nonché la conferma dei doveri derivanti dalla legislazione sulla stampa.

L'articolo 2 stabilisce le modalità nelle quali esercitare il diritto di informazione sportiva. In tal senso, il commento degli eventi sportivi deve essere rispettoso della dignità delle persone, con la chiara distinzione tra il racconto dei fatti e le opinioni personali. Le parti devono evitare il ricorso ad espressioni minacciose o ingiuriose e devono stigmatizzare condotte violente, lesive dell'integrità fisica delle persone o materiale di beni pubblici o privati. Nel caso di utilizzo di immagini particolarmente forti, il conduttore dovrà avvertire gli spettatori, facendo presente che le sequenze che saranno diffuse non sono adatte al pubblico dei minori.

L'articolo 3 detta alcuni principi in materia di conduzione di trasmissioni radiofoniche e televisive. In tal senso, è previsto che le emittenti televisive ed i fornitori di contenuti assicurino che i conduttori televisivi abbiano adeguata conoscenza del Codice. In caso di violazioni dello stesso, il conduttore dissocia immediatamente l'emittente dall'accaduto e può anche sospendere la trasmissione o allontanare il responsabile dell'accaduto. Nel caso di trasmissioni registrate, è possibile procedere ad un controllo preventivo delle stesse, se del caso, escludendo episodi contrari al Codice. In caso di violazione del Codice, è obbligatorio trasmettere un messaggio nel quale l'emittente si dissocia dall'accaduto, esprimendo la sua deplorazione. E' possibile valutare l'idoneità dei soggetti responsabili di violazioni a partecipare ad ulteriori trasmissioni. Le stesse emittenti possono, nel rispetto del Codice in materia di trattamento dei dati personali, adottare misure per individuare i soggetti che si collegano telefonicamente alle trasmissioni.

L'articolo 4 dispone che le parti sottoscrittrici del Codice si impegnano a diffondere i valori positivi dello sport.

L'articolo 5 affida all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il controllo del rispetto del Codice.

L'articolo 6, infine, prevede che, in caso di violazioni al Codice, si applicano le sanzioni previste dall'articolo 35, comma 4-bis, del Testo unico della radiotelevisione. Delle sanzioni è data notizia alle amministrazioni pubbliche competenti per eventuali provvedimenti connessi all'erogazione di contributi (per le imprese televisive e radiofoniche locali l'adesione al Codice costituisce

requisito per l'ammissibilità ai contributi di cui all'art. 45, co. 3, della L. n. 448/1988) e alle associazioni sportive competenti per gli eventuali provvedimenti riguardanti l'accesso agli stadi.

L'articolo 35, comma 4-bis, del testo unico della radiotelevisione, introdotto dall'articolo 11-quinquies del D.L. n. 8/2007, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, prevede che in caso di inosservanza delle disposizioni del Codice in esame si applicano le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 4 del medesimo articolo 35. Tali commi prevedono che: alla verifica delle disposizioni a tutela dei minori provvede la Commissione per i servizi ed i prodotti dell'Autorità delle telecomunicazioni, in collaborazione con il Comitato di applicazione del Codice di autoregolamentazione Tv e minori (co. 1); in caso di inosservanza dei divieti a tutela dei minori, la Commissione, previa contestazione delle violazioni agli interessati, delibera l'irrogazione di una sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 25.000 euro a 350.000 euro e, nei casi più gravi, la sospensione dell'efficacia della concessione o dell'autorizzazione per un periodo da tre a trenta giorni (co. 2); le sanzioni si applicano anche se il fatto costituisce reato ed indipendentemente dall'azione penale (co. 4); alle sanzioni inflitte deve essere data massima pubblicità da parte dell'emittente sanzionata (co. 4).

L'articolo 45, comma 3, della legge 448/1998 ha disposto misure di sostegno alle emittenti locali, anche al fine di incentivare l'adeguamento degli impianti in base al piano di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva approvato dall'Autorità.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con deliberazione 14/08/CSP del 31 gennaio 2008, ha approvato un regolamento per la disciplina dell'attività sanzionatoria prevista dal codice media-sport.

3. - SERVIZIO PUBBLICO RADIOTELEVISIVO

3.1. Il consiglio d'amministrazione RAI e il disegno di legge di riforma

La legge 112/2004 (ora quasi interamente confluita nel testo unico radiotelevisivo di cui al decreto legislativo 177/2005) ha ridefinito i compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo e della concessionaria, con la definizione dei tempi e dei modi di avvio del processo di privatizzazione della RAI, la modifica della durata della concessione, nonché della composizione e delle procedure di nomina degli organi della RAI. Tali norme sono quindi confluite nel Testo unico della radiotelevisione. In particolare sono definiti i compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo e quelli di pubblico servizio in ambito regionale e provinciale.

La normativa riguardante la costituzione del consiglio di amministrazione è stata completamente modificata dalla legge 112/2004. In precedenza la legge 206/1993 attribuiva la nomina dei cinque membri alla determinazione adottata d'intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, titolari anche del potere di revocare il mandato su proposta adottata a maggioranza di due terzi dei componenti la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi. La legge n. 206 prevedeva inoltre l'elezione del presidente da parte del Consiglio, nell'ambito dei suoi membri, a maggioranza assoluta.

La legge 112/2004 prevede una disciplina transitoria fino alla completa privatizzazione della RAI. Qualora il numero delle azioni alienate non superi la quota del 10 per cento del capitale della RAI, la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi indica sette membri eleggendoli con il voto limitato a uno; i restanti due membri, tra cui il presidente, sono invece indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il presidente del consiglio di amministrazione è nominato previo parere favorevole espresso a maggioranza dei due terzi dei componenti della Commissione. Fino alla completa alienazione della partecipazione dello Stato, il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze presenta una autonoma lista di candidati, formulata sulla base delle delibere della Commissione di vigilanza e delle indicazioni del Ministero, in numero proporzionale al numero delle quote possedute. Infine, una volta completato il processo di privatizzazione, il consiglio di amministrazione è nominato dall'assemblea, mediante voto di lista.

La Commissione di vigilanza ha inoltre un ruolo rilevante con riguardo alla revoca ed alla promozione di azione di responsabilità nei confronti degli amministratori. Sono, infine, definiti i compiti del direttore generale, già contenuti nella legge 206/1993 e ribaditi dallo statuto della nuova RAI. Il 17 maggio 2005 la Commissione parlamentare di vigilanza ha eletto sette componenti del Consiglio d'Amministrazione. A seguito della designazione degli ulteriori due membri da parte del Ministro dell'Economia, il Presidente è stato nominato il 31 luglio 2005 e il nuovo direttore generale il successivo 5 agosto. Il

mandato dei membri del consiglio di amministrazione dura tre anni e i membri sono rieleggibili una sola volta.

L'11 maggio 2007 il Governo ha avviato la procedura per la revoca del Consigliere di amministrazione della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., Prof. Angelo Maria Petroni, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, anche d'intesa con il Presidente del Consiglio dei ministri. Il giudice amministrativo ha annullato tale atto per sviamento di potere.

Nel frattempo la Commissione parlamentare di vigilanza ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della detta proposta di revoca. La Corte Costituzionale (ordinanza 61/2008) lo ha dichiarato ammissibile precisando che esso investe il Governo e non il Ministro dell'economia e delle finanze che non è organo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere esecutivo, poiché quest'ultimo non è un potere diffuso ma si risolve nell'intero governo, in nome dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo, così come previsto dall'articolo 95 della Costituzione. Secondo la prospettazione della Commissione parlamentare di vigilanza, Petroni non poteva essere revocato senza la "conforme deliberazione" della detta commissione, prevista dal testo unico della radiotelevisione (articolo 49, comma 8, del decreto legislativo 177/2005).

Il Governo ha presentato un disegno di legge (1588, recante "Disposizioni e riorganizzazione del servizio pubblico generale radiotelevisivo") il 22 maggio 2007 prevedendo l'affidamento per concessione del servizio pubblico generale radiotelevisivo ad una fondazione, denominata Fondazione RAI, cui viene conferita la partecipazione azionaria dello Stato in Rai s.p.a. L'esame, iniziato presso l'8^a Commissione del Senato della Repubblica il 5 giugno 2007 è proseguito fino al 16 gennaio 2008.¹

3.2. Il contratto di servizio con la RAI per il periodo 2007/2009

Il 5 aprile 2007 è stato sottoscritto il contratto di servizio tra lo Stato e la RAI, valido per il periodo 2007/2009. Il contratto introduce un nuovo sistema di misurazione degli obiettivi di qualità dell'offerta articolato su due strumenti:

- una ricerca di monitoraggio e di analisi della qualità della programmazione intesa come valore pubblico, in grado di verificare la percezione degli utenti del servizio pubblico in merito ai singoli elementi dell'offerta;
- una ricerca di monitoraggio della corporate reputation intesa come la capacità di competere, di innovare e di incrementare il proprio valore di servizio pubblico nel rispetto dell'etica dell'impresa, della deontologia professionale e dei criteri di correttezza e di lealtà.

¹ Si veda il dossier del Servizio studi n. 155 della XV Legislatura

Si delinea, per la prima volta, una terza offerta RAI: l'offerta multimediale. Il contratto disciplina gli impegni assegnati alla Rai nell'ambito dello sviluppo di una strategia di valorizzazione della produzione editoriale e dei diritti audiovisivi sulle diverse piattaforme distributive (digitale terrestre, satellite, IPTV, mobile, Internet, ecc.), in coerenza con il proprio posizionamento di mercato e la propria natura di servizio pubblico generale radiotelevisivo.

Circa la tutela dei minori è previsto:

- il divieto di interruzione pubblicitaria nei programmi per bambini di durata inferiore ai 30 minuti e nei cartoni animati;
- l'obbligo di un segnale permanente di riconoscimento dei programmi non adatti ai minori;
- il divieto di far comparire, nella pubblicità diffusa nelle fasce protette, i personaggi dei cartoni;
- il divieto di trasmettere il trailer dei programmi consigliati agli adulti nelle fasce orarie 7-9 del mattino e 16-20 del pomeriggio;
- l'obbligo in capo a Rai di realizzare nella fascia oraria compresa tra le ore 16 e le ore 18 una quota di programmazione di intrattenimento per i minori e di formazione ed informazione per l'infanzia e l'adolescenza non inferiore al 10 per cento della programmazione annuale tra le 7 e le 22,30.

La programmazione dedicata alle persone con disabilità e la programmazione sociale è una funzione storica dei contratti di servizio; le novità sono costituite dall'obbligo per ciascuna rete di trasmettere un telegiornale nella lingua dei segni e da quello di sottotitolazione per una serie piuttosto rilevante di eventi sportivi nazionali, di tribune politiche elettorali e di programmi politici di approfondimento. Infatti la Rai, ponendosi in tal modo in linea con la situazione europea, dovrà incrementare progressivamente, nell'arco del triennio di vigenza del presente Contratto, il volume delle sottotitolazioni fino al raggiungimento di una quota pari ad almeno il 60 per cento della programmazione complessiva, nonché delle tipologie di generi di programmazione anche con riferimento alle trasmissioni culturali e a quelle di approfondimento e informazione a tema;

La RAI è tenuta a destinare una quota minima del 15 per cento dei ricavi complessivi annui ad investimenti per prodotti audiovisivi di produzione italiana o europea. Rispetto al precedente contratto, si rilevano i seguenti principali cambiamenti:

- valori economici di riferimento: la quota annua minima di investimento passa dal precedente 20% dei ricavi da canone al 15% dei ricavi complessivi, con un incremento quantificabile in valori assoluti nell'ordine di circa 140 milioni di euro;
- perimetro dei prodotti audiovisivi: ai fini del rispetto della quota di cui sopra, dovranno essere considerati gli impegni sostenuti dalla Rai non solo (come nel precedente contratto) per prodotti cinematografici, di fiction, cartoni (quota del 5%), documentari (quota del 4%) ma anche per le trasmissioni per la promozione del cinema e dell'audiovisivo in generale, e per le trasmissioni

culturali relative allo spettacolo dal vivo (teatro, danza, lirica, prosa, musica classica e leggera);

- la tematica dei cd. “diritti residuali”: il riconoscimento del diritto dei produttori televisivi indipendenti a negoziazioni eque, trasparenti e divise in relazione ai diversi diritti oggetto dei contratti.

La RAI è tenuta a presentare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del contratto, un progetto di sviluppo dell'attuale canale Isoradio, finalizzato – in particolare - a definire le misure necessarie per l'ampliamento e la tempestività dei contenuti informativi ai diversi segmenti di utenza, e per l'estensione della copertura della diffusione del segnale. La realizzazione delle attività del progetto verrà regolamentata sulla base di una apposita convenzione tra il Ministero, la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile e la concessionaria; tale convenzione dovrà, tra l'altro, definire le misure necessarie per la copertura dei costi a carico della concessionaria.

Il Contratto prefigura il percorso che la Rai – secondo quanto previsto dalle norme comunitarie e nazionali, legislative e regolamentari, di tempo in tempo vigenti, e nel rispetto delle conferenti disposizioni deliberate dalle competenti Autorità di garanzia – è chiamata a realizzare nell'ambito del più ampio processo di transizione dalla tecnologia analogica a quella digitale sia direttamente, sia partecipando ad idonee forme associative, consortili o societarie con gli altri soggetti operanti nel mercato. Il contratto, all'articolo 23, impegna la Rai ad assicurare entro un anno dalla firma la copertura dell'85% della popolazione. Nel contratto accanto ad obblighi abbastanza precisi e vincolanti per l'azienda, vengono anche offerte alla Rai “facoltà” : ad esempio all'articolo 29, si prevede per la RAI la facoltà» di sperimentazione multimediale, di produzione di nuovi canali (anche pay): si cerca dunque, con un mix di obblighi e facoltà, di accompagnare, con il contratto di servizio, un percorso inevitabile della RAI verso l'innovazione tecnologica e la televisione digitale, nelle sue diverse piattaforme (satellitare, Internet e digitale terrestre).

Il Contratto prevede la costituzione di un'apposita Commissione paritetica composta da otto membri (quattro designati dal Ministero e quattro dalla Rai) con l'obiettivo di procedere, anche alla luce dell'evoluzione dello scenario di riferimento, alla definizione delle più efficaci modalità operative di applicazione e sviluppo delle attività previste nel contratto, nonché di verificarne l'adempimento. Tale Commissione sostituisce tutte le commissioni previste nel precedente contratto, che intervenivano su singoli aspetti del contratto, nell'ottica di una razionalizzazione delle strutture destinate a monitorare la gestione del contratto di servizio durante la sua vigenza.

In relazione alle attività di vigilanza e controllo, l'articolo 39 fa salve le vigenti disposizioni di cui agli artt. 35 e 48 del Testo unico 177/2005 e alle linee guida di cui alla delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 481/06/CONS. Al riguardo, occorre precisare che il puntuale richiamo agli articoli 35 e 48 del Testo unico radiotelevisivo vale a circoscrivere l'ambito di vigilanza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla funzione

sanzionatoria ad essa spettante, nelle materie ivi indicate, ferma restando la preminente funzione di indirizzo assicurata dall'art. 4 della legge 103 del 1975 alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi che vanta numerose e relevantissime competenze come – ad esempio – quelle di fornire indirizzi generali per la predisposizione e l'equilibrata distribuzione dei programmi, di disciplinare l'accesso al mezzo radiotelevisivo, di indicare i criteri generali per la formazione dei piani annuali e pluriennali di spesa e di investimento della RAI, di vigilare sull'attuazione dei piani di massima della programmazione annuale e pluriennale e sulla rispondenza dei programmi trasmessi agli indirizzi formulati.

L'articolo 1, comma 132, della legge finanziaria 2008, come modificato dal decreto-legge 248/2007, ha previsto che, a decorrere dall'anno 2008, per i soggetti di età pari o superiore a 75 anni e con un reddito proprio e del coniuge non superiore complessivamente a euro 516,46 per tredici mensilità, senza conviventi, è abolito il pagamento del canone RAI esclusivamente per l'apparecchio televisivo ubicato nel luogo di residenza. Per l'abuso è comminata una sanzione amministrativa, in aggiunta al canone RAI dovuto ed agli interessi di mora, d'importo compreso tra euro 500 ed euro 2.000 per ciascuna annualità evasa.

4. – POSTE

4.1. Il contratto di programma 2006-2008

Nel 2007 si è sviluppato l'iter di formazione del contratto di programma 2006-2008 tra il Ministero delle comunicazioni e la società Poste italiane p.a.

Come si è detto al capitolo 1, dal decreto di nomina del IV Governo Berlusconi (7 maggio 2008) ha avuto effetto la disposizione della legge finanziaria 2008 che prevedeva la soppressione del Ministero delle comunicazioni e il suo accorpamento con quello dello sviluppo economico, cui pertanto sono riferibili le previsioni in ordine ai compiti di autorità di regolazione del mercato postale.

Ai sensi dell'articolo 1, il contratto disciplina i rapporti tra il Ministero delle comunicazioni quale Autorità di regolamentazione e vigilanza postale e Poste Italiane Spa, in veste di concessionaria del servizio postale universale.

L'articolo 2 definisce le attività e le modalità di erogazione del servizio. In particolare esso impone alla società concessionaria i seguenti obblighi:

- assicurare, su tutto il territorio nazionale, la fornitura delle prestazioni di servizio postale universale, nel rispetto degli obblighi concernenti condizioni di servizio, condizioni tecniche di accesso alla rete, qualità del servizio pubblico. Il servizio di posta massiva ovvero in grandi quantità, deve essere garantito secondo specifici principi (non discriminazione nella fornitura del servizio, pubblicità punti accesso al servizio);
- applicare tariffe uniformi sull'intero territorio nazionale per i servizi *retail* ovvero di posta non massiva; è ammessa invece una differenziazione, per zone di recapito e secondo i costi di distribuzione, per il solo servizio di corrispondenza massiva;
- adottare ogni misura necessaria a garantire le esigenze essenziali del servizio postale (inviolabilità della segretezza della corrispondenza, sicurezza del funzionamento della rete per il trasporto di corrispondenza, colli e pacchi, protezione dei dati personali).

L'articolo in oggetto consente alla società concessionaria, per lo svolgimento di attività strumentali ai servizi oggetto di concessione, il ricorso a società partecipate. In tal caso la responsabilità dell'adempimento degli obblighi inerenti alla concessione permane in capo alla società.

Ulteriori compiti e obblighi della società sono previsti dall'articolo 3:

- consentire ed agevolare le verifiche disposte dell'Autorità;
- rimborsare al Ministero gli oneri conseguenti l'attività di verifica, vigilanza e controllo, espletata in veste di autorità di regolazione postale;

- aggiornare periodicamente le condizioni generali dei servizi e la Carta della qualità del servizio postale; renderli permanentemente ed agevolmente conoscibili da parte dell'utenza;
- garantire il servizio anche alle persone disabili;
- trasmettere annualmente all'Autorità la quantificazione dell'onere di servizio universale sostenuto nell'esercizio precedente, la previsione dell'onere da affrontare nell'esercizio in corso e la relazione illustrativa.

L'articolo 4 dispone che al Ministero delle comunicazioni, in qualità di Autorità di regolazione del settore postale, competono le seguenti attribuzioni:

- accertamenti ed ispezioni per verificare l'andamento della gestione dei servizi in concessione ed il rispetto degli obblighi di servizio universale;
- vigilanza sugli accordi inerenti la posta transfrontaliera;
- disposizioni eventuali in ordine alla raccolta e distribuzione della corrispondenza, al fine di contenere i costi e l'onere del servizio universale;
- garanzia del rispetto dell'area dei servizi riservati vale a dire quei servizi di corrispondenza riservati in via esclusiva, in quanto necessario al mantenimento del servizio universale e secondo limiti di prezzo e peso prefissati, a Poste Italiane Spa.

L'articolo 5 disciplina gli obiettivi di qualità del servizio, che sono parte integrante sia della carta della qualità sia dei doveri gravanti sulla società.

Tali obiettivi sono individuati con decreti del 13 marzo e 12 maggio 2006 del Ministro delle comunicazioni. Esso, in veste di autorità di regolazione postale:

- fissa gli obiettivi di qualità del servizio postale, sentito il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti;
- effettua verifiche periodiche su base campionaria, avvalendosi di un organismo specializzato indipendente.

Gli obiettivi fissati dal Ministero si basano sui tempi di recapito garantiti.

Più esattamente i tempi sono espressi in termini di percentuale di invii recapitati entro il tempo $J+n$, dove j rappresenta il giorno di deposito e n il numero di giorni previsti per il recapito. Tale modello a due indicatori (obiettivo in termini di tempi e obiettivo in termini di affidabilità del servizio) è generalmente applicato in ambito internazionale e comunitario e rende possibile l'armonizzazione tra standard di qualità e quindi il confronto tra dati omogenei.

L'articolo 5 recepisce gli obiettivi di qualità stabiliti - rispettivamente per i servizi di posta massiva, non massiva, posta registrata, pacco ordinario - dai decreti ministeriali del 13 marzo e 12 maggio 2006 ed in particolare l'incremento

degli obiettivi di qualità del servizio di posta non massiva di cui al d.m. 12 maggio 2006.

Tale provvedimento ha disposto che i servizi di posta ordinaria e prioritaria confluiscono nel servizio di posta non massiva; ha conferito a tale servizio le stesse caratteristiche della posta ex-prioritaria; ne ha elevato gli indici di qualità rispetto a quelli indicati nel d.m. 13 marzo 2006: la percentuale degli invii da recapitare in J+1 ovvero entro un giorno dal deposito, passa dall'88% per il 2007 e 2008, all'88,5% per il 2007, all'89% per il 2008.

Gli indici relativi alla corrispondenza da recapitare in j+1 prevedono peraltro livelli minimi da garantire anche a livello urbano, provinciale, regionale ed extraregionale e non solo nazionale. Ciò allo scopo di assicurare che, a fronte dell'alto livello di qualità nelle zone urbane, non si registri altrove un servizio inadeguato.

Al fine di rappresentare in modo esaustivo il livello qualitativo del servizio offerto, a fronte degli attuali parametri di qualità basati esclusivamente sul tempo di recapito, l'articolo 5 prevede l'individuazione, da parte del Ministero, d'intesa con la società e sentito il Consiglio Nazionale consumatori e utenti, di ulteriori indicatori della qualità di accesso al servizio da parte dell'utenza: distribuzione degli uffici postali sul territorio, orari di apertura al pubblico degli sportelli in relazione alle prestazioni richieste, tempi di attesa della clientela agli sportelli.

Il medesimo articolo dispone che l'autorità effettui verifiche periodiche sulla qualità delle prestazioni rese da Poste Italiane Spa, attraverso un organismo specializzato indipendente all'uopo nominato. Dispone inoltre l'istituzione di un Comitato, composto pariteticamente di membri dell'Autorità e della società concessionaria, con il compito di analizzare e valutare le cause degli eventuali scostamenti dagli obiettivi fissati. Per scostamenti superiori al mezzo punto è anche prevista l'applicazione di una penale, da versare all'entrata dello Stato.

L'articolo 6 impegna la società concessionaria alla puntuale attuazione delle procedure di reclamo e conciliazione come disciplinate, a vantaggio dell'utenza, dalla Carta della qualità del servizio pubblico postale.

L'articolo 7, in vista della razionalizzazione e dell'efficientamento della rete postale, impone alla Società Poste Italiane la redazione annuale di un piano di interventi. Il piano pur tenendo conto degli obblighi di servizio universale imposti alla società, e dei livelli di qualità contemplati dall'art. 5 deve garantire un andamento decrescente dell'Onere di servizio universale per il triennio 2006-2008.

L'articolo 8 recepisce tariffe e prezzi degli invii di corrispondenza per l'interno e l'esterno, determinati, per il triennio 2006-2008, con d.m. del 12 maggio 2006. Prevede inoltre, conformemente alle Linee guida del CIPE del 29 settembre 2003, l'applicazione del *price cap* quale meccanismo per il calcolo degli aumenti tariffari.

Il *price cap* è un meccanismo di regolazione tariffaria volto a definire il tetto massimo degli aumenti applicabili, vincolandolo a indici non controllabili dall'autorità di gestione: tipicamente un indice dei prezzi rappresentativo del

tasso di inflazione (I) ed un fattore negativo (x), rappresentativo di risparmi e miglioramenti in efficienza, da trasferire all'utenza in termini di riduzione tariffaria. Nella sua formulazione base corrisponde alla seguente formula: $p_2 = p_1 + (I - x)$.

La formula di *price cap* di cui all'art. 8 è funzione delle seguenti variabili:

- recupero dell'inflazione del triennio precedente;
- recupero di produttività dell'azienda da trasferire al consumatore finale (minor aumento tariffario).
- qualità del servizio garantita a fronte di quella programmata.

In base a questa formula, all'inizio di ogni triennio viene aggiornata la tariffa di riferimento T0, ridefinita a seguito di un'analisi dei costi del settore postale.

Resta salva la facoltà della società concessionaria di praticare tariffe e prezzi inferiori, sulla scorta di criteri equi, obiettivi e trasparenti.

A norma dell'articolo 9 e sempre con cadenza triennale, si procede alla quantificazione dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, a parziale copertura dell'onere di servizio postale universale. A tal fine si ricorre alla formula del *subsidy cap*, di cui alle linee guida CIPE del 29 settembre 2003.

In base ad essa, l'importo massimo dei trasferimenti pubblici compensativi sono determinati in funzione di:

- andamento dell'Onere del servizio universale (decescente ai sensi dell'art. 7 comma 5);
- recupero di efficienza aziendale;
- tasso d'inflazione.

Il comma 5 rinvia la determinazione dei trasferimenti per il 2008 alla stipula di uno specifico atto aggiuntivo, cui viene espressamente subordinata l'efficacia del contratto per il 2008. I predetti trasferimenti potranno essere incrementati secondo la disponibilità delle somme rese disponibili nell'ambito delle procedure previste dall'articolo 1, comma 759, della legge finanziaria per il 2007. Tale disposizione disciplina la destinazione, per specifici interventi (indicati nell'elenco 1 allegato alla legge finanziaria), delle risorse derivanti dal "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile", istituito dal comma 755 del medesimo articolo 1 della legge finanziaria 2007.

L'articolo 10 riserva all'esclusiva competenza del Ministero delle Comunicazioni i programmi di emissione delle carte valori postali. La società può curarne distribuzione e commercializzazione – i costi di progettazione e stampa sono interamente a suo carico - e collaborare alla formulazione dei medesimi programmi attraverso proposte e richieste motivate.

L'articolo 11 vincola la società agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e dagli accordi internazionali in vigore. Ripartisce inoltre gli oneri di partecipazione all'UPU – Unione Postale Universale - tra Ministero e società, attribuendo al primo la spesa di contribuzione obbligatoria, alla seconda ogni altra spesa. Impegna infine la società, nei limiti della compatibilità economica, ad adottare le iniziative necessarie a realizzare le decisioni dell'UPU concernenti l'offerta di servizi postali su piattaforme tecnologiche innovative.

L'articolo 12 impone alla società, entro il primo anno di vigenza del Contratto di programma, la realizzazione di un sistema di gestione delle informazioni in grado di soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità di settore, denominato Area Informativa Dedicata all'Autorità di regolamentazione. L'articolo disciplina l'articolazione del sistema (informazioni generali; rete postale; distribuzione degli uffici sul territorio) ma consente alla società di individuarne ulteriori ambiti di sviluppo. E' inoltre previsto un contenuto minimo per il sito *web* di Poste Italiane; la società viene peraltro impegnata ad agevolare l'accesso dei cittadini alle procedure di reclamo e conciliazione, attraverso i canali online e telefonico.

L'articolo 13 definisce le sanzioni applicabili alla società per la violazione degli obblighi di servizio su di essa incombenti. Viene istituito un Comitato di conciliazione per la preventiva risoluzione di controversie concernenti casi di reiterato inadempimento. E' prevista l'applicabilità di una penale per i casi in cui la controversia non trovi positiva soluzione in sede di conciliazione.

L'articolo 14 dichiara il Contratto di programma stipulato conformemente all'iter procedimentale di cui alla delibera CIPE 22 giugno 2000.

L'articolo 15 dispone che il Contratto in oggetto ha durata triennale: si applica perciò fino al 31 dicembre 2008 e comunque fino all'entrata in vigore del successivo contratto di programma. Tutte le controversie concernenti l'interpretazione e l'esecuzione del contratto, con esclusione di quelle relative alla qualità del servizio, vengono rimesse ad un collegio arbitrale, con sede in Roma.

4.2. La modifica della normativa sui fondi del bancoposta

La legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'articolo 1, commi 1097-1099, ha modificato la normativa relativa ai fondi raccolti da Poste Italiane Spa per attività di bancoposta. Il comma 1097 stabilisce che i fondi provenienti dalla raccolta effettuata da Poste Italiane S.p.a. per attività di bancoposta presso la clientela privata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del D.P.R. n. 144 del 2001, vale a dire i fondi provenienti dalla raccolta dei conti correnti postali, siano investiti in titoli governativi dell'area euro a cura di Poste Italiane Spa. L'articolo 2, comma 1, del DPR 14 marzo 2001, n. 144 (Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta) elenca le attività di bancoposta svolte da Poste Italiane spa. La lettera a) indica in particolare la raccolta di risparmio tra il pubblico e le attività connesse o strumentali.

Il comma 1098 dispone conseguentemente l'abrogazione dell'obbligo di detenere i suddetti fondi presso la tesoreria dello Stato. Viene, in particolare, abrogato limitatamente ai fondi medesimi, il vincolo di cui all'articolo 14 del decreto luogotenenziale n. 1451 del 1917, che prevede che i fondi disponibili siano versati in un conto corrente fruttifero alla Cassa depositi e prestiti, nonché le disposizioni in materia contenute nel decreto-legge n. 269 del 2003. Si ricorda che il decreto-legge n. 269 del 2003, tra l'altro, ha disposto la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) in società per azioni (articolo 5). In particolare, il D.M. 5 dicembre 2003, attuativo di tale disciplina di riforma, ha previsto che il Ministero dell'economia subentri alla CDP nei rapporti derivanti dal servizio relativo ai conti correnti postali. In virtù della normativa di riforma della Cassa depositi e prestiti, dal 2005 le liquidità raccolte nei conti correnti di Poste Italiane/Banco Posta sono depositate solo presso il Tesoro. La disposizione mira a rimuovere l'obbligo di detenere i fondi della clientela privata nella tesoreria dello Stato, promuovendo una logica di mercato nella gestione delle attività/passività, in linea con l'operatività di una società per azioni, seppur assicurando - nel prevedere che tali fondi siano investiti in titoli governativi dell'area euro - un basso profilo di rischio per l'ingente ammontare di risorse coinvolto (circa 25 miliardi di euro). Il 30 dicembre 2005 l'ABI (Associazione bancaria Italiana) si era rivolta alla Commissione europea denunciando alcune misure che favoriscono le attività bancarie di Poste Italiane S.p.a. (PI). Tra le misure oggetto di denuncia, l'ABI aveva evidenziato, sotto il profilo della disciplina relativa agli aiuti di Stato, il tasso di remunerazione per Poste Italiane derivante dal deposito presso la Tesoreria dello Stato dei risparmi raccolti nei conti correnti dei clienti bancoposta. Secondo la denuncia dell'ABI, tale deposito frutterebbe a Poste italiane un interesse del 4% circa, mentre i conti correnti verrebbero remunerati alla clientela postale (da PI) intorno all'1%. Il margine positivo di PI sarebbe, dunque, superiore al margine di interesse "di mercato", rappresentando un aiuto di Stato. La Commissione europea ha deciso su questo punto con comunicazione del 26 settembre 2006 (C(2006) 4207 def.), osservando che gli interessi pagati dallo Stato a Bancoposta fino al 2004 dovrebbero considerarsi "esistenti" appunto solo fino al 2004 per cui non vi è motivo di proporre misure per una loro rimozione. Per ciò che invece attiene al tasso di interesse da applicare ai fondi depositati presso il Tesoro dal 2005, invece, la Commissione ha invitato l'Italia a trasmetterle qualsiasi informazione utile ai fini della valutazione dell'aiuto. Dal 2005 è infatti mutato il quadro normativo applicabile alla fissazione del tasso di interesse dovuto a Poste Italiane s.p.a. La legge finanziaria 2006 aveva previsto, all'articolo 1, comma 31, che il Ministero dell'economia e delle finanze e Poste italiane Spa determinassero con apposita convenzione, con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2005, i parametri di mercato e le modalità di calcolo del tasso da corrispondere sulle giacenze dei conti correnti presso la tesoreria dello Stato sui quali affluisce la raccolta effettuata tramite conto corrente postale, così da consentire una riduzione di almeno 150 milioni di euro rispetto agli interessi a tale titolo dovuti a Poste italiane Spa dall'anno 2005.

Il 23 febbraio 2006 è stata conclusa la suddetta convenzione tra il MEF e PI con la quale si definiscono i meccanismi concreti per fissare i tassi di interesse per un periodo triennale, a decorrere dal 2005.

L'attuazione progressiva delle disposizioni in oggetto, da completare entro il 31 dicembre 2007, è effettuata in coordinamento con il Ministero dell'economia e delle finanze (comma 1099). Il coordinamento con il Ministero dell'economia si rende necessario attuare in modo graduale la fuoriuscita dei fondi dalla tesoreria, consentendo che le giacenze siano rimpiazzate con emissioni di titoli di Stato.

4.3. La liberalizzazione del mercato postale

La direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2008, che modifica la direttiva 97/67/CE, disciplina il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali comunitari

L'obiettivo della direttiva proposta è quello di completare la realizzazione del mercato interno dei servizi postali entro il 31 dicembre 2010, abolendo i diritti speciali o esclusivi e garantendo un livello comune di servizio universale per tutti gli utenti. In caso di conflitto con altre norme comunitarie, e in particolare con riferimento alla direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (cosiddetta "direttiva Bolkenstein"), prevarranno le disposizioni della nuova direttiva postale.

Dal 2011 gli Stati membri saranno tenuti a garantire il Servizio Universale tutti i giorni lavorativi o come minimo cinque giorni a settimana, anche attraverso la designazione di una o più imprese in qualità di fornitori di tale obbligo, ma non potranno assicurare né mantenere in vigore diritti speciali od esclusivi per la fornitura di servizi postali. La direttiva, inoltre, al fine di finanziare la fornitura del Servizio Universale su tutto il territorio, offre agli Stati membri l'opportunità di scegliere, in modo flessibile fra una lista di possibili opzioni, le misure adottabili per coprire i costi netti rimanenti tra cui compensazioni statali, appalti pubblici, fondi di compensazione e ripartizione dei costi tra più operatori o tra operatori e utilizzatori.

L'abolizione del monopolio postale rappresenta la fase finale di un lungo e impegnativo processo di riforma che ha già portato l'apertura alla concorrenza di ampi settori dei mercati postali dell'Unione Europea.

Il servizio postale è nato e si è sviluppato in Europa come monopolio di Stato. Gli stessi dipendenti erano per lo più pubblici ufficiali perché i servizi offerti permettevano il collegamento tra cittadini, tra organizzazioni e tra organizzazioni e cittadini. L'obiettivo di integrazione economica, sorto in seno alla Comunità nei suoi primi anni di vita, ha innescato il processo di rimozione delle barriere al libero commercio fra gli Stati membri e alcuni settori che forniscono servizi di interesse economico generale – quali le telecomunicazioni, i trasporti, l'energia e i servizi postali - si sono progressivamente aperti alla concorrenza.

In tale contesto, la Comunità ha sempre raccomandato la gradualità del cambiamento e, con il concetto di Servizio Universale, l'adozione di misure tese a garantire la tutela dei diritti dei singoli cittadini i quali, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, devono potere avere accesso ad un servizio di qualità specificata ad un prezzo ragionevole.

Il processo di liberalizzazione dei servizi postali è stato avviato dalla Direttiva 97/67/CE e dalla successiva 2002/39/CE la cui adozione ha comportato una graduale apertura di circa il 25-30% del mercato, consentendo agli Stati membri, responsabili del Servizio Universale e agli operatori nazionali, di prepararsi ad un futuro mercato interamente liberalizzato. Le suddette Direttive, pur aprendo alla concorrenza, hanno riservato al fornitore il monopolio sugli invii di corrispondenza di peso inferiore ai 350 grammi, dal 1° gennaio 2000, a 100 grammi dal 1° gennaio 2003 e a 50 grammi dal 1° gennaio 2006. I ricavi rinvenienti dal "settore riservato", dovevano assicurare all'operatore la giusta remunerazione per la prestazione del Servizio Universale.

Le fonti normative in materia sono rappresentate dal d.lgs 261/1999 e dal d.lgs. n. 384/2003, di recepimento delle Direttive 97/67/CE e 2002/39/CE, che attribuiscono a Poste italiane spa, per un periodo di 15 anni, la titolarità della concessione per la fornitura del Servizio Universale, garantendo per il suo finanziamento una fascia di mercato riservata. Tuttavia la Società non è l'unico soggetto operante sul territorio, anche altre imprese hanno la possibilità di fornire alcuni servizi rientranti nell'ambito universale ad esclusione di quelli compresi nella riserva. I compiti di regolamentazione e di verifica della qualità del servizio, spettanti allo Stato, sono svolti dall'"Autorità di regolamentazione del settore postale", creata presso il Ministero delle Comunicazioni. Essa partecipa all'elaborazione delle normative comunitarie, provvede alla predisposizione della normativa in materia postale e verifica il corretto svolgimento, da parte del fornitore, del Servizio Universale nonché il rispetto della regole da parte di tutti gli operatori del settore.

Nel 2006 sono state introdotte nello scenario normativo postale cambiamenti che riguardano nuove condizioni economiche degli invii di corrispondenza per l'interno e per l'estero e la disciplina del servizio di Posta Elettronica Ibrida (PEI). Il decreto 12 maggio 2006 del Ministero delle comunicazioni contiene una revisione delle tariffe e prevede che gli invii postali effettuati siano ripartiti in tre categorie: posta massiva (divisa in invii omologati e non omologati), posta non massiva e posta registrata (raccomandata e assicurata). Le novità normative, in sintesi, comportano l'introduzione della formula "invii di corrispondenza massiva", dedicata ai clienti business a cui sono proposte griglie di prezzi differenziati in base al luogo di destinazione e l'eliminazione, per gli "invii di posta non massiva", della posta ordinaria con conseguente adozione di un unico regime con le caratteristiche qualitative e tariffarie previste per la posta prioritaria che diventa l'unico prodotto non registrato per la clientela ordinaria. La posta registrata per l'interno (raccomandate, assicurate e atti giudiziari) non ha subito modifiche ad eccezione della tariffa dell'avviso di ricevimento, cui si

applica il prezzo del primo scaglione di peso della posta prioritaria. Tali innovazioni vanno ad incidere su tutta la clientela in quanto introducono, oltre a nuove tariffe, nuove modalità di fruizione del servizio in particolare per quanto riguarda la posta massiva. Infatti, uno dei principi su cui si basa il succitato decreto è il superamento della nozione di posta elettronica ibrida, costituita da comunicazioni generate elettronicamente da aziende e banche (estratti conto, bollette, ecc.) e spedite in forma cartacea agli utenti. In proposito occorre menzionare che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con nota del 7 maggio 2007, ha trasmesso al Ministero delle comunicazioni alcune osservazioni in ordine al richiamato decreto del 12 maggio 2006 in quanto l'assetto complessivo relativo alla posta massiva appare caratterizzato da profili che rischiano di ostacolare il processo di liberalizzazione in atto. L'Antitrust ha riscontrato che il decreto lascia eccessiva discrezionalità a Poste italiane spa nello stabilire le condizioni tecniche alle quali è subordinata l'applicazione della tariffa di posta massiva.

Con decreto del Ministero delle comunicazioni del 13 marzo 2006 sono stati stabiliti gli indici di qualità del servizio postale universale per il periodo 2006-2008. Risulta che Poste italiane spa è riuscita a raggiungere gli obiettivi prefissati ottenendo l'88,1% in j+1 nel segmento della posta prioritaria, nonostante volumi di corrispondenza di gran lunga maggiori in conseguenza della sostituzione del prodotto posta ordinaria. I controlli sui livelli di qualità vengono eseguiti periodicamente su base campionaria da un organismo specializzato e indipendente selezionato dal Ministero delle Comunicazioni. I livelli di qualità del recapito di posta nazionale non registrata e registrata sono stati monitorati nell'ambito delle attività di audit svolte dalla funzione "Internal Auditing" in relazione ai processi postali e logistici. Le verifiche condotte hanno evidenziato alcune criticità nel processo di ripartizione e di recapito con particolare riferimento alla presenza di giacenze non giustificabili in relazione ai flussi di traffico di corrispondenza in ingresso e/o all'assenza di personale addetto al recapito.

Elementi di criticità, in termini di qualità erogata, sono emersi anche nel processo di sdoganamento dei pacchi e dei postacelere provenienti da paesi extracomunitari, come riscontrato da uno specifico intervento di audit condotto presso i due centri nazionali di lavorazione di Poste italiane spa.

5. TELECOMUNICAZIONI

5.1. La proroga delle autorizzazioni

L'articolo 1-bis del decreto-legge 7/2007 ha disposto la proroga delle autorizzazioni rilasciate per l'esercizio delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, mediante modifiche all'articolo 25, comma 6, del decreto legislativo 259/2003 (codice delle comunicazioni elettroniche). Alla proroga si provvede mediante decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; la proroga delle autorizzazioni può avvenire nel corso della loro durata, per un periodo non superiore a quindici anni, previa presentazione da parte degli operatori di un dettagliato piano tecnico finanziario; da un punto di vista procedurale, la congruità del piano viene valutata di intesa dal Ministero delle comunicazioni e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in relazione anche alle vigenti disposizioni comunitarie e all'esigenza di garantire l'omogeneità dei regimi autorizzatori.

5.2. Ricarica nei servizi di telefonia mobile, trasparenza e libertà di recesso dai contratti con operatori telefonici, televisivi e di servizi internet

L'articolo 1 del decreto-legge 7/2007 ha disciplinato i servizi telefonici mobili e quelli resi dagli operatori di reti televisive e di comunicazioni elettroniche, con esplicito riferimento alla finalità di tutelare la concorrenza e la trasparenza delle tariffe e di consentire ai consumatori la conoscenza del costo effettivo dei servizi stessi. In particolare è stato disposto:

- il divieto di applicazione di contributi aggiuntivi, rispetto al prezzo effettivo del traffico telefonico o del servizio televisivo e di comunicazione elettronica, per la ricarica di carte prepagate;
- il divieto di limiti temporali per l'utilizzo delle carte;
- l'obbligo che l'offerta commerciale dei prezzi degli operatori di telefonia mobile evidenzii le voci che compongono l'offerta, per consentire agli utenti di confrontare le diverse ipotesi e quindi operare le proprie scelte sulla base di informazioni precise e attendibili;
- la possibilità di conoscere l'operatore del numero chiamato;
- l'obbligo di indicazione, nei contratti per adesione stipulati con operatori di reti televisive, telefonia e comunicazione elettronica, della facoltà di recesso o di trasferimento ad altro operatore, senza porre vincoli temporali o ritardi.

5.3. Lo sviluppo del mercato

Le misure finora adottate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ivi comprese quelle a garanzia della parità di trattamento interna/esterna, per

assicurare una effettiva competizione nei mercati dell'accesso al dettaglio, in ragione anche dell'adozione di atteggiamenti dilatori di Telecom Italia nell'applicazione delle norme a questo riguardo impostegli dall'Autorità, hanno riportato risultati limitati, secondo la pressoché unanime valutazione degli operatori alternativi, delle associazioni dei consumatori e degli altri soggetti intervenuti nella consultazione pubblica effettuata dall'Autorità. In quella sede la quasi totalità dei soggetti intervenuti ha manifestato il convincimento che sia necessario prevedere misure regolamentari più efficaci di quelle finora attuate dall'Autorità, anche facendo ricorso a misure atipiche, quali forme di separazione funzionale della rete d'accesso di Telecom, così da accrescere il grado di concorrenza nei mercati dell'accesso, sia retail che wholesale, ed anche al fine di impedire che si verifichino condizioni di un sostanziale monopolio nelle reti di nuova generazione.

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in esito alle analisi di mercato, ha il potere di imporre a Telecom Italia (operatore designato come detentore di un significativo potere di mercato) gli obblighi previsti agli articoli da 9 a 13 della direttiva accesso (2002/19/CE) nonché di imporre allo stesso, in circostanze eccezionali, obblighi di carattere atipico a seguito della specifica approvazione di questi ultimi da parte della Commissione europea.

L'Autorità ha imposto a Telecom Italia (delibere 4/06/CONS, 33/06/CONS e 34/06/CONS) obblighi per rimediare alle accertate distorsioni e restrizioni della concorrenza e sta valutando (delibera 626/07/CONS) il rafforzamento degli obblighi gravanti su Telecom Italia, anche attraverso l'imposizione, ai sensi dell'articolo 45, comma 3, del codice delle comunicazioni elettroniche (259/2003) di obblighi di carattere non semplicemente comportamentale ma bensì di natura organizzativa, ivi comprese misure atte a garantire la separazione funzionale delle attività relative alla rete di accesso, rimedi che dovranno, comunque, essere idonei a superare – in un arco di tempo ragionevole – i problemi strutturali dei mercati considerati, derivanti dalla mancanza di un'effettiva concorrenza tra infrastrutture e dal pieno controllo della rete di accesso (in rame e di nuova generazione) da parte dell'ex-monopolista.

L'articolo 14-bis del decreto-legge 223/2006 prevede che l'operatore dominante (Telecom Italia) può presentare impegni idonei a garantire che la fornitura di servizi all'ingrosso di accesso alla rete fissa avvenga mediante una effettiva ed efficace separazione fra le attività della rete di accesso ed il resto delle funzioni dell'azienda, nonché con la garanzia di una equivalenza di trattamento – tra gli operatori alternativi e le proprie divisioni commerciali – in relazione alla fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso; la presentazione di impegni da parte dell'impresa è ammessa nei procedimenti di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni in cui occorra promuovere la concorrenza nella fornitura delle reti e servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, ai sensi del codice delle comunicazioni elettroniche (259/2003) salva la disciplina recata dagli articoli 17 e seguenti del medesimo codice per i mercati individuati nelle raccomandazioni comunitarie

relative ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche.

Con delibera 130/08/CONS l'Autorità ha modificato il proprio regolamento in materia di procedure sanzionatorie, per adeguarlo alle disposizioni della delibera 645/06/CONS che ha dato attuazione al richiamato articolo 14-bis del decreto-legge 223/2006. Un'ulteriore modifica è stata recata dalla delibera 131/08/CONS al fine di specificare il percorso istruttorio attraverso il quale la proposta di impegni giunge all'esame dell'organo collegiale e di regolare l'ipotesi della presentazione di impegni nell'ambito di più procedimenti diversi, dettando le relative disposizioni di raccordo.

Il pacchetto di direttive in materia di comunicazioni elettroniche presenta una disciplina anticoncentrazione che riconosce un ruolo centrale alla Commissione europea e alle autorità nazionali di regolamentazione, al fine di introdurre meccanismi di tutela del diritto alla concorrenza.

In particolare, ai sensi dell'articolo 15 della direttiva quadro (2002/21/CE) previa consultazione pubblica e consultazione delle autorità nazionali di regolamentazione, la Commissione ha adottato una raccomandazione avente ad oggetto i mercati rilevanti dei servizi e dei prodotti, all'interno del settore delle comunicazioni elettroniche le cui caratteristiche siano tali da giustificare l'imposizione di obblighi di regolamentazione. La Commissione deve definire i mercati in base ai principi del diritto della concorrenza e riesaminare periodicamente la raccomandazione, provvedendo a pubblicare orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato, conformi ai principi del diritto della concorrenza.

Le autorità nazionali di regolamentazione, tenendo nel massimo conto la raccomandazione e gli orientamenti per l'analisi di mercato, definiscono i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale, in particolare mercati geografici rilevanti nel loro territorio, conformemente ai principi del diritto della concorrenza. Prima di definire mercati che differiscono da quelli contemplati nella raccomandazione, le autorità nazionali di regolamentazione devono applicare una particolare procedura.

Il successivo articolo 16 della direttiva quadro stabilisce, infatti, che dopo l'adozione della raccomandazione o dopo ogni suo successivo aggiornamento, le Autorità nazionali di regolamentazione effettuano tempestivamente un'analisi dei mercati rilevanti - da effettuare, se del caso, in collaborazione con le autorità nazionali garanti della concorrenza - tenendo nel massimo conto gli orientamenti della Commissione.

Qualora l'autorità nazionale di regolamentazione sia chiamata, ai sensi delle disposizioni delle direttive sulle comunicazioni elettroniche, a decidere in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi a carico delle imprese, essa determina, in base alla propria analisi di mercato, se uno dei mercati rilevanti sia effettivamente concorrenziale.

Nel caso accerti che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale, l'autorità nazionale di regolamentazione individua le imprese che dispongono di

un significativo potere di mercato e impone a tali imprese gli appropriati specifici obblighi di regolamentazione ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano.

Ai sensi dell'articolo 14 della direttiva quadro, si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori. Le Autorità nazionali di regolamentazione, nel valutare se due o più imprese godono congiuntamente di una posizione dominante sul mercato, ottemperano alla normativa comunitaria e tengono nella massima considerazione gli orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del rilevante potere di mercato pubblicati dalla Commissione a norma dell'articolo 15. Inoltre, se un'impresa dispone di un significativo potere su un mercato specifico, può parimenti presumersi che essa abbia un significativo potere in un mercato strettamente connesso qualora le connessioni tra i due mercati siano tali da consentire al potere detenuto in un mercato di esser fatto valere nell'altro, rafforzando in tal modo il potere complessivo dell'impresa interessata.

Nella raccomandazione 2003/311/CE relativa ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante ai sensi della direttiva quadro, la Commissione ha individuato due tipi principali di mercati rilevanti: i mercati di servizi e prodotti forniti agli utenti finali (mercati al dettaglio) e i mercati di elementi necessari agli operatori per fornire a loro volta servizi e prodotti agli utenti finali (mercati all'ingrosso) all'interno dei quali ha operato ulteriori distinzioni in base alle caratteristiche della domanda e dell'offerta. Nell'identificare i mercati in base ai principi del diritto della concorrenza, la Commissione ha fatto riferimento a tre criteri, ossia accertamento dell'esistenza di significative barriere strutturali, giuridiche o normative, all'accesso al mercato, verifica della mancata propensione del mercato a produrre naturalmente condizioni di concorrenza, ammissibilità esclusivamente di quei mercati la cui struttura non tenda a produrre condizioni di concorrenza effettiva nell'arco di tempo considerato, constatazione che l'applicazione del diritto della concorrenza non sarebbe di per sé sufficiente a correggere le carenze di mercato esistenti.

L'individuazione di mercati rilevanti in cui possa introdursi una regolamentazione non implica che tali mercati saranno comunque soggetti alla regolamentazione ex ante dettata dalle direttive: in effetti, la regolamentazione non trova applicazione in presenza di concorrenza effettiva. L'individuazione dei mercati rilevanti da parte della Commissione europea non impedisce che in casi specifici di applicazione del diritto della concorrenza possano essere individuati dall'autorità nazionale di regolamentazione mercati diversi.

Il codice delle comunicazioni elettroniche (259/2003) riprende – agli articoli 17, 18 e 19 - la disciplina europea sui presupposti per l'intervento regolatorio, prevedendo sostanzialmente:

- la necessità di individuazione dei mercati nazionali rilevanti, al fine della possibile introduzione di obblighi ex ante;
- la possibilità di sottoporre a regole ex ante solo il mercato non effettivamente concorrenziale;
- l'imposizione di misure regolatorie ad imprese dotate di significativo potere di mercato, ossia alle imprese che detengono una posizione equivalente ad una posizione dominante, sia singola che collettiva, nel mercato considerato o in un mercato così connesso al mercato in esame da costituire un potenziale di leva volto all'estensione della dominanza su entrambi i mercati;
- l'imposizione di obblighi appropriati ossia proporzionali al problema concorrenziale da risolvere.

L'articolo 18 del codice stabilisce che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, tenendo in massima considerazione le Raccomandazioni relative ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche e le linee direttrici, definisce i mercati rilevanti conformemente ai principi del diritto della concorrenza e sulla base delle caratteristiche e della struttura del mercato nazionale delle comunicazioni elettroniche. In particolare, l'Autorità è chiamata a definire i mercati sulla base dei principi del diritto della concorrenza, che si sostanziano nella verifica della sostituibilità dei prodotti e servizi dal lato della domanda e, come criterio sussidiario, della sostituibilità dell'offerta, cioè della possibilità per altre imprese di realizzare e immettere rapidamente sul mercato tali prodotti e servizi.

Prima di definire mercati diversi da quelli individuati nelle raccomandazioni, l'Autorità deve applicare la procedura che prevede un vero e proprio potere di veto della Commissione. L'eventuale inclusione di un mercato ulteriore deve infatti essere giustificata con la dimostrazione che tale mercato non solo costituisce un mercato rilevante autonomo e diverso da quelli già individuati con la raccomandazione in sede europea ma, per le sue caratteristiche, è suscettibile di regolazione.

L'articolo 19 del codice stabilisce che l'Autorità effettua l'analisi dei mercati rilevanti sulla base delle Raccomandazioni e delle Linee direttrici europee e tra tali mercati individui quelli non effettivamente concorrenziali, ai fini della decisione in merito all'imposizione, al mantenimento, alla modifica o alla revoca di obblighi a carico delle imprese. Qualora accerti, anche mediante un'analisi dinamica, che un mercato rilevante non è effettivamente concorrenziale, l'Autorità individua le imprese che dispongono di un significativo potere di mercato e contestualmente impone loro gli appropriati obblighi di regolamentazione, ovvero mantiene in vigore o modifica tali obblighi laddove già esistano.

Ai sensi dell'articolo 17 del codice, che riprende la corrispondente disposizione europea, si presume che un'impresa disponga di un significativo

potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante, e dunque di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e dai consumatori.

L'Autorità ha effettuato l'analisi dei diciotto mercati rilevanti individuati a livello comunitario dalla raccomandazione della Commissione europea 2003/311/CE. In particolare, tenendo in massima considerazione le raccomandazioni relative ai mercati rilevanti di prodotti e servizi del settore delle comunicazioni elettroniche e le linee direttrici della Commissione per l'analisi del mercato ai sensi del nuovo quadro normativo comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, l'Autorità ha definito i mercati rilevanti del settore delle comunicazioni elettroniche suscettibili di una regolamentazione ex ante conformemente ai principi del diritto della concorrenza e sulla base delle caratteristiche e della struttura del mercato nazionale delle comunicazioni elettroniche. Contestualmente, l'Autorità ha provveduto alla valutazione dell'eventuale esistenza di imprese che detengono un significativo potere di mercato e, in particolare, ha identificato Telecom Italia come operatore dominante in tutti i (quattordici) mercati che riguardano la rete fissa, sia nel caso della fornitura dei servizi all'ingrosso (*wholesale*), sia nel caso dell'offerta di servizi al dettaglio (*retail*).

La Commissione ha adottato, il 17 dicembre 2007, la nuova raccomandazione 2007/879/CE che sostituisce la 2003/311/CE, pur lasciando impregiudicati le definizioni dei mercati, i risultati delle analisi di mercato e gli obblighi regolamentari adottati dalle autorità nazionali di regolamentazione. La nuova raccomandazione individua i mercati di prodotti e servizi che le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero analizzare per definire i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale; l'allegato alla raccomandazione individua un mercato di servizi al dettaglio e sette mercati di servizi all'ingrosso, raggruppando e modificando le definizioni contenute nella raccomandazione 2003/311/CE.

L'Autorità ha avviato procedimenti di analisi dei mercati e, in particolare:

- mercato della fornitura all'ingrosso di segmenti terminali di linee affittate, indipendentemente dalla tecnologia utilizzata per fornire la capacità affittata o riservata (Mercato n. 6 della raccomandazione della Commissione europea n. 2007/879/CE)»; deliberazione 184/08/CONS;
- mercato della fornitura all'ingrosso di segmenti di linee affittate su circuiti interurbani (Mercato 14 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE); deliberazione 184/08/CONS;
- mercato dei servizi di diffusione radiotelevisiva per la trasmissione di contenuti agli utenti finali (mercato n. 18 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE); deliberazione 159/08/CONS);
- mercato delle linee affittate al dettaglio (mercato n. 7 della raccomandazione della Commissione europea n. 2003/311/CE); deliberazione 183/08/CONS;

ai fini:

- dell'identificazione ed analisi dei mercati;
- valutazione di sussistenza del significativo potere di mercato per le imprese ivi operanti;
- individuazione degli eventuali obblighi regolamentari cui vanno soggette le imprese che dispongono di un tale potere, ai sensi degli articoli 18 e 19 del codice delle comunicazioni elettroniche.

Il 13 novembre 2007 la Commissione ha adottato tre proposte di riforma intese a modificare il quadro normativo in vigore:

- modifiche alla direttiva quadro (2002/21/CE) alla direttiva autorizzazioni (2002/20/CE) e alla direttiva accesso (2002/19/CE);
- modifiche alla direttiva relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (2002/22/CE) e alla direttiva sul trattamento dei dati personali e la tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (2002/58/CE) nonché al regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.;
- proposta di regolamento che istituisce una nuova Autorità europea del mercato delle comunicazioni elettroniche, COM(2007/699).

Il pacchetto di riforme mira a promuovere gli investimenti e l'innovazione nelle comunicazioni elettroniche a vantaggio dei consumatori, onde dotare l'Europa di un quadro normativo coerente in materia di economia digitale, adeguato alle esigenze future e incentrato sul mercato.

Con specifico riferimento alla disciplina in ambito europeo dell'uso efficiente dello spettro radioelettrico, l'articolo 9 della direttiva "quadro" 2002/21/CE - analogamente a quanto stabilito dalla direttiva "autorizzazioni" per i diritti di uso delle frequenze in numero limitato (2002/20/CE, art. 7) nonché dalla direttiva "concorrenza" sui diritti speciali o esclusivi per l'uso di frequenze radio e per l'installazione e/o la fornitura di reti di comunicazione elettronica (2002/77/CE, articoli 2 comma 4 e 4) - prevede che gli Stati membri debbano garantire che l'allocatione e l'assegnazione delle radiofrequenze siano fondate su criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionati. Nella stessa direzione si inserisce l'articolo 5 della direttiva "autorizzazioni" (2002/20/CE), secondo il quale anche i diritti d'uso della frequenze radio a fornitori di servizi di contenuto radiofonico o televisivo debbono essere "concessi mediante procedure pubbliche trasparenti e non discriminatorie". La medesima norma fa peraltro salvi "i criteri e le procedure specifici adottati dagli Stati membri per concedere i diritti d'uso delle frequenze radio ai fornitori di servizi di contenuto radiofonico o televisivo, per il conseguimento di obiettivi di interesse generale conformemente alla normativa comunitaria".

Quanto, poi, alla disciplina a tutela della concorrenza, con particolare riferimento alle posizioni dominanti, il pacchetto di direttive (e in particolare la direttiva "quadro") intervengono in materia di "mercati rilevanti", di "posizioni dominanti" e di imprese che dispongono di un "significativo potere di mercato", con un approccio volto in particolare a superare la definizione dell'operatore con

significativo potere di mercato basata su di una soglia percentuale prestabilita, ricorrendo piuttosto al concetto economico, mutuato dal diritto della concorrenza, di dominanza, esercitata individualmente o congiuntamente con altri. Sempre in quest'ambito, la direttiva "quadro" prevede un potere d'intervento della Commissione europea, da raccordare con l'attività delle autorità nazionali indipendenti, per quanto concerne la determinazione delle posizioni dominanti e la verifica dell'effettiva concorrenza sul mercato (configurandosi una sorta di potere di veto), pur risultando parallelamente valorizzato il ruolo delle autorità nazionali di regolamentazione, con la definizione delle funzioni di tali autorità, basate su tre principi fondamentali: indipendenza, imparzialità e trasparenza (v. art. 3 della direttiva "quadro", ma anche, per i profili precedenti, artt. 7, 14, 15 e 16).

Ai sensi dell'articolo 14 della direttiva quadro, si presume che un'impresa disponga di un significativo potere di mercato se, individualmente o congiuntamente con altri, gode di una posizione equivalente ad una posizione dominante ossia una posizione di forza economica tale da consentirle di comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori. Le autorità nazionali di regolamentazione, nel valutare se due o più imprese godono congiuntamente di una posizione dominante sul mercato, ottemperano alla normativa comunitaria e tengono nella massima considerazione gli orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del rilevante potere di mercato pubblicati dalla Commissione a norma dell'articolo 15. Inoltre, se un'impresa dispone di un significativo potere su un mercato specifico, può parimenti presumersi che essa abbia un significativo potere in un mercato strettamente connesso qualora le connessioni tra i due mercati siano tali da consentire al potere detenuto in un mercato di esser fatto valere nell'altro, rafforzando in tal modo il potere complessivo dell'impresa interessata.

Circa la individuazione della posizione dominante nel mercato rilevante, le Linee direttrici emanate dalla Commissione europea per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del nuovo quadro comunitario per le reti e i servizi di comunicazione elettronica evidenziano che:

- è improbabile che imprese con una quota di mercato inferiore al 25% siano in posizione dominante;
- una quota di mercato intorno al 40% può far presumere l'esistenza di una posizione dominante;
- la detenzione di una quota di mercato superiore al 50% è di per sé una prova, salvo situazioni eccezionali, dell'esistenza di una posizione dominante.

Le Linee direttrici della Commissione precisano, peraltro, che l'ampiezza delle quote di mercato non basta per stabilire l'esistenza di una posizione dominante, in quanto esse "indicano semplicemente la possibilità che si sia in presenza di un operatore che gode di una posizione dominante". La posizione di un'impresa va dunque analizzata anche alla luce di altri criteri al fine di stabilire se essa è in grado di "comportarsi in misura notevole in modo indipendente dai

concorrenti, dai clienti e, in definitiva, dai consumatori", come richiesto dalla giurisprudenza comunitaria in materia di concorrenza.

Le Linee direttrici individuano così i seguenti criteri: "dimensione globale dell'impresa, controllo di infrastrutture difficili da duplicare, vantaggi o superiorità a livello tecnologico, mancanza o insufficienza di contropotere da parte degli acquirenti, accesso facile o privilegiato ai mercati finanziari/risorse finanziarie, diversificazione dei prodotti/servizi (ad es. offerta di servizi o prodotti aggregati), economie di scala, economie di diversificazione, integrazione verticale, una rete di distribuzione e vendita molto sviluppata, mancanza di concorrenza potenziale, barriere all'espansione".

Il 20 marzo 2006 la Commissione ha adottato una comunicazione dal titolo "Colmare il divario nella banda larga" (COM(2006)129).

Secondo la Commissione, l'accesso a internet ad alta velocità attraverso le connessioni "a banda larga" consente immense possibilità per la società dell'informazione. La mancanza di accesso alle connessioni a banda larga costituisce un aspetto del problema più generale denominato abitualmente "divario digitale", che descrive il divario che separa i singoli cittadini, le imprese e i territori in funzione delle possibilità di accesso e di utilizzo delle TIC (tecnologie delle informazioni e delle comunicazioni).

La Commissione ricorda che l'accesso generalizzato alla banda larga è una condizione indispensabile per lo sviluppo delle economie moderne e costituisce un aspetto importante dell'agenda di Lisbona. L'Unione europea deve intensificare gli sforzi per incoraggiare l'adozione dei servizi a banda larga e favorirne una maggiore diffusione, in particolare nelle zone meno sviluppate dell'Unione.

Il Parlamento europeo ha approvato, il 19 giugno 2007, una risoluzione sulla comunicazione nella quale, fra l'altro:

- riconosce che lo sviluppo di reti a banda larga che offrano una trasmissione affidabile con una larghezza di banda competitiva riveste un'importanza fondamentale per la crescita delle imprese, lo sviluppo della società e il rafforzamento dei servizi pubblici;
- sottolinea che una più ampia diffusione della banda larga darebbe nuovo impulso al mercato interno in generale;
- evidenzia che la diffusione di collegamenti a banda larga nelle zone rurali riveste un'importanza fondamentale ai fini della partecipazione di tutti i cittadini alla società della conoscenza;
- sottolinea che, per colmare il divario digitale, occorre promuovere una struttura di base, come la disponibilità di computer nelle case e nelle istituzioni pubbliche;
- incoraggia gli Stati membri ad elaborare una mappa dell'infrastruttura della banda larga per indicare con maggior accuratezza la copertura dei relativi servizi;

- ritiene che la chiave per colmare il divario della banda larga consista in una tecnologia innovativa, che consenta di realizzare connessioni a banda larga con capacità elevate;
- invita le istituzioni comunitarie e gli Stati membri a cooperare più strettamente nella gestione dello spettro radio allo scopo di favorirne l'uso da parte di un'ampia gamma di tecnologie senza fili e mobili (terrestri e satellitari);
- chiede agli Stati membri di assegnare uno spettro sufficiente alle tecnologie a banda larga;
- invita le istituzioni comunitarie e gli Stati membri a raggiungere l'obiettivo fissato nel corso del Consiglio europeo di Barcellona del 2003 di garantire ai cittadini europei l'offerta di servizi pubblici a banda larga;
- evidenzia il ruolo chiave svolto dal mercato nell'espansione e nello sviluppo di servizi innovativi; sottolinea però che è essenziale che i regolatori nazionali, le autorità della concorrenza e i governi nazionali e locali diano simultaneamente priorità alla promozione di una concorrenza e di investimenti più vigorosi nei mercati della banda larga nonché all'applicazione di rimedi per ovviare agli abusi delle posizioni e dei cartelli dominanti e infine alla riduzione degli ostacoli all'ingresso, affinché il mercato sia in grado di fornire innovazione;
- sottolinea che la concorrenza e regole efficaci e adeguate per l'apertura del mercato a banda larga forniscono l'incentivo maggiore allo sviluppo della banda larga in termini di installazione, velocità e varietà di servizi;
- sottolinea che l'infrastruttura finanziata pubblicamente dovrebbe essere fornita sulla base di un accesso paritario e non dovrebbe favorire alcun fornitore di servizi particolare;
- esorta la Commissione ad assicurare che tutti i fornitori di servizi possano accedere in condizioni paritarie alle reti a banda larga finanziate con il sostegno dei fondi strutturali e rurali;
- chiede alla Commissione di consentire l'utilizzo delle risorse della Comunità anche per il potenziamento e la sostituzione di reti a banda larga che non assicurano connessioni dotate di un'adeguata capacità funzionale;
- insiste sul fatto che il sostegno pubblico all'infrastruttura della banda larga deve aderire al principio della "neutralità tecnologica", non favorendo a priori alcuna tecnologia particolare, né limitando le opzioni tecnologiche delle regioni, evitando nel contempo la frammentazione dell'infrastruttura tecnica, tenuto conto dell'evoluzione in atto e delle future esigenze degli utilizzatori e promuovendo l'introduzione di connessioni a banda larga con più elevate capacità.

Il 14 settembre 2005 la Commissione ha adottato una comunicazione sull'approccio fondato sul mercato in materia di gestione dello spettro radioelettrico nell'UE (COM(2005)400).

La proposta, oltre a costituire un volano per la crescita e l'occupazione e l'applicazione pratica dei principi dell'agenda di Lisbona rinnovata, rientra nell'ambito della gestione efficace dello spettro, come previsto dall'iniziativa 2010, legata alla prospettiva di una rimozione comune e coordinata dei vincoli

all'utilizzo dello spettro in tutti gli Stati membri al fine di promuovere un'economia digitale aperta e competitiva.

Per avviare questo processo in modo coordinato nell'UE, la Commissione propone la creazione di mercati dello spettro radioelettrico attraverso un accordo politico sugli obiettivi finalizzati all'attuazione pratica, nel periodo fino al 2010, del diritto di:

- praticare lo scambio di diritti individuali di utilizzo di frequenze in determinate bande dello spettro radioelettrico, nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche terrestri;
- utilizzare tali frequenze in modo flessibile.

Il 6 settembre 2005 la Commissione ha presentato la seconda relazione sullo spettro radio (COM(2005)411), in cui si sottolinea l'importanza dello spettro come risorsa fondamentale per servizi essenziali per la società: comunicazioni mobili, senza fili e satellitari, trasmissioni televisive e radiofoniche, trasporti, radiolocalizzazione (GPS/Galileo), altre applicazioni (allarmi, telecomandi, apparecchi acustici, microfoni, apparecchiature mediche ecc.). La relazione ricorda che la tecnologia radio è di supporto a servizi pubblici quali la difesa, la sicurezza e le attività scientifiche (ad esempio, meteorologia, osservazione della Terra, radioastronomia e ricerca spaziale). La Commissione invita Parlamento europeo e Consiglio ad approvare le azioni condotte dall'UE in materia di politica dello spettro e a riconoscerne l'importanza ai fini della creazione di uno spazio europeo unico dell'informazione al servizio del partenariato rinnovato di Lisbona per la crescita e l'occupazione.

Entrambi i documenti sono stati esaminati il 1° dicembre 2005 dal Consiglio e il 14 marzo 2006 dal Parlamento europeo.

L'8 febbraio 2007 la Commissione ha presentato la comunicazione "Maggiore flessibilità per un accesso rapido allo spettro radio riservato alle comunicazioni elettroniche senza fili" (COM(2007)50), volta a definire le misure pratiche da adottare entro il 2010 per facilitare una gestione più flessibile dello spettro radio nelle bande soggette a diritti di utilizzo individuali, per la quale il riesame del quadro comunitario per le comunicazioni elettroniche fornirà la base normativa. Le azioni proposte nella comunicazione, inoltre, mirano a trovare una soluzione, sulla base dell'attuale quadro normativo, per i casi in cui è urgente adottare un approccio più flessibile all'utilizzo dello spettro.

La Commissione propone che d'ora in avanti la regola consista nell'adottare un approccio flessibile e non restrittivo per l'uso delle risorse radio per i servizi di comunicazioni elettroniche, che permetta agli utilizzatori dello spettro di scegliere i servizi e le tecnologie, diversamente dall'approccio restrittivo spesso applicato attualmente.

Il 14 febbraio 2007 il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione "Verso una politica europea in materia di spettro radio" (2006/2212(INI)) nella quale, fra l'altro, ritiene che l'Unione europea debba adottare un approccio sostenibile in materia di spettro, che promuova la concorrenza e lo sviluppo di tecnologie innovative, impedisca l'accumulo dei diritti relativi alle frequenze e la

formazione di monopoli e arrechi vantaggi ai consumatori, e che tale approccio debba tener conto della modifica tecnologica come pure dei bisogni degli operatori di mercato.

6. LAVORI PUBBLICI

6.1. L'approvazione del decreto legislativo 163/2006 e le successive modifiche

L'articolo 25 della legge 32/2005 (legge comunitaria 2004) ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a definire un quadro normativo finalizzato al recepimento:

- della direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali;
- della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

Ciò nel rispetto, tra gli altri, dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) compilazione di un unico testo normativo recante le disposizioni legislative in materia di procedure di appalto disciplinate dalle due direttive coordinando anche le altre disposizioni in vigore nel rispetto dei principi del Trattato istitutivo dell'Unione europea;

b) semplificazione delle procedure di affidamento che non costituiscono diretta applicazione delle normative comunitarie, finalizzata a favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici.

La direttiva 2004/18/CE raccoglie in un unico testo – al fine di rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996 – le direttive del Consiglio 92/50/CEE del 18 giugno 1992, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, 93/36/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, e 93/37/CEE del 14 giugno 1993, che coordinava le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

La direttiva n. 2004/18/CE garantisce che nei singoli ordinamenti nazionali l'aggiudicazione degli appalti per conto dello Stato, degli enti pubblici territoriali e di altri organismi di diritto pubblico avvenga nel rispetto dei principi del Trattato ed, in particolare, dei principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei «principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza» (Considerando numero 2 della citata direttiva 18 del 2004). Si vuole assicurare l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza anche mediante «regole dettagliate» volte a garantire «procedure di gara concorrenziali a livello della Unione europea» (Comunicazione interpretativa della Commissione, relativa al diritto comunitario

applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive «appalti pubblici», del 1° agosto 2006).

La Corte di giustizia delle Comunità europee ha sottolineato – sia pure con riferimento a particolari settori, ma con affermazioni di portata generale – che il coordinamento a livello comunitario delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici ha come fine essenziale di proteggere gli interessi degli operatori economici stabiliti in uno Stato membro che intendano offrire beni o servizi alle amministrazioni aggiudicatrici stabilite in un altro Stato membro e, a tal fine, di escludere sia il rischio che gli offerenti nazionali siano preferiti nell'attribuzione di appalti sia la possibilità che un'amministrazione aggiudicatrice si lasci guidare da considerazioni non economiche. Ne consegue che tale amministrazione è tenuta ad osservare il principio di parità di trattamento degli offerenti, nonché l'obbligo di trasparenza al fine di garantire il rispetto del divieto di discriminazione in base alla nazionalità.

Una delle ragioni principali per cui si è reso necessario un coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, è stato il carattere chiuso dei mercati in cui operano, dovuto alla concessione da parte degli Stati membri di diritti speciali o esclusivi, per l'approvvigionamento, la messa a disposizione o la gestione di reti che forniscono il servizio in questione. In questo ambito, dunque, viene anche in rilievo un altro, ma connesso, aspetto relativo alla tutela della concorrenza: l'esigenza di prevedere misure di liberalizzazione dei settori sopra indicati finalizzate a garantire la graduale e completa apertura dei mercati alla libera concorrenza.

Al fine di dare attuazione alla suddetta normativa comunitaria e alla legge delega 62/2005, il Consiglio dei ministri, il 13 gennaio 2006, ha approvato uno schema di decreto legislativo recante il «Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture» che, recependo le direttive comunitarie 2004/17 e 2004/18 – ha uniformato e razionalizzato l'intera materia dei contratti pubblici; in particolare, esso ha unificato discipline precedentemente distinte, ha introdotto elementi di semplificazione delle procedure e ha introdotto nuovi istituti di derivazione comunitaria precedentemente sconosciuti alla (e non ammessi dalla) disciplina italiana degli appalti pubblici.

Su tale schema il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 febbraio 2006, ha reso il parere richiesto, proponendo talune modifiche e integrazioni.

In relazione allo stesso schema, la Conferenza unificata Stato-Regioni ha espresso apposito parere, lamentando la violazione di specifiche competenze regionali e svolgendo, a tal fine, osservazioni critiche in relazione ad una serie di disposizioni ivi contemplate.

Acquisiti i suddetti pareri, unitamente a quelli delle competenti commissioni parlamentari, il Governo ha emanato il decreto legislativo 163/2006 che è stato pubblicato il 2 maggio 2006, recando come data di entrata in vigore il 1° luglio 2006.

Il decreto-legge 173/2006 ha introdotto alcune modifiche al codice, prorogando, inoltre, l'entrata in vigore di alcune disposizioni al 1° febbraio 2007.

Il 30 giugno 2006 è stato presentato il ricorso della regione Veneto alla Corte costituzionale, per violazione delle norme poste a presidio delle competenze legislative regionali; nelle settimane seguenti sono stati presentati ricorsi dalle regioni Regioni, Piemonte, Toscana, Lazio e Abruzzo, nonché la Provincia autonoma di Trento.

Successivamente – in attuazione di quanto prescritto dall'art. 25, comma 3, della legge n. 62/2005, che consente l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del Codice entro due anni dalla sua entrata in vigore – il Governo ha predisposto uno schema di decreto correttivo trasmesso alla Conferenza unificata. Quest'ultima ha chiesto l'inserimento nel testo del Codice di una norma secondo la quale, fino alla data di entrata in vigore del decreto correttivo ed integrativo, si applichino, anche in deroga all'art. 4 dello stesso Codice, «le disposizioni normative delle Regioni e delle Province autonome in materia di appalti di lavori, servizi e forniture concernenti la stipulazione e l'approvazione dei contratti, il responsabile unico del procedimento, la pubblicazione dei bandi e le procedure di affidamento degli appalti d'importo inferiore alla soglia comunitaria, se non in contrasto con la normativa comunitaria».

Anche su tale schema di decreto si è espresso il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 28 settembre 2006, il quale ha, tra l'altro, suggerito di non inserire la norma richiesta in sede di Conferenza, ritenendo non opportuno, prima della decisione della Corte costituzionale sui ricorsi, apportare modificazioni agli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 163/2006.

All'esito della acquisizione, tra l'altro, dei predetti pareri è stato emanato il decreto legislativo 6/2007; tale decreto, in conformità al citato parere del Consiglio di Stato, non ha apportato modifiche agli artt. 4 e 5, né ha inciso in modo significativo sul contenuto delle altre disposizioni impugnate dalle regioni.

La legge finanziaria 2007 (296/2006) all'articolo 1, comma 909, ha modificato il codice (articolo 86) in relazione al costo del lavoro dichiarato nelle offerte, al fine di valutare la loro anomalia.

È stato predisposto dal Governo un secondo schema di decreto correttivo in relazione al quale hanno espresso parere la Conferenza unificata e il Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 6 giugno 2007. All'esito del suddetto procedimento è stato emanato il decreto legislativo 113/2007. Anche tale secondo decreto non ha inciso in modo rilevante, salvo quanto verrà di seguito precisato in relazione all'impugnazione dell'art. 84, sul contenuto delle disposizioni impugnate dalle regioni.

Il decreto-legge 248/2007 (articolo 15) ha fissato al 1° luglio 2008 – termine per l'emanazione dei decreti correttivi del codice dei contratti pubblici – la decorrenza del termine iniziale di applicabilità delle disposizioni recanti il divieto di arbitrato per i contratti pubblici, contenute nell'art. 3, commi da 19 a 22, della legge finanziaria 2008 (244/2007). Il decreto interviene, inoltre, sulla

disposizione transitoria relativa ai contratti già sottoscritti, prorogando al 30 giugno 2008 il termine per la costituzione dei collegi arbitrali, successivamente al quale i medesimi collegi arbitrali decadono automaticamente. L'articolo 19 ha, altresì, prorogato al 1° luglio 2008 l'applicazione dell'art. 256, comma 4, del codice garantendo l'applicabilità, sino a tale data, della disciplina sul sequestro delle somme dovute dalla stazione appaltante.

6.2. La sentenza 401/2007 della Corte costituzionale

Con sentenza 401/2007 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità sollevate dalle regioni in relazione agli articoli 4 e 5 del codice dei contratti pubblici (163/2006).

In via preliminare la Corte ha affermato come le disposizioni contenute nel decreto-legislativo 163/2006, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non siano riferibili ad un unico ambito materiale poiché non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali: non è, dunque, configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale; tali affermazioni non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma sono estensibili all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica. Ne consegue che i problemi di costituzionalità sollevati dalle regioni vanno esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione. La Corte ha anche affermato che non è possibile tracciare una netta linea di demarcazione che faccia unicamente perno sul profilo soggettivo, distinguendo le procedure di gara indette da amministrazioni statali da quelle poste in essere da amministrazioni regionali o sub-regionali, per inferirne che solo le prime sarebbero di spettanza statale, mentre le seconde rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale. La perimetrazione delle sfere materiali di competenza non può, infatti, essere determinata avendo riguardo esclusivamente alla natura del soggetto che indice la gara o al quale è riferibile quel determinato bene o servizio, in quanto, come già sottolineato, occorre fare riferimento, invece, al contenuto delle norme censurate al fine di inquadrarlo negli ambiti materiali indicati dall'art. 117 Cost.

Le Regioni hanno impugnato l'articolo 4, comma 2, del decreto-legislativo 163/2006, in base al quale:

Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente codice, in particolare, in tema di programmazione di lavori pubblici, approvazione dei

progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro.

Afferma la Corte che tale disposizione contiene, in realtà, due norme: la prima fa generico riferimento alla potestà legislativa statale di determinazione dei principi fondamentali nelle materie disciplinate dal Codice; la seconda fa riferimento, «in particolare», ad una serie di settori specifici individuati con riguardo a rilevanti aspetti dell'attività volta alla realizzazione di opere pubbliche. Orbene, per ciò che concerne la prima parte del comma oggetto di censura, è da porre in rilievo come essa si limiti ad affermare che relativamente «alle materie oggetto di competenza concorrente, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti» nel Codice. Tale disposizione, per il suo contenuto generale, si sottrae alle censure proposte, in quanto è incontestabile che spetti alla legge dello Stato la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente. È pertanto solo con riferimento specifico a tali materie, e dunque alle singole disposizioni contenute nel Codice, che, di volta in volta, può venire in rilievo un problema di superamento dei limiti delle competenze statali nella determinazione dei principi fondamentali destinati a regolare ciascuna di dette materie. Sotto tale aspetto assume, invece, rilievo la censura prospettata dalle ricorrenti con riguardo alla seconda parte del comma in esame, con cui il legislatore statale ha disposto, «in particolare», che i principi fondamentali, che devono essere osservati dalle Regioni e dalle Province autonome, vertono «in tema di programmazione dei lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro». Nella prospettiva delle ricorrenti, tali settori rientrerebbero, invece, nell'ambito di materie di competenza residuale delle Regioni.

Circa la «programmazione di lavori pubblici», la Corte afferma che l'esigenza sottesa alla programmazione dei lavori è quella di determinare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo un ordine di priorità che si basa sulla valutazione dei costi e dei benefici; inoltre, l'attività di programmazione di tali lavori non essendo una materia a sé stante, né risultando riconducibile ad uno specifico ambito materiale, segue il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere, le quali possono rientrare, a seconda dei casi, in settori di competenza esclusiva statale o residuale delle Regioni ovvero ripartita tra Stato e Regioni. Il riferimento all'attività di programmazione riguarda soltanto quei procedimenti preordinati alla realizzazione delle opere pubbliche, che esulino sia dalla competenza esclusiva dello Stato, sia da quella residuale delle Regioni, per rientrare, invece, in una delle materie di competenza concorrente individuate dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Così interpretata, la norma contenuta nel comma in questione si sottrae alle censure di violazione degli artt. 117 e 118 Cost., atteso che non è profilabile la dedotta violazione di competenze regionali.

Ad analoghe conclusioni di rigetto la Corte è pervenuta per quanto attiene alla censura, proposta dalle Regioni Toscana, Lazio e Abruzzo, riferita alla «approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi». Come risulta dalla stessa formulazione letterale della norma, l'«approvazione dei progetti» è strettamente correlata a scopi di disciplina urbanistica e dunque alla pianificazione territoriale. Nella specie, inoltre, anche l'espropriazione viene in rilievo nella sua valenza strumentale all'acquisizione di suoli necessari per la realizzazione di opere pubbliche inserite in un complessivo contesto pianificatorio. In definitiva, l'ambito di incidenza della norma in esame è rappresentato dalla urbanistica, con conseguente inclusione nella sfera delle potestà legislative inerenti alla materia concorrente del governo del territorio. Se è pur vero che «la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117», nondimeno «ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma», facendo parte, appunto, del governo del territorio. Ne consegue, pertanto, che non può ritenersi illegittima la norma in esame, nella parte in cui impone il rispetto dei principi fondamentali posti dallo Stato nella fase di «approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi».

Circa la questione derivante dal riferimento contenuto nel comma in esame alla «organizzazione amministrativa» e ai «compiti e requisiti del responsabile del procedimento», la Corte premette che la censura investe questa parte della disposizione sotto il profilo secondo cui sia l'organizzazione amministrativa, sia la disciplina del responsabile del procedimento, attenendo ad aspetti propri dell'organizzazione regionale, rientrerebbero nella competenza residuale delle Regioni, sicché la disposizione in esame recherebbe un *vulnus* alle prerogative legislative delle stesse. Così inquadrata la questione, la Corte conclude per la fondatezza delle doglianze regionali, chiarendo che il riferimento all'organizzazione amministrativa non può che riguardare il settore della realizzazione delle opere pubbliche, nonché quello delle forniture o dei servizi, e non certamente l'altro, più generale, concernente la struttura ed il funzionamento dell'ente Regione. Ciò è desumibile dalla stessa formulazione della disposizione impugnata, la quale – nell'indicare i singoli settori per i quali è richiamata la competenza dello Stato nella determinazione dei principi fondamentali – ha riguardo alla programmazione ed alla esecuzione dei lavori necessari per tale realizzazione. L'organizzazione dunque, cui la norma si riferisce, è quella propria dell'apparato o degli apparati incaricati di operare nel settore preso in considerazione e, in particolare, del responsabile del procedimento, di cui si prevede l'istituzione e non le modalità organizzative. La suddetta connessione tra l'organizzazione e i compiti e requisiti del responsabile del procedimento consente, con riferimento al settore in esame, di interpretare la norma in senso conforme a Costituzione e ritenere che essa non sia invasiva della sfera di competenza legislativa residuale delle Regioni, collocandosi invece, in funzione strumentale, nell'ambito di procedimenti che appartengono alla competenza ripartita Stato-Regioni e seguendone, in conseguenza, le sorti.

Le Regioni hanno, altresì, impugnato il comma 3 dell'art. 4 del Codice, il quale così dispone:

Le Regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente Codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segretati o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture.

Le Regioni contestano che ciascuna delle specifiche attività indicate dalla norma impugnata possano farsi rientrare nella competenza esclusiva statale, ponendo in rilievo come talune tra quelle richiamate appartengano, invece, alla competenza regionale residuale o concorrente deducendo, pertanto, la violazione degli artt. 76, 97, 117 e 118 della Costituzione.

La Corte afferma che una parte rilevante della disciplina prevista dal comma in esame trova sicura legittimazione nella materia della tutela della concorrenza, che l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa esclusiva statale. La nozione di concorrenza, riflettendo quella operante in ambito comunitario, include in sé sia interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, sia interventi mirati a ridurre gli squilibri attraverso la creazione delle condizioni per la instaurazione di assetti concorrenziali; rientrano, pertanto, nell'ambito materiale in esame le misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e gli strumenti di liberalizzazione dei mercati stessi. La tutela della concorrenza si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Si tratta di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. Sul piano interno, l'osservanza di tali principi costituisce, tra l'altro, attuazione delle stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost. Proprio l'esigenza di uniformare la normativa interna a quella comunitaria, sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente ha determinato il definitivo superamento della cosiddetta concezione contabilistica, che qualificava tale normativa interna come posta esclusivamente

nell'interesse dell'amministrazione, anche ai fini della corretta formazione della sua volontà negoziale. L'osservanza delle prescrizioni comunitarie ed interne di evidenza pubblica garantisce il rispetto delle regole dell'efficacia e dell'efficienza dell'attività dei pubblici poteri: la selezione della migliore offerta assicura, infatti, la piena attuazione degli interessi pubblici in relazione al bene o al servizio oggetto dell'aggiudicazione. La nozione comunitaria di concorrenza che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è definita come concorrenza “per” il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati. Ciò ovviamente non significa che nello stesso settore degli appalti, soprattutto relativi ai servizi a rete, non sussistano concomitanti esigenze di assicurare la cosiddetta concorrenza “nel” mercato attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, che si realizza, tra l'altro, mediante l'eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese,

La tutela della concorrenza – se si eccettuano, in particolare, gli aspetti della specifica normativa *antitrust* diretta a reprimere i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese – ha natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti. Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale.

La Corte afferma che, pur non rientrando nei suoi compiti stabilire in concreto la valenza economica degli interventi statali, nondimeno spetti ad essa effettuare uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza. La *ratio* di questo controllo risiede proprio nella natura della materia in esame: essa, infatti, non ha un ambito definito, ma si caratterizza per le specifiche finalità perseguite. In questa prospettiva, si giustifica un controllo di costituzionalità – guidato dai criteri della proporzionalità e adeguatezza – volto a saggiare la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale. Allo scopo, pertanto, di individuare gli esatti confini della materia in esame, la Corte svolge un doppio livello di verifica: stabilire, innanzitutto, se l'intervento statale sia astrattamente riconducibile, nei modi anzidetti, ai principi della concorrenza nel mercato o della concorrenza per il mercato o ad entrambi; in secondo luogo, accertare se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza. Ciò significa che, contrariamente a quanto sostenuto da alcune delle ricorrenti, una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla

materia in questione la normativa statale, la stessa può avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina.

La Corte precisa che avuto riguardo al fine perseguito dal legislatore statale, di assicurare che le procedure di gara si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali poste a presidio dei principi della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi della trasparenza e della parità di trattamento – le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti, rientrano nell'ambito della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Con particolare riferimento al subappalto, incluso anch'esso nell'ambito applicativo della norma in esame, deve rilevarsi che lo stesso costituisce un istituto tipico del rapporto di appalto, come tale disciplinato dal codice civile (art. 1656) e inquadrabile nell'ambito dei contratti di derivazione. Sebbene caratterizzato da elementi di sicura matrice pubblicistica, detto istituto conserva la sua natura privatistica e rientra nell'ambito materiale dell'ordinamento civile. Nondimeno, esso, per taluni profili non secondari, assolve anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato e quindi, anche per questo aspetto, appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La Corte ha anche escluso che le procedure di affidamento, come invece sostenuto dalle Regioni, essendo dei «veri e propri procedimenti amministrativi», debbano essere disciplinate secondo il riparto di competenze previsto dall'art. 29, comma 2, della legge 241/1990 secondo cui le «regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge». Il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Nella specie, avendo riguardo alla censura specificamente formulata, deve ribadirsi che la procedura di affidamento – volta allo scopo di garantire i predetti principi diretti a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti – è fondamentalmente riconducibile alla materia della tutela della concorrenza.

Stabilito, alla luce delle considerazioni che precedono, che i settori sopra indicati, per le finalità che ne connotano la disciplina, rientrano nel suddetto ambito di materia, non è, però, possibile, sulla base del contenuto precettivo della norma impugnata, svolgere il secondo livello di verifica, volto a stabilire se siano stati rispettati i limiti interni alla materia stessa e dunque se l'intervento statale sia effettivamente proporzionato ed adeguato rispetto all'obiettivo perseguito. I giudizi di proporzionalità ed adeguatezza non possono che riferirsi, per loro stessa natura, alle specifiche disposizioni che disciplinano il settore. La norma in esame, invece, ha soltanto una valenza di carattere generale, limitandosi ad affermare che i singoli ambiti da essa richiamati attengono alla competenza legislativa esclusiva statale, con implicito rinvio poi alla specifica disciplina contenuta nelle disposizioni che riguardano, appunto, i settori soltanto indicati dalla norma censurata. Ed è la regolamentazione di essi che potrà eventualmente formare oggetto di sindacato di costituzionalità da parte di questa Corte nei modi e nelle forme di rito.

Circa l'inclusione nella disposizione in esame del riferimento alle fasi della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti, ivi comprese quelle della direzione dell'esecuzione e della direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative, la Corte osserva che la norma in esame disciplinerebbe settori che atterrebbero ad aspetti organizzativi e procedurali dell'azione amministrativa, i quali, secondo le regioni ricorrenti, andrebbero inclusi, a seconda dell'oggetto, tra le materie di competenza concorrente o residuale, ovvero investirebbe ambiti in cui sarebbero ravvisabili spazi significativi che vanno ascritti all'ordinamento e organizzazione amministrativa, che appartengono alla Regione ad eccezione di quanto è riferibile allo Stato e agli enti pubblici nazionali.

La Corte ha dichiarato infondato anche questa impugnativa, affermando come sia noto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una struttura bifasica: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica segue un momento negoziale. Nella prima fase di scelta del contraente l'amministrazione agisce secondo predefiniti moduli procedimentali di garanzia per la tutela dell'interesse pubblico, ancorché siano contestualmente presenti momenti di rilevanza negoziale, dovendo la pubblica amministrazione tenere, in ogni caso, comportamenti improntati al rispetto, tra l'altro, delle regole della buona fede. Nella seconda fase – che ha inizio con la stipulazione del contratto l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte ed agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale. Tale fase, che ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo si connota, pertanto, per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali. Ne consegue che la norma censurata – disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una

pubblica amministrazione – deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile. Sussiste, infatti, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto avente, tra l'altro – per l'attività di unificazione e semplificazione normativa svolta dal legislatore –, valenza sistematica. Ciò non significa, però, che, in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico, non possano residuare in capo alla pubblica amministrazione poteri pubblici riferibili, tra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva. D'altronde, la norma impugnata esclude espressamente dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato i «profili di organizzazione e contabilità amministrative», con la conseguenza che in questi ambiti, qualora parte del contratto non sia una amministrazione statale, sarebbe rinvenibile un titolo di legittimazione regionale. La riconducibilità, pertanto, all'ambito della materia dell'ordinamento civile ovvero a materie di competenza regionale potrà essere stabilita soltanto in relazione alle singole e puntuali norme di disciplina delle fasi attinenti alla conclusione ed esecuzione del rapporto contrattuale.

La Corte ha anche definito le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle Regioni con riguardo:

- all'art. 4, comma 3 (le Regioni non possono prevedere una disciplina diversa da quella contemplata dal Codice in materia di progettazione);
- all'art. 93 (disciplina in maniera analitica i livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori, stabilendo, tra l'altro, che la progettazione medesima si articola – secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici – in preliminare, definitiva ed esecutiva);
- all'art. 112, comma 5, lettera *b*) che demanda ad un regolamento la disciplina delle modalità di verifica dei progetti, nel rispetto, tra l'altro, del criterio secondo il quale la verifica può essere effettuata dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti ove il progetto sia stato redatto da progettisti esterni o le stesse stazioni appaltanti dispongano di un sistema interno di controllo di qualità, ovvero da altri soggetti autorizzati secondo i criteri stabiliti dal regolamento stesso.

L'aspetto qualificante dell'attività di progettazione, previsto dall'impugnato art. 93, attiene all'articolazione della progettazione, essenziale per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguibilità dell'opera e indispensabile per rendere certi i tempi ed i costi di realizzazione. La previsione di criteri uniformi della progettazione relativa non solo ai lavori pubblici, ma anche ai servizi e alle forniture – essendo essenziale per assicurare, tra l'altro, i principi di pari trattamento e di non discriminazione sull'intero territorio nazionale dei partecipanti alle procedure di gara – va ricondotta, in via prevalente, nell'ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale esigenza di uniformità di disciplina investe anche le modalità di verifica dei progetti, prevista dal censurato art. 112, comma 5, lettera *b*). Nella fase di attuazione dell'attività di progettazione (la

quale – al pari della programmazione dei lavori – non costituisce una materia a sé stante, ma rappresenta un momento del complesso *iter* procedimentale preordinato alla realizzazione dell'opera pubblica) sussiste la specifica competenza dell'amministrazione o del soggetto cui spetti curare la realizzazione delle opere mediante le apposite procedure di gara. In altri termini, la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici, la cui competenza non è incisa dalla normativa in esame. Anche la disciplina uniforme dei criteri di formazione dei piani di sicurezza è preordinata ad assicurare, tra l'altro, i principi di parità di trattamento e di non discriminazione tra i partecipanti alla gara.

Le Regioni ricorrenti hanno impugnato le disposizioni del codice attinenti il potere dello Stato di emanare i regolamenti nelle materie di cui all'articolo 4, per dettare la disciplina esecutiva e attuativa del Codice in relazione ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'art. 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione. Quest'ultimo riferimento, secondo la Corte, deve essere inteso, all'esito di una interpretazione conforme a Costituzione, nel senso che lo stesso ricomprende lo Stato e le Regioni e non anche le Province autonome di Trento e Bolzano. È stato invece dichiarato costituzionalmente illegittimo il comma 2 dell'art. 5, nella parte in cui fa riferimento, in maniera contraddittoria rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nel comma 5 dell'art. 4, anche alle Province autonome, rendendo applicabile alle stesse, nei settori indicati dal comma 3, le disposizioni regolamentari.

La problematica relativa ai limiti della potestà regolamentare dello Stato nelle materie di cui all'art. 4, comma 3, del Codice, interessa le materie che quest'ultima disposizione attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in forza dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, espressamente richiamato nello stesso comma 3. Il comma 1 dell'art. 5, infatti, delimita l'ambito della potestà regolamentare statale con riferimento «ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di amministrazioni ed enti statali e, limitatamente agli aspetti di cui all'art. 4, comma 3, in relazione ai contratti di ogni altra amministrazione o soggetto equiparato», ivi comprese le Regioni. Le regioni denunciano, in primo luogo, la incostituzionalità della disposizione in esame, in quanto l'art. 4, comma 3, ricomprirebbe tra le materie di competenza statale esclusiva settori ed oggetti che rientrerebbero, invece, in competenze regionali. In secondo luogo assumono che per le materie trasversali di competenza legislativa statale lo Stato potrebbe intervenire soltanto in via legislativa e non anche regolamentare, non sussistendo motivi per differenziare i vincoli espressi dai principi fondamentali e

quelli derivanti dalla disciplina delle materie trasversali. Infine si ritiene che «l'autonomia politica» di cui godono le Regioni può essere «limitata solo da atti riconducibili direttamente o in via mediata al Parlamento, luogo della rappresentanza nazionale» e non anche dal solo Governo e dalla «maggioranza che lo sostiene».

La Corte osserva che il sesto comma dell'art. 117 Cost. prevede che lo Stato possa esercitare la potestà regolamentare soltanto nelle materie di propria legislazione esclusiva; «in ogni altra materia» la potestà regolamentare spetta alle Regioni. Le disposizioni censurate fanno applicazione del riportato principio costituzionale, stabilendo che il regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice vincola le Regioni soltanto in presenza di ambiti materiali rientranti nella sfera di potestà legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 4, comma 3, dello stesso Codice. È evidente la legittimità del rinvio operato dalla norma censurata al comma 3 dell'art. 4 ai fini della perimetrazione della potestà regolamentare dello Stato. In altri termini, tale potestà si esplica unicamente in ambiti materiali che spettano in via esclusiva alla competenza legislativa statale, in conformità a quanto prescritto dal citato sesto comma dell'art. 117 Cost. Ciò vale anche in ordine alla materia trasversale della tutela della concorrenza. Una volta, infatti, che si ritenga che l'intervento del legislatore statale sia riconducibile alle esigenze della suindicata tutela, allo stesso legislatore spetta il potere di dettare la relativa regolamentazione del settore anche con norme di dettaglio poste da disposizioni regolamentari; ciò sempre che tale complessiva disciplina superi positivamente, in relazione alle specifiche disposizioni che di volta in volta vengono in rilievo, il vaglio di costituzionalità in ordine al rispetto dei criteri di adeguatezza e proporzionalità.

Secondo le regioni in presenza di una competenza legislativa di tipo trasversale, non sarebbe legittima l'emanazione di regolamenti, che finirebbero per limitare l'autonomia riconosciuta alle Regioni. Tale questione involge la più ampia problematica relativa al rapporto tra fonti statali regolamentari e fonti regionali primarie. Prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina, vincolanti nei confronti delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari. La ragione giustificativa di questa affermazione risiedeva nel principio della separazione delle competenze, che impediva che fosse possibile postulare una qualunque forma di condizionamento, da parte di un regolamento statale, anche adottato in delegificazione, di fonti primarie regionali. Tale ragione si è ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V, in base alla quale lo Stato non può emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, potendo, invece, adottare solo atti regolamentari nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. In presenza di materie di tipo trasversale potrebbe soltanto porsi un problema di rapporti tra fonti appartenenti a diversi ambiti di competenza, in quanto dette materie si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono

intersecare altre competenze regionali. Nella specie, a prescindere da ogni considerazione in ordine all'effettiva sussistenza di una lesione all'autonomia legislativa regionale, la Corte sottolinea che l'evenienza del condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale non si verifica in presenza di un titolo di legittimazione statale riconducibile alla tutela della concorrenza, proprio in ragione della sua già descritta peculiare connotazione e del suo modo di operatività nel settore degli appalti. Non è, pertanto, prospettabile – in relazione alle specifiche questioni di legittimità costituzionale proposte e alla tipologia dei regolamenti previsti – alcun condizionamento di fonti primarie regionali da parte di fonti secondarie statali. Queste ultime, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l'obiettivo di realizzare assetti concorrenziali; mentre le prime disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza. Le modalità di operatività della materia in esame garantiscono, dunque, anche quando venga in rilievo l'esercizio di una potestà regolamentare, la separazione tra fonti statali e regionali di rango diverso, evitando così che un atto secondario dello Stato interferisca con la legge regionale.

Le regioni ritengono, comunque, incostituzionale il comma 4, dell'articolo 5, il quale disciplina la procedura di adozione del regolamento senza prevedere alcun coinvolgimento regionale. Ad avviso della Corte non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione proprio del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità. Il rispetto delle regole collaborative può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati. Nel caso in esame, le altre competenze regionali diventano l'oggetto sui cui incide la funzione espletata dallo Stato attraverso l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza. Si realizza, dunque, una separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede, salvo le peculiarità di determinate fattispecie, particolari forme di leale collaborazione nella fase di esercizio della potestà regolamentare. Ciò ovviamente non esclude che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere, come è avvenuto in relazione a specifiche norme contenute nel Codice, forme di cooperazione con i livelli di governo regionali nella fase di adozione di singoli atti regolamentari.

La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 2, 3, 8 e 9 dell'art. 84, i quali dettano norme sulle funzioni, sulla composizione e sulla modalità di nomina dei componenti della Commissione giudicatrice incaricata di esprimersi nell'ipotesi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il contrasto è stato rilevato con gli articoli 117 e 118 Cost., in

quanto, in assenza di esigenze unitarie, l'individuazione del numero dei componenti (comma 2), della qualifica del presidente (comma 3) e dei commissari (comma 8), nonché le modalità della loro scelta (commi 8 e 9), devono essere ricondotti nell'ambito organizzativo delle singole stazioni appaltanti, che potranno modularli tenendo conto della complessità dell'oggetto della gara, nonché dell'importo della medesima. È stato ritenuto non conforme al sistema di riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni la normativa contenuta nei commi in esame, la quale vale certamente nel suo insieme per l'attività contrattuale posta in essere in ambito statale, mentre per le Regioni deve necessariamente avere carattere recessivo nei confronti di una diversa (ove esistente) disciplina specifica di matrice regionale, secondo quanto disposto dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dall'art. 1, comma 6, della legge di delega n. 62 del 2005.

Incostituzionale è stato dichiarato anche il comma 2 dell'art. 98, in base al quale: "al fine di accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi, tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città, l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti» per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma in esame, pur ricadendo nel settore della urbanistica ed incidendo, pertanto, nella materia concorrente del governo del territorio, esprime una regola inderogabile, senza lasciare alcuno spazio di intervento alle Regioni.

6.3. I possibili profili di contrasto con le direttive comunitarie

La costituzione in mora dello Stato italiano da parte della Commissione delle Comunità Europee (nota 30 gennaio 2008, n. 2007/2309) è stata formalizzata in riferimento ad incompatibilità di alcune disposizioni del Codice con le direttive 17 e 18 del 2004 e a potenziali profili di incerta o incompleta attuazione delle stesse direttive, nonché all'omessa trasposizione di alcune disposizioni della direttiva 17.

Nella prima parte, dedicata alle disposizioni del Codice che sollevano problemi di compatibilità con le surrichiamate direttive del 2004, la Commissione contesta:

- l'art. 24, co 1 (relativo agli appalti aggiudicati a scopo di rivendita o locazione a terzi esclusi dall'ambito di applicazione del Codice), nella misura in cui consente di estendere l'esclusione ad appalti diversi da quelli aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici nei settori speciali;
- l'art. 34, co 1, anche in combinato con l'art. 206, co 1, nonché gli artt. 90 e 101, anche in combinato con l'art. 237 (in tema di soggetti cui possono essere affidati contratti pubblici), nella misura in cui escludono la possibilità di partecipare alle gare di appalti e ai concorsi di progettazione soggetti alle direttive 17 e 18 per gli operatori che hanno una forma

giuridica diversa da quelle contemplate dai citati articoli e, in particolare, per le altre amministrazioni aggiudicatrici che, in base alla normativa che ne disciplina l'attività, sono autorizzate ad offrire sul mercato beni e servizi ovvero la realizzazione di lavori;

- l'art. 37, co 11 (in tema di partecipazione alle procedure selettive da parte di r.t.i. o di consorzi), nella misura in cui, per le opere che richiedono lavori di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, vieta il subappalto e ne impone l'esecuzione unicamente da parte dei soggetti affidatari;
- gli artt. 41, co 4, 42, co 4, 48, 74, co 6 e 206 (in tema di verifica della capacità dei candidati), in quanto il sistema di controllo delle dichiarazioni previsto da tali disposizioni è suscettibile di falsare la concorrenza, soprattutto in caso di procedure di aggiudicazione che (come il dialogo competitivo e le procedure ristrette e negoziate) prevedono la riduzione dei candidati;
- l'art. 45 (sull'iscrizione di fornitori o prestatori di servizi in elenchi ufficiali), in quanto non attua correttamente l'art. 52 co 1 della direttiva 18, segnatamente in ordine alla possibilità, per gli operatori facenti parte di un gruppo che desiderano iscriversi negli elenchi, di avvalersi delle capacità di altri operatori economici appartenenti allo stesso gruppo;
- l'art. 49, co 6 e 7 e l'art. 50 (in tema di avvalimento), in quanto limitano la possibilità di avvalersi della capacità di terzi;
- l'art. 58, co 13 e 15 (sul dialogo competitivo), in quanto prevedono la possibilità di fissare criteri di valutazione delle offerte dopo aver individuato la o le soluzioni interessanti e, per di più, di sceglierle sulla base delle loro specificità e, in caso di dialogo in più fasi, permettono di valutare le soluzioni, in vista di escludere dei candidati, sulla base di criteri diversi da quello che sarà poi utilizzato per la valutazione delle offerte, senza peraltro chiarire in che modo detti criteri saranno portati a conoscenza dei concorrenti;
- l'art. 70, co 12 (sul termine per la partecipazione al dialogo competitivo), in quanto ne consente la riduzione in caso di urgenza;
- l'art. 79, co 3 e 5 (in tema di informazione dei candidati/offerenti), nella misura in cui subordinano l'obbligo di informazione alla domanda scritta e non assicurano la comunicazione di tutte le decisioni prese e in particolare di quella di non aggiudicare l'appalto;
- l'art. 83, co 4 (sui criteri di aggiudicazione dell'appalto), in quanto consente alla commissione aggiudicatrice di fissare criteri "motivazionali" dei punti attribuiti alle offerte che non erano previsti nei documenti di gara;
- l'art. 140, co 1 e 3 (sull'attribuzione diretta di appalti pubblici in caso di fallimento o di risoluzione del contratto), nella misura in cui il primo potrebbe consentire l'attribuzione dell'appalto ad un concorrente diverso dall'aggiudicatario, a condizione diverse da quelle indicate nell'offerta di

tale concorrente e il secondo appare autorizzare il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, in casi diversi da quelli previsti dalla direttiva 18;

- gli artt. 152 ss. (in tema di “*promotore*”), nella misura in cui non sembrerebbero eliminare i problemi di compatibilità comunitaria indicati nel ricorso contro le corrispondenti disposizioni della l. n. 109/94, in relazione all’assenza di pubblicità a livello comunitario degli avvisi diretti a scegliere il promotore e il concessionario e alla posizione di vantaggio di cui il promotore continua a beneficiare, a prescindere dal diritto di prelazione;
- l’art. 32, co 2, lett g (in tema di realizzazione di opere di urbanizzazione a scomputo), per le medesime ragioni di disparità di trattamento nei confronti del promotore, che conserva anche la prelazione;
- l’art. 172 (relativo alle “società di progetto” per la realizzazione ed eventuale gestione di infrastrutture strategiche), nella misura in cui potrebbe dar luogo all’affidamento diretto di un appalto pubblico o di una concessione di lavori, in assenza dei casi in cui le direttive consentono la deroga alle procedure di evidenza pubblica (in particolare, la Commissione esclude che si possa configurare un’ipotesi di affidamento *in house* per difetto del requisito del controllo analogo in presenza di soggetti privati);
- l’art. 174, co 5 (sulle concessioni relative ad infrastrutture strategiche), nella misura in cui consentisse al concessionario di lavori che è un’amministrazione aggiudicatrice di ricorrere alla procedura negoziata in casi diversi da quelli previsti dalla direttiva 18;
- l’art. 179, co 7 (sulle regole applicabili alle infrastrutture strategiche nel settore dell’energia), nella misura in cui consente di applicare la direttiva 17 anche agli appalti aggiudicati da amministrazioni che non esercitano una delle attività indicate dagli artt. da 3 a 7 della medesima direttiva, sottraendoli all’osservanza della direttiva 18.

Nella seconda e nella terza parte, la nota segnala rispettivamente le “omissioni o i riferimenti incerti od erronei” (in relazione agli artt. 3, co 6 e 8, 21, 64, 176, 225, 232 e 237 del Codice) e le “disposizioni non trasposte” (in relazione agli artt. 12, 35 e 39 della direttiva 17).

6.4. La responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore in ordine all'adempimento degli obblighi fiscali e previdenziali

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, ha emesso un regolamento che individua la documentazione necessaria per dare concreta applicazione alla disciplina sulla responsabilità solidale tra appaltatore e subappaltatore. L'obbligo della comunicazione, in merito alla responsabilità solidale, è stato introdotto dal

decreto legge 223/06 (articolo 35, commi 28-34). Il regolamento - del 25 febbraio 2008 - contiene la documentazione che il subappaltatore deve rilasciare all'appaltatore per attestare il versamento delle ritenute fiscali e dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti, in tal modo esonerando l'impresa appaltatrice dalla responsabilità solidale. L'esibizione di tale documentazione da parte dell'impresa appaltatrice al committente, nel momento del pagamento del corrispettivo, determina la non applicazione in capo al committente delle previste sanzioni amministrative. Le disposizioni del regolamento si applicano ai contratti di appalto e subappalto di opere, forniture e servizi, relativamente alle prestazioni di lavoro dipendente rese, decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione dello stesso regolamento nella Gazzetta Ufficiale.

6.5. La sicurezza suoi luoghi di lavoro

La legge 173/2007 ha delegato il Governo ad emanare una normativa di riforma della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, prevedendo che il costo relativo alla sicurezza non può essere comunque soggetto a ribasso d'asta ed inoltre che, nella predisposizione delle gare di appalto e nella valutazione dell'anomalia delle offerte nelle procedure di affidamento di appalti di lavori pubblici, di servizi e di forniture, gli enti aggiudicatori sono tenuti a valutare che il valore economico sia adeguato e sufficiente rispetto al costo del lavoro e al costo relativo alla sicurezza, il quale deve essere specificamente indicato e risultare congruo rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi o delle forniture. A tal fine il costo del lavoro è determinato periodicamente, in apposite tabelle, dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base dei valori economici previsti dalla contrattazione collettiva stipulata dai sindacati comparativamente più rappresentativi, delle norme in materia previdenziale ed assistenziale, dei diversi settori merceologici e delle differenti aree territoriali. In mancanza di contratto collettivo applicabile, il costo del lavoro è determinato in relazione al contratto collettivo del settore merceologico più vicino a quello preso in considerazione.

7. EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

7.1. Il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica

L'articolo 21 del decreto-legge 159/2007 ha finanziato un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica autorizzando spese nel limite di 550 milioni per l'anno 2007.

La legge 296/2006 (finanziaria 2007) per fronteggiare la grave problematica dell'accesso agli alloggi in locazione e delle procedure esecutive di sfratto nei grandi centri urbani (articolo 1, comma 1154) aveva autorizzato la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. La legge 244/2007 (finanziaria 2008) all'articolo 2, comma 258, ha destinato una quota di 50 milioni di euro per la ricostruzione del Belice.

L'articolo 4 della legge 9/2007 aveva previsto l'avvio di un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica, recante gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, nonché proposte normative in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Il programma di cui al citato articolo 21 del decreto-legge 159/2007 riguarda i comuni di cui all'art. 1, comma 1, della legge 9/2007, cioè i comuni capoluogo di provincia, quelli con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti ed, infine, i comuni ad alta tensione abitativa di cui all'ultima delibera CIPE del 13 novembre 2003, n. 87, ovvero i comuni indicati all'art. 1 del decreto-legge n. 551 del 1988 cui fa rinvio l'art. 6 della legge n. 431 del 1988.

Il programma è volto a garantire:

- il passaggio da casa a casa delle categorie sociali indicate nella legge n. 9/2007 (ossia conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza, nonché ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico);
- ad ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canone sociale per coloro che sono utilmente collocati nelle graduatorie approvate dai Comuni.

Per quanto riguarda le finalità e il contenuto del programma, il testo della disposizione prevede la destinazione del medesimo:

- al recupero e l'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei Comuni, non assegnati (il testo originario faceva, invece, riferimento a quelli non occupati);
- all'acquisto e la locazione di alloggi;
- all'eventuale costruzione di nuovi alloggi.

Il programma è diretto a soddisfare il fabbisogno abitativo individuato dalle Regioni e Province autonome sulla base di elenchi di interventi prioritari e immediatamente realizzabili, con particolare riferimento a quelli ricompresi nei piani straordinari di cui all'art. 3 della citata legge n. 9 del 2007 e in relazione alle priorità definite nel tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative.

Il piano straordinario di cui alla legge 9/2007

L'art. 3 della legge 9/2007 ha previsto la predisposizione, da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, di un piano straordinario articolato in tre annualità, su proposta dei comuni individuati nell'articolo 1 e sulla base del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento a quello espresso dalle categorie di cui allo stesso art. 1, già presenti nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di e.r.p. e indicate dagli stessi comuni. L'articolo prevede quindi che le regioni e le province autonome trasmettano al Ministero delle infrastrutture e al Ministero della solidarietà sociale gli elenchi degli interventi previsti.

L'articolo 4 della legge 9/2007 ha istituito e disciplinato il tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative convocato dal Ministero delle infrastrutture e al quale partecipano rappresentanti dei Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze, dei Ministri per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, delle regioni, dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), della FEDERCASA-Federazione italiana per la casa, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini, delle associazioni della proprietà edilizia e delle associazioni dei costruttori edili e delle cooperative di abitazione. Il tavolo ha prodotto il 16 maggio 2007 un documento finale, disponibile all'Allegato D all'Allegato infrastrutture al DPEF 2008-2012.

I destinatari prioritari degli interventi di acquisto, locazione e, eventualmente, costruzione di alloggi sono i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 9/2007 con particolare attenzione alle coppie a basso reddito.

È altresì disposta:

- la revisione annuale delle graduatorie (a tal fine considerando l'intero reddito familiare del soggetto richiedente, nonché la disponibilità di altri immobili da parte del richiedente);
- periodici accertamenti a campione su tali soggetti da parte dell'amministrazione finanziaria.
- l'attuazione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica in modo tale da garantire il rispetto dei criteri di efficienza energetica, di riduzione delle emissioni inquinanti, di contenimento dei consumi energetici e di sviluppo delle fonti di energia rinnovabile; ciò in ottemperanza alla normativa comunitaria e nazionale relativa al rendimento energetico in edilizia.

Sempre con riferimento al piano straordinario di cui all'articolo 21 del decreto-legge 159/2007, il comma 2 dispone che, entro il termine di venti giorni dalla

data di entrata in vigore del decreto-legge, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, trasmettano al Ministero delle infrastrutture e al Ministero della solidarietà sociale gli elenchi degli interventi di cui al comma 1.

Il comma 3 demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale, da adottarsi entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, l'individuazione:

- degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili, sulla base degli elenchi di cui comma 1;
- delle modalità di erogazione dei relativi stanziamenti che possono essere trasferiti direttamente ai comuni ed agli ex IACP, ovvero alla Cassa Depositi e Prestiti, previa attivazione di apposita convenzione per i medesimi fini.

Su tale decreto è prevista l'intesa in sede di Conferenza unificata.

Lo stesso comma 3 per la ripartizione dei finanziamenti fissa il criterio dell'equa distribuzione territoriale, assicurando che in ciascuna Regione vengano localizzati finanziamenti per una quota percentuale delle risorse, secondo parametri che saranno definiti d'intesa con le stesse regioni e le province autonome.

Il decreto ministeriale 18 dicembre 2007 ha dato attuazione al comma 3: "Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, di cui all'articolo 21 del D.L. 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 novembre 2007, n. 222, recante: «Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto della disponibilità finanziaria»"

Il comma 4 destina l'1% del finanziamento complessivo, pari cioè a 5,5 milioni di euro, alla costituzione ed al funzionamento dell'Osservatorio nazionale e degli Osservatori regionali sulle politiche abitative al fine di assicurare la formazione, l'implementazione e la condivisione di banche dati necessarie per la programmazione degli interventi di edilizia residenziale con finalità sociali, nonché al fine di monitorare il fenomeno dell'occupazione senza titolo degli alloggi di proprietà dell'ex IACP o dei comuni.

Il secondo periodo del comma 4 demanda ad un decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale, la definizione della composizione, dell'organizzazione e delle funzioni dell'Osservatorio. Il decreto deve essere adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione e su di esso dev'essere acquisito il parere della Conferenza unificata. La disposizione specifica inoltre che il decreto dovrà essere emanato tenuto conto della concertazione istituzionale di cui al comma 1 dell'art. 4 della legge 9/2007.

Il comma 4-bis dispone l'obbligo, per tutti i soggetti gestori del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica - nel rispetto dei principi di efficienza, flessibilità e trasparenza - di assicurare, attraverso un sistema di banche dati consultabile via Internet, tutte le informazioni necessarie al pubblico,

permettendo anche un controllo incrociato dei dati nell'ambito di un sistema integrato gestito dall'amministrazione finanziaria competente. La disposizione contiene anche la clausola di invarianza della spesa.

7.2. Agevolazioni fiscali per l'edilizia convenzionata

La legge 296/2006 (finanziaria 2007) al comma 306, ha modificato il comma 15 dell'articolo 36 del decreto-legge 223/2006, estendendo l'ambito di applicazione delle agevolazioni fiscali attualmente riconosciute per gli atti di trasferimento di immobili diretti all'attuazione di piani di edilizia residenziale convenzionata pubblica.

Ai sensi del combinato disposto dell'articolo 33, comma 3, della legge n. 388 del 2000 e dell'articolo 36, comma 15, del citato decreto-legge n. 223 del 2006, i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata pubblica, comunque denominati, realizzati in accordo con le amministrazioni comunali per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione, sono assoggettati all'imposta di registro con aliquota agevolata dell'1 per cento e alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa. Per effetto della novella in esame, l'agevolazione fiscale sopra indicata si applica a tutti i programmi prevalentemente di edilizia residenziale convenzionata, senza più riferimento al carattere pubblico o meno dei programmi stessi.

8. IL PROGRAMMA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

8.1. Il monitoraggio degli investimenti nelle infrastrutture strategiche, anche con riferimento al monitoraggio degli altri investimenti infrastrutturali pubblici

Il quadro normativo delineato dalla legge 443/2001 e dal relativo provvedimento di attuazione costituito dal decreto legislativo 190/2002 si propone di definire una disciplina speciale per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

Le principali finalità perseguite dalla disciplina speciale delle opere strategiche sono:

- la programmazione annuale degli interventi;
- l'accelerazione delle procedure amministrative;
- l'incentivazione dell'afflusso di capitali privati.

Il regime normativo introdotto poggia su una programmazione annuale, affidata al Governo (ma, comunque, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni) delle cd. infrastrutture strategiche da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

L'art. 1, comma 1, della legge 443/2001 prevede che all'interno del DPEF sia inserito annualmente il programma delle opere strategiche con l'indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione e che, successivamente, il Governo indichi nel disegno di legge finanziaria "le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili".

La legge 443/2001, non fa alcun riferimento alle future attività di monitoraggio relative alla propria attuazione. Forse è rinvenibile qui un originario limite, in quanto – sul piano sistematico – apparirebbe più organico un disegno nel quale il legislatore proprio nel definire le procedure di approvazione del programma delle infrastrutture strategiche, vi avesse immediatamente collegato le attività di monitoraggio che presentano una stretta connessione con la fase della programmazione.

Il decreto legislativo 190/2002 affronta invece tale punto, affidando funzioni importanti, ai fini del monitoraggio del programma, ad una Struttura tecnica di missione, da istituire ai sensi dell'articolo 2, comma 3, lettera a), presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e "composta da dirigenti delle pubbliche amministrazioni, da tecnici individuati dalle regioni o province autonome territorialmente coinvolte, nonché, sulla base di specifici incarichi professionali o rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, da progettisti ed esperti nella gestione di lavori pubblici e privati e di procedure amministrative". Il decreto legislativo è stato integralmente trasfuso nel decreto legislativo 163/2006 (codice dei contratti pubblici).

Il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 febbraio 2003 ha dato attuazione a tale previsione normativa istituendo la Struttura tecnica di

missione, con dotazione organica di 60 unità che ha – fra le sue funzioni – anche quella di provvedere alla “costituzione e gestione della banca dati dei progetti inseriti nel Programma di cui alla legge 443/2001”, nonché “al monitoraggio delle attività di realizzazione delle opere” (art. 2).

Quanto ai costi della struttura tecnica di missione – e degli *advisor*, previsti sempre in funzione di supporto al Ministero dalla lettera c) dello stesso articolo 2, comma 3 del decreto legislativo n. 190 – questi sono posti a carico dei fondi con le modalità stabilite con un apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La prima norma che ha finanziato il programma (l'art. 13, comma 1, della legge 166/2002) ha infatti specificato che una quota parte dello stanziamento complessivo andava destinata alle attività di istruttoria e monitoraggio, mentre il successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 5279 del 20 marzo 2003 ha assegnato la quota di 1.900.000 euro.

Nel frattempo, il decreto-legge 15/2003 (art. 1, commi 5 e 6) ha autorizzato la Cassa Depositi e prestiti a concedere al Ministero delle infrastrutture apposite anticipazioni a valere sulle somme stanziare.

D'altra parte, lo stesso decreto legislativo 190/2002, all'art. 2, comma 1, (ora articolo 163, comma 1, del decreto legislativo 163/2006) prevede che lo stesso Ministero debba svolgere “le attività di supporto necessarie per la vigilanza, da parte del CIPE, sulla realizzazione delle infrastrutture”. Questa disposizione è da tenere in considerazione ai fini della ricostruzione delle competenze che altre leggi hanno, a loro volta, assegnato al CIPE in materia di monitoraggio degli investimenti pubblici, e quindi anche delle opere ex legge 443/2001, e delle quali si riferisce nel seguito di questo capitolo.

Non sono poi da sottovalutare gli altri apporti che possono contribuire – se adeguatamente coordinati - al monitoraggio del programma, e che sono indicati dallo stesso decreto legislativo 190/2002 (Cassa depositi e prestiti, Commissari straordinari), mentre un significato particolare, ai fini delle attività di monitoraggio, riveste la disposizione di cui all'art. 2, comma 4, lettera c), ove si prevede che il Ministero delle infrastrutture possa richiedere al Ministero dell'economia e delle finanze la collaborazione della Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP), “allo scopo riorganizzata, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche in deroga all'articolo 7, della legge 17 maggio 1999 e all'articolo 57 della legge 388/2000”.

In tal senso è intervenuto il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 23 maggio 2003, n. 162, recante il *Regolamento concernente la riorganizzazione dell'UFP*, che però – nonostante la chiara previsione normativa - non reca in realtà nessuna specifica disposizione di raccordo con il decreto legislativo 190/2002.

Fra l'altro, si ricorda che la stessa Delibera CIPE n. 121 del 2001 (art. 1, comma 4) aveva assegnato all'UFP il compito di effettuare studi pilota su alcuni progetti selezionati dal Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito degli interventi compresi

nel primo programma delle opere strategiche, al fine di individuare i settori o le opere in cui più significativo può risultare l'apporto di capitali privati. In attuazione di tale disposizione, l'UFP ha predisposto per il CIPE due *Rapporti sullo stato di avanzamento degli studi pilota*.

L'art. 15, comma 5, del decreto legislativo n. 190 (ora articolo 180 del d.lgs. n. 163), ha stabilito che, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, siano individuate le procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa.

In attuazione di questa disposizione, è stato emanato il DM 14 marzo 2003, che ha provveduto, fra l'altro, all'istituzione del Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere.

Tuttavia, le norme indicate si riferiscono a un monitoraggio specificamente rivolto alle finalità di repressione e prevenzione dell'infiltrazione mafiosa e quindi non integrato con tutti i dati utilizzabili ai fini di un effettivo monitoraggio dell'attuazione della legge.

L'articolo 71, comma 5, della legge n. 289 del 2002, con una disposizione non omogenea rispetto al contenuto dell'articolo, ha previsto che "Il Governo procede annualmente ad una verifica, e riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, sullo stato di attuazione degli interventi di cui alla legge 443/2001 con l'obiettivo di consentire al Parlamento di valutare l'efficacia della strumentazione adottata, in funzione della realizzazione tempestiva, a perfetta regola d'arte e nel rispetto delle vigenti disposizioni nazionali e comunitarie, degli interventi di infrastrutturazione strategica di preminente interesse nazionale".

Finora è stata presentata una sola relazione in data 30 dicembre 2004 (DOC CCXI, n. 1).

8.2. Le rilevazioni degli investimenti infrastrutturali pubblici

Le rilevazioni che non riguardano le sole opere strategiche, ma l'insieme delle opere pubbliche (o degli investimenti pubblici) producono dati che potrebbero facilmente essere incrociati – in un futuro caratterizzato da standardizzazione dei dati e da iniziative di cooperazione interistituzionale – con quelli delle opere strategiche, al fine di fornire una informazione trasparente sull'attuazione della legge n. 443.

8.2.1. L'Osservatorio dei contratti pubblici

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (istituita dalla legge 109/1994 oggi disciplinata dall'articolo 6 del decreto legislativo 163/2006) sovrintende all'attività dell'Osservatorio dei contratti pubblici, struttura articolata in una sezione centrale ed in sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome, disciplinata dall'articolo 7 del codice dei contratti pubblici.

L'Osservatorio opera mediante procedure informatiche, anche attraverso collegamenti con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), delle regioni, dell'Unione province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili. Il complesso delle funzioni assegnate dalle legge all'Osservatorio appare significativo. La sezione centrale svolge, infatti, tra gli altri i seguenti compiti:

- provvede alla raccolta ed alla elaborazione dei dati informativi concernenti i lavori pubblici su tutto il territorio nazionale e, in particolare, di quelli concernenti i bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della mano d'opera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni;
- determina annualmente costi standardizzati per tipo di lavoro in relazione a specifiche aree territoriali, facendone oggetto di una specifica pubblicazione;
- pubblica semestralmente i programmi triennali dei lavori pubblici predisposti dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché l'elenco dei lavori pubblici affidati;
- promuove la realizzazione di un collegamento informatico con le amministrazioni aggiudicatrici, gli altri enti aggiudicatori o realizzatori, nonché con le regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui lavori pubblici;
- garantisce l'accesso generalizzato, anche per via informatica, ai dati raccolti e alle relative elaborazioni;
- adempie agli oneri di pubblicità e di conoscibilità richiesti dall'Autorità;
- favorisce la formazione di archivi di settore, in particolare in materia contrattuale, e la formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate;
- cura l'elaborazione dei prospetti statistici per i contratti pubblici di cui agli articoli 250 e 251 del codice.

I commi 7-9 del richiamato articolo 7 disciplinano gli obblighi di comunicazione da parte delle stazioni appaltanti dei dati relativi ai contratti pubblici.

Il 28 marzo 2008 è stato firmato il Protocollo generale d'intesa tra l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 163/2006, con la finalità di pervenire a forme stabili ed efficaci di cooperazione.

8.2.2. Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (nato nel 1997 a seguito dell'accorpamento dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio) ha unificato due strutture preesistenti (Nucleo di valutazione e Nucleo ispettivo del Ministero del Bilancio) collocandole alla dipendenza non più dell'autorità politica, ma di quella incaricata della gestione del processo di finanziamento ed attuazione dei programmi e dei progetti di investimenti pubblici, ovvero del Capo del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il Nucleo è articolato poi in due unità operative, rispettivamente per la valutazione (UVAL) e per la verifica (UVER) degli investimenti pubblici.

Occorre notare che al Nucleo tecnico compete anche l'eventuale supporto dell'attività del CIPE (art. 7, comma 1, del DPR 20 febbraio 1998, n. 38), e quindi anche nello svolgimento delle funzioni a tale organo attribuite dalla legge n. 443 del 2001 e dal decreto legislativo n. 190 del 2002.

8.2.3. Il MIP, Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici

Si ricorda, infatti, che importanti disposizioni nel campo del monitoraggio di tutti gli investimenti pubblici erano state emanate con l'art. 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144, con il proposito di migliorare e dare maggiore qualità ed efficienza al processo di programmazione delle politiche di sviluppo. Tali disposizioni hanno previsto che le amministrazioni centrali e regionali istituiscano propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici che, in raccordo fra loro e con il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia, garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche di intervento promossi e attuati da ogni singola amministrazione. La norma prevede poi che sia assicurata l'integrazione dei nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici con il Sistema statistico nazionale.

I commi 5 e 6 dello stesso articolo hanno poi istituito il MIP, Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici “con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Tale attività concerne le modalità attuative dei programmi di investimento e l'avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi. Il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici è funzionale all'alimentazione di una banca dati tenuta nell'ambito dello stesso CIPE, anche con l'utilizzazione del Sistema informativo integrato del Ministero dell'economia”.

Non mancano – nella normativa citata – disposizioni di raccordo, che dovrebbero garantire un funzionamento efficiente del sistema ed evitare duplicazioni. Si prevede, infatti (comma 6), che: “Il Sistema di monitoraggio

degli investimenti pubblici deve essere flessibile ed integrabile in modo tale da essere funzionale al progetto «Rete unitaria della pubblica amministrazione», di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 5 settembre 1995, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995. Le informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio sono trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia nazionale per l'utilizzazione dei fondi strutturali, alla sezione centrale dell'Osservatorio dei lavori pubblici e, in relazione alle rispettive competenze, a tutte le amministrazioni centrali e regionali”.

8.2.4. Il CIPE ed il CUP (codice unico di progetto)

Il CIPE – inoltre – è tenuto ad inviare un rapporto semestrale al Parlamento”. L'ultimo Rapporto trasmesso (in data 13 dicembre 2006) si riferisce al primo semestre 2006 (DOC IX *bis*, n. 2) e reca utili informazioni sullo stato di attuazione, tanto del sistema CUP, codice unico di progetto (vedi *infra*), quanto del monitoraggio degli investimenti pubblici.

In attuazione di tali norme, sono state emanate la delibera CIPE n. 134 del 6 agosto 1999 che ha fornito gli indirizzi per la costituzione e disciplina del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP), la costituzione del gruppo di coordinamento presso il CIPE e la costituzione della relativa banca dati, e la delibera CIPE n. 12 del 15 febbraio 2000 che dispone, fra l'altro, che “tutti gli investimenti pubblici da realizzare nel territorio nazionale sono individuati da un codice identificativo sin dalla fase di avvio degli interventi”.

Ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, a partire dal 2003, ai fini di una migliore funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici (e per il raggiungimento delle finalità indicate dal citato art. 1 della legge n. 144 del 1999), ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione, deve essere dotato di un «Codice unico di progetto», che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE.

Successive delibere CIPE hanno articolato la disciplina del CUP (in particolare, la n. 144 del 2000 e la n. 143 del 2002).

La normativa sul CUP ha consentito, in primo luogo, di definire una nozione certa e condivisa di “investimento pubblico”. Ai fini del CUP, sotto il profilo operativo, si considera progetto d'investimento pubblico un complesso di azioni o di strumenti di sostegno, afferenti ad un medesimo quadro economico di spesa e collegati fra loro da quattro elementi:

- 1) presenza di un decisore pubblico,
- 2) finanziamento – almeno parziale, diretto o indiretto – con risorse pubbliche,
- 3) un comune obiettivo di sviluppo economico e sociale,
- 4) un tempo specificato.

Inoltre, la codifica del CUP consente anche di gestire situazioni complesse, relative in particolare alla articolazione del progetto originario in differenti

sottoprogetti. A tal fine, la codifica prevede la definizione di un “CUP master”, al quale sono collegati altri codici parziali. Infatti, il CUP master è il codice assegnato al primo progetto di una "catena" di interventi relativi allo stesso “oggetto”, e riferibili in termini di finalizzazione ad un unico disegno progettuale globale. Sulla disciplina del CUP è da ultimo intervenuta la deliberazione n. 151 del 2006, che in particolare ha previsto il CUP "cumulativo", nel caso in cui i progetti d'investimento pubblico siano parte di un unico complesso di interventi. In tale ipotesi, alle condizioni indicate, l'Amministrazione responsabile può richiedere un solo codice, e non tanti codici quanti sono i singoli progetti.

Nel dicembre 2004, Il CIPE, con la sua Deliberazione n. 25/2004, ha dettato le regole per lo sviluppo del CUP ed il funzionamento del MIP. I soggetti coinvolti in queste operazioni di sviluppo e monitoraggio, come il CIPE precisa nella Delibera, sono: le amministrazioni, gli enti e le società responsabili della programmazione e attuazione dei progetti d'investimento pubblico, un'unità centrale, con funzioni di supporto tecnico (responsabilità di gestione del CUP e di attivazione delle procedure di accreditamento al MIP, nonché di garantire l'efficienza dell'infrastruttura di supporto), il gruppo tecnico di coordinamento (rappresentanti delle amministrazioni centrali e regionali, degli uffici di statistica regionali, degli enti locali, dell'osservatorio dei lavori pubblici, degli osservatori regionali e dell'ISTAT, nonché degli altri soggetti interessati) ed i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Uno sforzo importante verso lo snellimento delle procedure delle varie amministrazioni è previsto, inoltre, attraverso il meccanismo secondo cui il MIP debba presupporre che i soggetti responsabili inseriscano nel sistema una sola volta le informazioni e che esse diventino immediatamente patrimonio comune per tutti i partecipanti e per i relativi sistemi informatici.

Secondo i dati forniti dall'ultimo Rapporto al Parlamento del CIPE sul sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, il sistema CUP ha continuato la sua diffusione, con oltre 234.000 progetti d'investimento pubblico registrati al sistema e con un *trend* di crescita della richiesta di codici pari, su base annua, al 51 %.

8.2.5. Il SIOPE (Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici)

Il SIOPE (Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici) è un sistema di monitoraggio telematico degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri delle amministrazioni pubbliche, previsto dall'articolo 28 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003). Con una convenzione del marzo del 2003, la Ragioneria generale dello Stato ha affidato alla Banca d'Italia la gestione operativa (raccolta e trasmissione dei dati contabili) e lo sviluppo del SIOPE.

Questo sistema si avvale di un archivio informatico che rileva in tempo reale i flussi di cassa mediante una codificazione delle operazioni gestionali degli enti che fanno parte della pubblica amministrazione. Tale codificazione è stata

definita con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 2 del 2004, con l'obiettivo di migliorare la trasparenza informativa degli andamenti delle voci di gestione, classificate secondo il sistema di contabilità SEC95.

Nella predetta circolare sono altresì contenute disposizioni che fanno obbligo alle amministrazioni centrali dello Stato che effettuano pagamenti mediante la procedura del mandato informatico di apporre su quest'ultimo un predefinito codice gestionale di pagamento. Inoltre, in allegato, si riportano l'elenco dei codici gestionali e la tabella di correlazione tra i predetti codici e la classificazione *common procurement vocabulary* (CPV).

Quest'ultima è una classificazione merceologica, definita con Regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio europeo, per uniformare la descrizione degli oggetti degli appalti pubblici, tramite un sistema di codici alfanumerici. La classificazione CPV è stata attivata con riferimento ai beni e ai servizi acquisiti tramite la CONSIP S.p.A per le procedure di identificazione richieste nei bandi di gara e offerti nelle convenzioni con la pubblica amministrazione. Inoltre, è stato definito anche un Codice unico di progetto (CUP) che individua univocamente i progetti pubblici di investimento ai fini del monitoraggio della conseguente spesa.

Le regioni e le province autonome (Trento e Bolzano), gli enti locali e le università sono state successivamente incluse nella sperimentazione del SIOPE secondo le disposizioni contenute in tre decreti del Ministero dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2005 che hanno disposto la codificazione, le modalità e i tempi di attuazione del SIOPE per tali amministrazioni.

Dopo una fase di sperimentazione, disciplinata dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze dell'8 luglio 2005, che ha visto coinvolti solo una parte degli enti pubblici interessati, dal 1 gennaio del 2007 aderiscono al SIOPE un totale di 11.326 enti pubblici così divisi:

- 22 regioni e province autonome (Trento e Bolzano);
- 104 province;
- 8.037 comuni;
- 68 università;
- 2.327 dipartimenti universitari;
- 678 altri enti locali.

A regime, il numero totale degli enti pubblici coinvolti nel sistema di rilevazione del SIOPE è stimato in 12.500.

Nell'ultimo Rapporto al Parlamento del CIPE sul sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, si evidenzia con riferimento al sistema MIP che si sta lavorando con altri sistemi di monitoraggio alla definizione di un tracciato unico e di un glossario per consentire la comunicazione tra i vari sistemi", nonché "alla raccolta di elementi di raccordo tra i vari codici gestionali, utilizzati nel sistema SIOPE, e la necessità del CUP sui mandati che presentino detti codici".

Nella delibera CIPE n. 151 del 2006 si preannuncia l'attivazione da parte del CIPE – limitatamente ad alcune infrastrutture strategiche – di un'opportuna fase di sperimentazione del MIP, basata sul collegamento tra il sistema CUP, il

SIOPE ed i principali sistemi di monitoraggio che seguono le infrastrutture d'interesse nazionale, stipulando specifici protocolli d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e con le amministrazioni che gestiscono i predetti sistemi.

A tal fine, il Ministero dell'economia e delle finanze attiverà la fase sperimentale relativa all'inserimento del CUP nel SIOPE, in coerenza con quanto previsto dal comma 5, art. 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

I relativi protocolli d'intesa sono stati sottoscritti il 19 aprile 2007.

Il secondo decreto legislativo correttivo al codice dei contratti pubblici (113/2007) modificandone l'articolo 161 consente il monitoraggio finanziario delle opere strategiche con il ricorso al SIOPE; tutti i soggetti responsabili di dette opere anche diversi dalle pubbliche amministrazioni secondo i criteri SEC 95 dovranno provvedere a far riportare anche il CUP sui mandati informatici utilizzati per il pagamento dei fornitori. Ciò in relazione all'obiettivo, indicato nella relazione illustrativa, "di garantire la disponibilità di dati tempestivi ed attendibili sull'evoluzione della spesa per la realizzazione degli interventi infrastrutturali".

8.2.6. L'ISTAT

L'ISTAT è l'organo cui compete il compito di effettuare la rilevazione delle opere pubbliche, ai sensi del DPCM 19 giugno 2003, recante il *Piano statistico nazionale 2003-2005*. Il Piano assegna allo stesso organo anche il progetto 'Utilizzazione dei dati dell'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza dei Lavori Pubblici' nell'ambito del quale è stata condotta la sperimentazione sull'utilizzo a fini statistici dei dati sulle opere pubbliche raccolti in ambito locale per scopi amministrativi, in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Gli Osservatori regionali provvedono, quindi, alla raccolta dei dati oggetto della rilevazione e alla trasmissione degli stessi agli Uffici di statistica delle Regioni o delle Province autonome competenti per territorio, i quali a loro volta li inviano all'Istat.

Nel Programma statistico nazionale 2006-2008 (approvato con D.M. 11 luglio 2006), tra le potenzialità da sviluppare si include l'informazione sulle opere pubbliche, che necessita della disponibilità dell'informazione elementare raccolta tramite l'attività dell'Osservatorio della già citata Autorità. Tra gli "obiettivi di processo" si indica la definizione del protocollo di intesa con l'Autorità per la vigilanza dei lavori pubblici, la costituzione del gruppo di lavoro congiunto e la definizione della metodologia per il rilascio dei dati sia strutturali che congiunturali, nonché il confronto con le Regioni per l'acquisizione ed il rilascio dei dati convalidati a livello nazionale; tra gli "obiettivi di prodotto" il rilascio delle stime annuali per il periodo 2001-2003, l'elaborazione dell'indicatore

trimestrale degli ordinativi del genio civile, nonché lo studio di fattibilità per il rilascio di indicatori infrannuali a livello regionale.

La rilevazione statistica sulle opere pubbliche e di pubblica utilità dell'Annuario statistico ha avuto fino al 2006 cadenza trimestrale e come campo di osservazione l'insieme dei lavori per opere pubbliche e di pubblica utilità gestiti in economia o in appalto, da chiunque realizzati. In particolare, hanno formato oggetto di rilevazione i lavori iniziati con importo superiore a 25.823 euro e i relativi lavori eseguiti per opere pubbliche e di pubblica utilità realizzate dagli enti della Pubblica Amministrazione e relative aziende nonché da parte di altri soggetti. Le informazioni rilevate per ciascun lavoro si riferivano alle caratteristiche dell'ente realizzatore, alla natura del lavoro, al tipo di opera, alla durata prevista (solo per i lavori iniziati), all'importo totale Iva esclusa (solo per i lavori iniziati), alla produzione realizzata (solo per i lavori eseguiti), al tipo di finanziamento, all'eventuale assenza del fenomeno.

I dati pubblicati sull'Annuario 2005 si riferivano agli anni 1999 e 2000.

L'ultimo Annuario (2006) tuttavia informa dell'interruzione della pubblicazione delle informazioni provenienti dalle rilevazioni delle opere pubbliche, per la quale è in corso il progetto di riorganizzazione per l'utilizzazione dei dati dell'Osservatorio dell'Autorità per la vigilanza dei Lavori Pubblici.

8.2.7. La Banca d'Italia

Dal 2002 la Banca d'Italia svolge, attraverso le proprie filiali, una rilevazione semestrale sul valore della produzione nel settore delle opere pubbliche, sulla base di un campione di 500 imprese.

I dati vengono raccolti attraverso un questionario che rileva sia l'attività produttiva vera e propria, sia la percezione – da parte delle imprese – di ostacoli nell'espansione della propria attività nel prossimo futuro (classificati in 6 tipologie: incertezza sulla normativa, difficoltà amministrative, incertezze nello stanziamento e nell'erogazione delle risorse finanziarie, reperimento di manodopera, accesso al credito bancario).

Le rilevazioni possono rivestire un notevole interesse nella valutazione degli effetti della legge n. 443, pur considerando un insieme non sovrapponibile a quello delle infrastrutture strategiche.

Tuttavia, occorre sottolineare che le statistiche della Banca d'Italia riportano dati molto utili (insieme alle rilevazioni dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche) ai fini di una valutazione degli effetti economici della legge e del programma di infrastrutturazione del paese.

8.2.8. La "scheda progetto unificata"

Un'esigenza di razionalizzazione e standardizzazione della raccolta dei dati, almeno in materia di infrastrutture strategiche, emerge in modo chiaro nella

Delibera del CIPE n. 63 del 25 luglio 2003 che, al punto 3, reca una serie di “Indicazioni di ordine procedurale”, fra le quali va particolarmente segnalata quella relativa alla “Scheda progetto unificata”, controfirmata dal rappresentante della Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e “aggiornata in particolare nella parte concernente il cronoprogramma”, da presentare a corredo della relazione istruttoria predisposta per ogni singola opera su cui è richiesta una deliberazione del CIPE:

L'allegato 2 alla delibera reca poi un vero e proprio modello di scheda progetto. Si tratta di un modello molto dettagliato, articolato in tre parti (Scheda di sintesi, Scheda tecnica e Scheda economica) e corredato di una nutrita serie di note per la compilazione, finalizzate al raggiungimento di un livello elevato di standardizzazione.

Le informazioni contenute nelle schede avranno pertanto un alto grado di attendibilità, in quanto provenienti dal Ministero delle infrastrutture, e saranno tutte quelle necessarie ad istruire una deliberazione del CIPE, quindi avranno un grado di dettaglio probabilmente maggiore di quello raggiunto dalle schede della Struttura tecnica di missione e presentate al Parlamento attraverso il citato DOC CCXI. Si segnala in particolare che il modello di scheda reca anche una voce specifica per il CUP (codice unico di progetto) che costituisce la premessa della identificazione univoca dei singoli interventi e della ricostruzione dei collegamenti fra i diversi interventi, le opere e le macroopere nelle quali sono compresi.

Tuttavia, appare evidente l'interesse potenziale anche per il Parlamento ad accedere almeno a parte di tali dati, mentre – allo stato – nessuna disposizione normativa prevede che il Parlamento venga messo a conoscenza di tali informazioni che – al contrario – sarebbero il necessario supporto all'esame del programma annuale allegato al DPEF.

8.2.9. Lo schema tipo di piano economico-finanziario

L'art. 4, comma 134, della legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003), ha previsto che per le infrastrutture strategiche che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell'opera stessa, la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera, demandando al CIPE (comma 140) il compito di approvare lo schema tipo di piano economico-finanziario.

In attuazione di tali norme è stata emanata la delibera CIPE n. 11 del 2004 che ha definito lo schema tipo di piano economico-finanziario, unitamente ad un glossario esplicativo.

8.3. La ricognizione 2006 sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche

Nella seduta del 29 settembre 2006, il CIPE ha deliberato l'istituzione di un tavolo tecnico avente lo scopo di elaborare una ricognizione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche. L'istituzione del tavolo rispondeva all'esigenza di "sistematizzare i dati delle rilevazioni effettuate dal Ministero delle infrastrutture e dal CIPE", in collaborazione con le altre amministrazioni competenti. I lavori del tavolo si riferivano esclusivamente alle opere singolarmente approvate dal CIPE, posto che solo tali opere implicano impegni di tipo economico-finanziario.

Il 30 ottobre sono stati pubblicati gli esiti del tavolo, riferiti in particolare ai costi delle opere, alle risorse e alle coperture, allo stato di attuazione e alle tipologie di interventi.

8.3.1. Conclusioni

Dal quadro delineato emerge la necessità di un'opera di raccordo fra le banche dati esistenti. L'esempio più significativo è rappresentato dalla piena interoperabilità che dovrebbe essere garantita fra la banca dati dell'Osservatorio sui lavori pubblici e quella gestita dalla Struttura tecnica di missione, in quanto le opere strategiche (o, almeno, la maggior parte di esse) rappresentano pur sempre un sottoinsieme della più ampia categoria dei lavori pubblici. In tale contesto è di particolare rilievo, la richiamata iniziativa dell'istituzione di un tavolo tecnico proprio al fine di "sistematizzare i dati delle rilevazioni effettuate dal Ministero delle infrastrutture e dal CIPE", in collaborazione con le altre amministrazioni competenti. Essa tuttavia ha avuto una portata limitata, in quanto riferita esclusivamente alle opere singolarmente approvate dal CIPE.

Permane quindi la necessità, almeno per le infrastrutture strategiche, di un sistema omogeneo, privo di duplicazioni, basato su un flusso integrato di rilevamento, organizzazione e trasmissione di informazioni agli organi a vario titolo competenti, e in primo luogo al Parlamento.

Un secondo limite della situazione attuale è rappresentato dalla carenza di standardizzazione dei dati. Occorre infatti sottolineare che il notevole passo in questa direzione operato dalla delibera CIPE n. 63 del 2003 ha però una portata limitata, in quanto il modello di scheda si applica alle sole opere presentate al CIPE ai fini di una deliberazione di quest'organo.

Invece, la raccolta di dati in forma standardizzata dovrebbe riguardare tutte le opere pubbliche, o almeno tutte le opere inserite nel programma di cui alla legge n. 443, anche quelle ancora non presentate al CIPE.

Un altro elemento critico è quello dell'informazione al Parlamento. Le norme sul contenuto del DPEF in materia di infrastrutture strategiche sono state notevolmente migliorate dalla legge n. 166 del 2002 che ha aggiunto il comma 1-bis all'art. 1 della legge n. 443. A seguito di questa innovazione, sono stati

presentati gli allegati al DPEF che hanno assicurato un'informazione più dettagliata.

Tuttavia, data l'importanza che il programma delle infrastrutture strategiche sta assumendo nel quadro delle politiche generali di spesa, tali norme appaiono ancora insufficienti a garantire che il Parlamento possa ricevere i dati necessari ad esercitare una più penetrante funzione di controllo. In particolare, si segnala l'opportunità di una standardizzazione delle informazioni, che possa permettere una comparazione negli anni.

L'ipotesi più rispondente a questa esigenza sembrerebbe essere quella di una vera e propria Relazione annuale del Governo al Parlamento in cui siano raccolti non solo i dati sullo stato progettuale e amministrativo, ma anche quelli di avanzamento fisico delle opere e quelli finanziari. Su quest'ultimo punto, ancora più specificamente, può rilevarsi che una esigenza fortemente avvertita dal Parlamento è quella di una quantificazione da un lato dei fabbisogni, ma dall'altro degli effetti sull'economia della progressiva attuazione del programma, e quindi di una quantificazione della produzione effettivamente realizzata nel settore e dei flussi di cassa. In questo senso, appare estremamente positiva la sempre più diffusa applicazione del codice unico di progetto (CUP), nonché il suo collegamento con il sistema SIOPE, con particolare riferimento alle attività di monitoraggio sulle infrastrutture strategiche.

La verifica dei dati presentati annualmente al Parlamento dal Governo, in sede di esame dell'Allegato infrastrutture al DPEF, rappresenterebbe la forma più propria in cui immettere tale problematica nel circuito della decisione e dell'indirizzo politico.

8.4. Il PIS (programma infrastrutture strategiche): finanziamento e contenuto

L'articolo 2, comma 257, della legge finanziaria 2008 (244/2007) autorizza la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo). Tale finanziamento quindicennale corrisponde, in termini di volume attivabile, a circa 3,29 miliardi di euro.

L'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001 prevede che "il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-ter), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e le province autonome e non ricomprese nel programma".

Le somme iscritte nel bilancio dello Stato per il finanziamento di tale programma, che accolgono le risorse stanziare dall'art. 13 della legge 1° agosto

2002, n. 166, come successivamente rifinanziate, sono collocate nel capitolo 7060 (all'interno del programma 14.3) dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture. Per il 2008 tale capitolo reca uno stanziamento di competenza di 1.102,9 milioni di euro.

Al luglio 2007 si stimano in 243 il numero delle opere incluse nel Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) a cui corrisponde una valutazione dei costi (o del valore complessivo) delle opere stesse pari a 305 miliardi di euro.

Restringendo l'analisi alle sole opere deliberate dal CIPE, "lo scenario di riferimento è rappresentato dalle 139 opere deliberate dal CIPE (ad esclusione del Ponte sullo Stretto di Messina) con un costo stimato di 89,7 miliardi di euro. Complessivamente sono stati attivati 200 finanziamenti (riferiti a 116 opere finanziate interamente o in parte) per la copertura finanziaria del 38,6% del costo delle opere deliberate", per cui rimane un fabbisogno finanziario residuo di circa 55,1 miliardi di euro, pari al 61,4% del costo totale.

La ricostruzione del fabbisogno residuo rispetto all'anno di completamento previsto delle opere deliberate evidenzia inoltre una situazione più critica con riferimento alle opere per le quali è prevista l'ultimazione a partire dal 2010. Nel triennio 2010-2012 il fabbisogno ammonta, infatti, a circa 22 miliardi" come risulta dalla tabella seguente.

Opere strategiche deliberate dal CIPE al 30 aprile 2007*
Fabbisogno residuo per anno di ultimazione lavori
(dati in milioni di euro)

Anno di ultimazione dei lavori	Fabbisogno residuo	Importo totale
2005-2009	809	8.652
2010	5.703	9.232
2011	5.912	12.049
2012	10.600	17.068
2013-2017	32.026	42.704
TOTALE	55.050	89.704

*Dati al netto del Ponte sullo Stretto di Messina.

Con l'Allegato infrastrutture 2008-2012, è stato definito un nuovo quadro di priorità infrastrutturali, sia attraverso l'individuazione delle opere realisticamente programmabili nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo, sia attraverso l'individuazione di infrastrutture ulteriori definite prioritarie.

Il quadro complessivo degli interventi della legge obiettivo viene definito nell'Allegato B, il quale distingue le opere in ultimate, in corso integralmente coperte, in corso con copertura parziale, e da avviare entro il 2012. A tali opere si aggiungono le opere prioritarie Reti TEN. Il medesimo allegato B fa inoltre

riferimento ad ulteriori opere da avviare entro il 2012, non comprese nell'ambito della legge obiettivo.

Le tabelle seguenti riassumono rispettivamente il quadro degli interventi ricompresi nel PIS, il quadro delle reti TEN prioritarie e le ulteriori opere da avviare entro il 2012.

Tabella 1. Infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo
(dati in milioni di euro)

Stato delle opere	Numero	Costo complessivo	Fabbisogno finanziario
Ultimate	8	2.171,79	--
In corso	69	35.080,11	8.593,83
<i>Integralmente coperte</i>	53	13.696,38	--
<i>Finanziate parzialmente</i>	16	21.383,73	8.593,83
Da avviare entro il 2012	84	55.906,64	19.816,04
Totale	161	93.158,54	28.409,87

Tabella 2. Opere prioritarie Reti TEN
(dati in milioni di euro)

Intervento	Costo complessivo	Fabbisogno finanziario
Corridoio V – Collegamento Torino-Lione	5.365	5.016
Tratta AV/AC Milano-Genova: terzo valico di Giovi	5.060	4.837
Asse ferroviario Monaco-Verona: galleria del Brennero	3.000	2.740
Totale	13.425	12.593

Tabella 3. Ulteriori opere da avviare entro il 2012
(dati in milioni di euro)

Stato delle opere	Numero	Costo complessivo	Fabbisogno finanziario
Da avviare entro il 2012	9 (*)	4.971,07	3.739,58

(*) Tali interventi riguardano: la Val d'Aosta (1 opera); la Lombardia (2 opere); l'Emilia Romagna (1 opera); il Lazio (2 opere); la Campania (1 opera); la Puglia (1 opera); la Basilicata (1 opera).

Si nota che lo stanziamento disposto dal comma in esame è pari alla metà di quello previsto nel sopra richiamato Allegato infrastrutture al DPEF.

Da tale documento, sulla base dei dati sopra riportati, si evince che, per l'insieme costituito dalle opere della legge obiettivo e delle opere ulteriori da

avviare entro il 2012, il costo complessivo è pari a 98 miliardi e il fabbisogno finanziario per la realizzazione di tali opere nei prossimi cinque anni è pari a circa 32 miliardi di euro. A tale fabbisogno si prevede di far fronte mediante:

- i limiti di impegno stabiliti dalla legge finanziaria 2007 (che all'articolo 1, comma 1, comma 977 rfinanzia il PIS, attraverso contributi quindicennali di 100 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009), una quota dei quali tuttavia è destinata ad interventi specifici (pari a 158 milioni di euro);
- nuovi limiti di impegno che saranno stabiliti per il 2008 e 2009 (200 milioni di euro per anno), che saranno incrementati negli anni 2010 e 2011 fino a 250 milioni di euro e nel 2012 fino a 425 milioni di euro.

9. STRETTO DI MESSINA

L'articolo 2, comma 92, del decreto-legge 262/2006, come novellato dall'articolo 1, comma 1155, della legge finanziaria 2007 (296/2006) ha defanziato il procedimento amministrativo per la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, prevedendo che:

- le risorse finanziarie inerenti agli impegni assunti da Fintecna S.p.a. nei confronti di Stretto di Messina S.p.a.;
- al fine della realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente;
- una volta trasferite ad altra società controllata dallo Stato le azioni di Stretto di Messina S.p.a. possedute da Fintecna S.p.a.;
- sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze ed iscritte, previo versamento in entrata, in due distinti capitoli di spesa del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare denominati rispettivamente «Interventi per la realizzazione di opere infrastrutturali in Sicilia e in Calabria» e «Interventi di tutela dell'ambiente e difesa del suolo in Sicilia e in Calabria».

A far data dal 1° ottobre 2007 – decorrenza degli effetti della scissione parziale della Fintecna mediante assegnazione ad Anas del «Ramo d'Azienda Infrastrutture» inerente, in particolare, alla partecipazione azionaria detenuta in Stretto di Messina – Anas ha acquisito il controllo della Società (81,848%), partecipata, altresì, da Rete Ferroviaria Italiana Spa (13%) Regione Calabria (2,576%) e Regione Siciliana (2,576%).

Lo stesso articolo 2 del richiamato decreto-legge 262/2006, ha disposto, inoltre, al comma 93, come novellato dal citato articolo 1, comma 1155, della finanziaria 2007, che le risorse di cui al comma 92, nel rispetto del principio di addizionalità, siano assegnate per il 90 per cento alla realizzazione di opere infrastrutturali e per il 10 per cento ad interventi a tutela dell'ambiente e della difesa del suolo e che le stesse vengano destinate, per il 70 per cento, ad interventi nella regione Sicilia e, per la restante parte, ad interventi nella regione Calabria. Le modalità di utilizzo delle predette risorse sono stabilite, per la parte relativa agli interventi infrastrutturali con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con le regioni Sicilia e Calabria, e, per la parte relativa agli interventi in materia ambientale, con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con le regioni Sicilia e Calabria.

L'articolo 8 del decreto-legge 159/2007 ha disposto autorizzazioni di spesa per il trasferimento modale da e per la Sicilia e per il miglioramento del trasporto pubblico in Calabria e nello Stretto di Messina:

- 12 milioni di euro per l'anno 2007, per il potenziamento del trasporto merci marittimo da e per la Sicilia (comma 1);
- 7 milioni di euro per l'anno 2007, per la realizzazione di interventi e servizi di messa in sicurezza della viabilità statale della Calabria e della Sicilia (comma 2).
- 40 milioni di euro per l'anno 2007, per il potenziamento del trasporto ferroviario pendolare sulla tratta Rosarno – Reggio Calabria-Melito Porto Salvo e del collegamento ferroviario con l'aeroporto (comma 3);
- 40 milioni di euro per l'anno 2007, per il potenziamento del trasporto marittimo passeggeri nello stretto di Messina (comma 4).

Gli interventi e la ripartizione di tutte le risorse sopra indicate sono definiti con decreti del Ministro dei trasporti, prevedendo che la realizzazione di tali interventi avvenga con le procedure d'urgenza previste dall'articolo 57, comma 2, ovvero dall'art. 221, comma 1, del decreto legislativo 163/2006 (codice dei contratti pubblici). L'articolo 57 citato disciplina la procedura di aggiudicazione negoziata senza pubblicità, che si avvicina alla tradizionale trattativa privata, nelle procedure di aggiudicazione di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori ordinari, prevedendo analiticamente i casi in cui le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare questa procedura. L'articolo 221 del codice disciplina la procedura di aggiudicazione negoziata senza pubblicità per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori speciali, dettando disposizioni analoghe a quelle indicate in relazione all'articolo 57 per la scelta del contraente.

L'articolo 8 del decreto-legge 159/2007 prevede, inoltre:

- l'assegnazione di un contributo pari a 1 milione di euro per l'anno 2007 alle regioni Sicilia e Calabria per l'adeguamento e la stipula dei contratti di servizio dei collegamenti marittimi tra le città di Messina, Reggio Calabria e Villa San Giovanni (comma 6);
- l'istituzione, senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, dell'area di sicurezza della navigazione dello Stretto di Messina, alla quale è preposta l'Autorità marittima della navigazione dello Stretto con sede in Messina, con compiti inerenti al rilascio delle autorizzazioni, delle concessioni e di ogni altro provvedimento in materia di sicurezza della navigazione nell'area e negli ambiti portuali in essa compresi, di misure di prevenzione proposte dall'IPSEMA a norma del decreto legislativo n. 271 del 1999 nonché la regolazione dei servizi tecnico-nautici nell'intera area. Detta area di sicurezza sarà individuata con decreto del Ministero dei trasporti (comma 7).

L'articolo 18-ter del decreto-legge 248/2007 ha demandato ad un regolamento del Ministro dei trasporti:

- la definizione:
 - o delle linee funzionali;
 - o dell'organizzazione;
 - o dell'Autorità marittima della navigazione dello Stretto di Messina nell'ambito del Corpo delle capitanerie di porto;
- la disciplina del traffico marittimo dello Stretto di Messina.

Alla medesima Autorità sono attribuiti compiti inerenti:

- il rilascio di autorizzazioni, concessioni ed ogni altro provvedimento in materia di sicurezza della navigazione e di misure di prevenzione come proposte dall'IPSEMA;
- la regolazione dei servizi.

Per l'emanazione del regolamento di cui all'articolo 18-ter, in esame, è fatto rinvio all'articolo 17, comma 3, della legge 400/1988, in base alla quale, con decreto ministeriale, possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del ministro o di autorità sottordinate al ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere; tali regolamenti, per materie di competenza di più ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge; i regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo e debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri prima della loro emanazione.

La ratio della norma introdotta dal decreto-legge 244/2007, sembra essere quella di incardinare l'Autorità marittima dello stretto di Messina nell'ambito del Corpo delle capitanerie di porto e di individuare una fonte normativa certa per la sua disciplina amministrativa, nonché per la disciplina del traffico marittimo nello Stretto coordinando l'attività degli altri enti di gestione del traffico marittimo in loco.

L'articolo 2, comma 234, della legge finanziaria 2008 (244/2007) autorizza la spesa di 20 milioni per l'anno 2008, di 22 milioni per l'anno 2009 e di 7 milioni per l'anno 2010 per interventi diretti a fronteggiare i problemi di mobilità e sicurezza derivanti dai lavori di ammodernamento dell'autostrada A3 (tratto Gioia Tauro – Reggio Calabria) e per migliorare il servizio di trasporto e di sicurezza nello Stretto di Messina.

10. ANAS

10.1. La legge 296/2006 (finanziaria 2007, articolo 1, commi 1019-1026)

L'articolo 1, comma 1019 della legge 296/2006 (finanziaria 2007) consente l'innalzamento del limite massimo di durata della concessione tra Stato e Anas da trenta a cinquanta anni, nell'ambito di un procedimento di revisione, che peraltro non si è ancora realizzato, della vigente concessione, stipulata nel 2002. Punto di partenza della procedura di revisione è il piano economico-finanziario (comma 1018) riferito all'intera durata della concessione e contenente un elenco delle opere infrastrutturali di nuova realizzazione ovvero di integrazione e manutenzione di quelle esistenti. Il piano, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, è stato approvato dal Ministro delle infrastrutture, sulla base della deliberazione CIPE 52/2007, con decreto del 30 luglio 2007; è prevista la sottoscrizione, quindi, di una convenzione unica di cui il nuovo piano ed i successivi aggiornamenti costituiranno parte integrante e avente valore ricognitivo per tutto quanto non deriva dal nuovo piano ovvero dai suoi aggiornamenti.

Il comma 1023 detta procedure per realizzare l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle attività dell'ANAS volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali, nonché per:

- la programmazione decennale degli interventi di progressivo miglioramento, adeguamento e implementazione della rete delle strade e autostrade statali, della relativa segnaletica e dei relativi servizi accessori;
- la programmazione triennale attuativa;
- l'individuazione delle misure di carattere generale di miglioramento della sicurezza del traffico e della segnaletica.

La realizzazione di tale finalità può avvenire anche attraverso la costituzione di apposita società, le cui azioni sono assegnate al Ministero dell'economia e delle finanze, che esercita i diritti dell'azionista di intesa con il Ministero delle infrastrutture. Nel caso in cui venga costituita tale società, la norma prevede l'istituzione presso il Ministero di un nuovo capitolo di bilancio nel quale affluiscono quota parte dei contributi statali già attribuiti ad ANAS Spa per essere conseguentemente destinati a remunerare le attività della medesima società, sulla base di un apposito contratto di servizio con il Ministero delle infrastrutture, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Le direttive impartite dal Ministro hanno anche la funzione di assicurare le modalità di gestione e dell'eventuale trasferimento delle partecipazioni già possedute da ANAS Spa in società concessionarie autostradali.

La direttiva del Ministero delle infrastrutture del 30 luglio 2007, emanata di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in attuazione dei commi 1020 e 1023, ha dettato disposizioni idonee ad assicurare la separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile della nuova struttura costituita dall'Ispettorato di vigilanza sulle concessioni autostradali, nonché relative alle modalità di svolgimento dell'attività di competenza, con attribuzione al Ministro dell'economia e delle finanze del potere di effettuare il monitoraggio degli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della direttiva medesima, anche per evitare che derivino impatti negativi sui saldi di finanza pubblica.

Il comma 1024 ha eliminato la possibilità per l'ANAS di affidare ad una o più società da essa costituite lo svolgimento dei compiti di:

- gestione e manutenzione delle strade e delle autostrade di proprietà dello Stato nonché;
- realizzazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete delle strade e delle autostrade statali e della relativa segnaletica;
- costruzione di nuove strade statali e nuove autostrade, sia direttamente che in concessione.

Il comma 1025 ha soppresso il Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane e il subingresso di ANAS nella gestione dell'intero patrimonio del citato Fondo, nei crediti e nei residui impegni nei confronti dei concessionari autostradali, nonché nei rapporti con il personale dipendente. Il subentro non è soggetto ad imposizioni tributarie e le disponibilità nette presenti nel patrimonio del Fondo alla data della sua soppressione e derivanti altresì dalla riscossione dei crediti nei confronti dei concessionari autostradali siano impiegate da ANAS Spa, ad integrazione delle risorse già stanziare a tale scopo, per gli interventi di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria attuativi delle deliberazioni adottate dal CIPE, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. Ciò avviene secondo le direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il comma 1026 estende ai finanziamenti pubblici erogati ad ANAS Spa, a copertura degli investimenti, l'applicazione delle disposizioni valide per il Gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale. Le somme erogate a copertura degli investimenti sulla rete tradizionale, inclusi quelli per manutenzione straordinaria, avvengono a titolo di contributo in conto impianti, senza oneri per lo Stato e per il gestore, conseguentemente si considerano fiscalmente irrilevanti e non riducono il valore fiscale del bene. Per l'ammortamento dei costi del gestore si utilizza il metodo di ammortamento a quote variabili in base ai volumi di produzione per i seguenti costi:

- costo complessivo degli investimenti finalizzati alla realizzazione della infrastruttura ferroviaria, comprensivo dei costi accessori e degli altri oneri e spese direttamente riferibili alla stessa;
- oneri connessi al finanziamento dell'infrastruttura medesima, per il periodo di durata dell'investimento e secondo il medesimo profilo di ammortamento dei costi diretti.

L'ammortamento deve avvenire quindi sulla base del rapporto tra le quantità prodotte nell'esercizio e le quantità di produzione totale prevista durante il periodo di concessione. Nell'ipotesi di preesercizio, l'ammortamento inizia dall'esercizio successivo a quello di termine del preesercizio. La determinazione delle quote di ammortamento a fini fiscali sono demandate ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il medesimo comma 1026 autorizza, inoltre, la spesa di 1.560 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, comprensiva, per gli anni medesimi, dell'importo di 60 milioni di euro, da destinare al rimborso delle rate di ammortamento dei mutui contratti dall'ANAS di cui al contratto di programma 2003-2005.

Il Cipe, nella riunione del 27 marzo 2008, ha espresso parere favorevole sul contratto di programma 2008 tra il Ministero delle Infrastrutture e l'Anas. Il piano prevede investimenti per 1.562,89 milioni di euro.

10.2. I decreti-legge 81/2007 e 159/2007

Il decreto-legge 81/2007 ha previsto:

- all'art. 6, comma 5, l'incremento del limite dei pagamenti per spese di investimento da parte dell'ANAS nel 2007, che viene fissato in 4.200 milioni di euro, al fine di assicurare la prosecuzione e il completamento di interventi infrastrutturali in materia di viabilità;
- all'art. 8, comma 4, l'erogazione, per l'anno 2007, di un contributo pari a 426.592.642 euro a titolo di apporto al capitale sociale dell'ANAS, al fine di ripianare la perdita di esercizio relativa all'anno 2006.

Il decreto-legge 159/2007 ha previsto, all'articolo 2, comma 3, la spesa di 215 milioni di euro da utilizzare nel 2007 per i progetti ricompresi nel piano di investimenti allegato al Contratto di programma 2007 stipulato tra il Ministero delle Infrastrutture e da ANAS S.p.A.

10.3. I contenuti del Piano economico-finanziario 2007-2052

Il Piano Economico Finanziario (PEF) è stato elaborato sulla base del presupposto dell'ampliamento dell'arco temporale della concessione di ANAS da

30 anni a 50 anni, e cioè fino al 2052, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1019, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006).

La nuova durata della concessione, insieme al nuovo modello di funzionamento, consentirà di massimizzare i benefici derivanti dallo sviluppo di un più ampio piano di investimenti, distribuendone gli oneri su un periodo più adeguato alla vita utile delle opere, con riduzione degli impegni a carico dello Stato.

Nel documento vengono esposti i principali risultati attesi del PEF, nonché gli obiettivi perseguiti e le linee guida strategiche adottate, con particolare attenzione ai presupposti chiave del nuovo modello di funzionamento e finanziamento, idoneo a completare il processo di trasformazione dell'ANAS secondo un approccio imprenditoriale e di mercato, il cui prerequisito imprescindibile è il raggiungimento del deconsolidamento dell'ANAS dal bilancio dello Stato.

Il Piano è stato elaborato tenendo conto di alcuni presupposti fondamentali chiave che guidano l'evoluzione di ricavi, dei costi e degli investimenti, per addivenire ad un pieno equilibrio economico-finanziario.

Si è tenuto conto inoltre di un'adeguata separazione dei ruoli istituzionali di concedente e concessionaria svolti da ANAS, al fine della valorizzazione del ruolo dell'ANAS quale soggetto promotore dello sviluppo infrastrutturale del Paese, massimizzando l'efficacia della gestione operativa per migliorare la qualità del servizio reso ed il grado di soddisfazione degli utenti.

In merito all'evoluzione dei ricavi vengono indicate le seguenti ipotesi:

- l'introduzione sulle tratte ad alta percorrenza di forme di pedaggiamento reale o figurativo (ai sensi dell'art. 7, comma 5-bis, del D.L. n. 138/2002, come modificato dall'art. 1, comma 1024, della legge finanziaria 2007); Nel Piano viene precisato che il pedaggiamento reale verrebbe applicato su autostrade e strade statali con caratteristiche autostradali di nuova realizzazione e su selezionate tratte esistenti oggetto di profondo ammodernamento, mentre quello figurativo (cd. pedaggio ombra) su autostrade e strade statali esistenti e di nuova realizzazione caratterizzate da volumi di traffico adeguati e misurabili e per le quali il pedaggiamento reale non sia applicabile per il prevedibile impatto sociale;
- la sostituzione degli attuali corrispettivi di servizio, sinora ricevuti nella forma di trasferimenti da parte dello Stato, con canoni di disponibilità, calcolati su parametri oggettivi chiari e misurabili, a copertura dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria per quelle tratte non pedaggiabili.
- il subentro in selezionate concessioni autostradali in scadenza nel breve-medio termine ad integrazione delle altre fonti di ricavo disponibili (valorizzazione del patrimonio, attività internazionali, sovrapprezzo pedaggi).

L'evoluzione dei costi tiene conto dell'avvio di un piano di recupero di efficienza e di incremento di produttività delle strutture operative - attraverso l'ottimizzazione dei costi interni e delle spese esterne relative alle attività di

manutenzione ordinaria - e delle strutture di supporto, attraverso la massimizzazione delle sinergie con le strutture territoriali e la razionalizzazione delle attività di pianificazione dei fabbisogni.

Il Piano degli investimenti è stato elaborato sulla base degli impegni relativi a lavori attualmente in corso e ad opere già pianificate (opere appaltabili tra il 2007 e il 2011 con fondi ordinari e della legge obiettivo ed opere rientranti nella cd. area di inseribilità) e sulla evoluzione di opere fuori piano, in raccordo con il relativo piano di copertura finanziaria, che prevede:

- per le opere in corso l'utilizzo di risorse già disponibili o stanziato;
- per le opere previste nel quinquennio 2007-2011 l'utilizzo di fondi pubblici già individuati, con ulteriore finanziamento da parte di ANAS degli interventi previsti nella cd. area di inseribilità per un valore di circa 5,1 miliardi di euro;
- per le altre opere l'utilizzo di:
 - contributi pubblici per selezionate opere della legge obiettivo;
 - contributi pubblici per altre opere a bassa percorrenza non pedaggiabili;
 - nuovi finanziamenti a medio-lungo termine contratti da ANAS per le opere a pedaggio figurativo e reale.

I principali risultati previsti dal piano sono:

- deconsolidamento dalla pubblica amministrazione sin dal breve periodo, con conseguente possibilità di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari alla realizzazione delle opere senza alimentare ulteriormente il debito pubblico; nel 2007, ma soprattutto nel 2008, si prevede un volume dei ricavi da mercato superiore al 50% del battente di costi ed ammortamenti relativi a investimenti non finanziati da contributi pubblici; tale risultato è raggiunto grazie soprattutto alla progressiva introduzione del pedaggiamento di parte della rete e allo sviluppo di servizi rivolti al mercato.
- espansione e accelerazione dello sviluppo della rete, consentita proprio grazie all'ampliamento di risorse reperibili sul mercato; il piano prevede la realizzazione di nuove opere per circa 79 miliardi di euro, di cui circa 48 finanziati direttamente dall'ANAS.
- minori finanziamenti statali e maggiori investimenti; il piano prevede una accentuata riduzione degli impegni da parte dello Stato, liberando così risorse che potrebbero essere destinate alla realizzazione di ulteriori opere viarie.

- raggiungimento del pieno equilibrio economico-finanziario con la seguente evoluzione
 - o risultato netto sempre positivo a partire dal 2008 con livelli prossimi al pareggio;
 - o capacità di autofinanziamento in tutti gli anni di durata della convenzione, ad eccezione del 2008;
 - o flussi di liquidità della gestione corrente positivi fin dal 2010;
 - o capacità di reperire rilevanti risorse sul mercato dei capitali.

Per il raggiungimento di tali obiettivi il piano prevede l'adozione di un nuovo modello di funzionamento e finanziamento, in grado di superare le seguenti attuali criticità di carattere finanziario, economico ed organizzativo:

- irrigidimento della struttura finanziaria e crisi di liquidità;
- mancato raggiungimento dell'equilibrio gestionale e conseguente depauperamento del patrimonio netto;
- complessità legate all'implementazione del processo di trasformazione organizzativa in corso.

Le linee guida strategiche sottostanti allo sviluppo del PEF prevedono la separazione e rafforzamento dei ruoli di concedente e concessionaria.

Il processo di rafforzamento del ruolo di concedente avverrà attraverso nuovi modelli societari che prevedano il coinvolgimento delle Regioni, nel caso di nuove opere strategiche da realizzare per le quali concorra un rilevante interesse regionale.

Accanto al potenziamento del ruolo di concedente, l'ANAS si propone l'obiettivo di consolidare anche il ruolo di concessionaria, soprattutto attraverso la gestione dell'esercizio, la manutenzione straordinaria, l'ammodernamento e sviluppo della rete di interesse nazionale da essa gestita, nonché una maggiore efficienza nel conseguimento delle autorizzazioni, la gestione dei processi di appalto, la direzione dei lavori ed il presidio dei cantieri.

Il Piano prevede di perseguire gli obiettivi di crescita relativi allo sviluppo della rete stradale attraverso il ricorso a fonti di finanziamento alternative ai tradizionali contributi pubblici, quali fondi privati attivabili con opportune forme di partenariato, per le tratte che possono generare entrate da pedaggio reale o figurativo, lasciando, invece, a carico dello Stato solo le restanti tratte di pubblica utilità, non assoggettabili a pedaggiamento e per le quali, a lungo termine, se ne prevede il finanziamento diretto da parte dell'ANAS.

Il piano introduce un nuovo modello di ricavo, che mira alla sostituzione degli attuali corrispettivi di servizio con i canoni di disponibilità calcolati su parametri oggettivi chiari e misurabili e si basa sullo sviluppo dei ricavi da mercato, dalle attività tradizionali legate alla valorizzazione del patrimonio e dai pedaggi

autostradali, nonché dai ricavi derivanti dall'assunzione in gestione diretta di tratte autostradali.

Per rendere il nuovo modello di ricavo immediatamente applicabile viene prevista l'introduzione sia di forme di pedaggiamento figurative che reali, a seconda delle caratteristiche tecnico-funzionali delle tratte in gestione, dei volumi di traffico e dell'impatto sociale attesi.

Il Piano prevede l'applicazione delle seguenti forme di pedaggiamento calcolato in funzione dei volumi di traffico attesi a remunerazione di costi di manutenzione ordinaria, investimenti per le nuove realizzazioni (su tratte di nuova costruzione), manutenzione straordinaria ed oneri finanziari.

Sulla rete esistente:

- pedaggiamento reale esclusivamente per alcune tratte selezionate oggetto di interventi di profondo ammodernamento solo se compatibile con possibili vincoli di impatto sociale;
- pedaggiamento figurativo su autostrade, raccordi e selezionate tratte di strade statali con adeguati volumi di traffico dove non sono previsti interventi di profondo ammodernamento e/o per le quali non sia possibile ipotizzare forme di pedaggiamento reale per vincoli di impatto sociale.

Sulle nuove tratte:

- pedaggiamento (reale o figurativo) sulle tratte realizzate direttamente in funzione di adeguati livelli di traffico;
- pedaggiamento (reale o figurativo) su tratte realizzate tramite *Project Financing*.

Le tariffe di pedaggio utilizzate sono state individuate in modo da garantire la remunerazione dei costi di manutenzione ordinaria, degli investimenti di realizzazione e manutenzione straordinaria, degli oneri aggiuntivi di esazione, degli oneri finanziari e del rischio di mercato relativi agli specifici bacini stradali di riferimento.

Le tariffe di pedaggiamento ombra sono state in particolare considerate fisse per quinquenni in funzione del traffico atteso e del livello di costi e investimenti oggetto di remunerazione, al netto del beneficio finanziario connesso al sovrapprezzo pedaggi.

Complessivamente, la rete prevista a pedaggiamento ombra è pari a circa 10.400 km. Per quanto riguarda invece l'applicazione della tariffazione a pedaggio reale, essa è prevista per un'estensione complessiva di 1.530 Km.

Il piano sottolinea i vantaggi derivanti dall'introduzione del sistema di pedaggio figurativo nei confronti dello Stato, in termini di riduzione degli

stanziamenti pubblici e nei confronti degli utenti, in termini di efficienza del servizio reso, in quanto permetterebbe il coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione di nuove opere attraverso modelli di *project financing*, in particolare per il finanziamento di opere ad intensità di traffico non elevata.

Viene ribadito che tale sistema costituisce l'unica forma di pedaggiamento applicabile sulla rete già in esercizio (salvo casi di interventi per profondi ammodernamenti), non avendo effetti sul sistema di mobilità, in quanto non verrebbero introdotte barriere fisiche per l'esazione e, conseguentemente, l'utente non avrebbe percezione del costo del servizio.

Il piano introduce, in sostituzione dei corrispettivi di servizio, canoni di disponibilità che saranno calcolati su parametri oggettivi, chiari e nel rispetto di obiettivi di recupero di produttività e in relazione alle effettive necessità di intervento. Attualmente i corrispettivi di servizio coprono i soli costi di esercizio della rete, mentre gli investimenti per nuove opere, ammodernamenti e manutenzione straordinaria vengono finanziati attraverso stanziamenti pubblici annuali. I canoni di disponibilità coprirebbero, invece, anche gli ammortamenti relativi alla manutenzione straordinaria, consentendo una riduzione degli impegni statali per tutta la durata della concessione. La rete soggetta a canone disponibilità è pari a circa 13.400 Km di tratte esistenti e circa 1040 Km di nuove tratte in esercizio a partire dal 2008, di cui 430 Km da Opere in corso, piano quinquennale e legge obiettivo.

Nel Piano viene ipotizzato il possibile subentro dell'ANAS in selezionate concessioni autostradali in scadenza nel breve/medio termine.

Sarà, pertanto, possibile destinare le risorse generate in investimenti per la realizzazione di nuove opere su tutto il territorio nazionale senza oneri a carico dello Stato.

Il Piano evidenzia che per il CIPE ha già disposto il subentro di ANAS nella concessione della società Venezia-Padova in scadenza nel 2009 e ipotizza tra il 2011 e 2017 il subentro da parte di ANAS in 6 concessioni autostradali a fronte del pagamento del valore di riscatto per un importo complessivo di 1.581 Meuro.

Viene previsto lo sviluppo di altri ricavi da mercato derivanti dalla valorizzazione della rete viaria gestita, dalla realizzazione e dalla gestione di nuove aree di servizio, sia commerciali sia per autotrasportatori, e dall'accesso a nuove strutture produttive o turistico-ricreative. Sono inoltre considerati altri ricavi derivanti da altre attività legate alla valorizzazione degli asset gestiti (quali licenze e concessioni, pubblicità e trasporti eccezionali).

Tra le linee strategiche del nuovo modello di funzionamento, il piano prevede il miglioramento del livello di efficienza gestionale, attraverso un'evoluzione dell'organico sempre più qualificato ed un recupero di efficienza delle strutture operative.

Viene evidenziato come sia attualmente allo studio una revisione complessiva del modello di gestione delle attività di esercizio, con l'obiettivo di garantire la massima efficacia e armonizzazione delle attività territoriali ed un incremento di efficienza operativa.

La disomogeneità della rete viaria gestita dall'ANAS (in termini di caratteristiche strutturali e tecnico-funzionali, con 20.000 km di strade statali da 1 a 4 corsie, autostrade e raccordi, nonché di discontinuità territoriale a seguito delle varie devoluzioni alle regioni) rende difficile una sua efficiente gestione attraverso un modello unitario di esercizio e manutenzione. Occorre, conseguentemente, identificare delle strategie e linee guida univoche in modo da garantire uniformità di azione su tutto il territorio. A tal fine l'ANAS ha provveduto alla costituzione della Direzione Centrale Esercizio e Coordinamento Territorio per garantire un unitario coordinamento e controllo centrale della manutenzione della rete, sicurezza della circolazione e tutela del patrimonio stradale. Tale revisione del modello implica necessariamente anche un riassetto delle strutture territoriali di compartimento.

Il nuovo piano è orientato verso un costante miglioramento della sicurezza e della qualità, con particolare attenzione all'innovazione tecnologica che verrà perseguita attraverso:

- l'applicazione delle migliori soluzioni tecnologiche per incrementare l'efficienza e l'efficacia operativa, con riferimento ai sistemi di esazione e rilevazione del traffico;
- l'introduzione di strumenti innovativi sullo stato di usura dell'infrastruttura (es. mezzi per il monitoraggio delle condizioni del manto stradale);
- la valorizzazione del Centro di Cesano, quale polo di eccellenza nella sperimentazione, ricerca e formazione.

I più elevati requisiti di sicurezza verranno raggiunti attraverso la messa a punto di sistemi di rilevamento delle infrazioni, in raccordo con i presidi di Polizia Stradale ed il miglioramento degli standard di sicurezza nei cantieri.

Il continuo orientamento alla qualità deriverà invece dall'incremento dell'efficacia gestionale attraverso nuovi modelli organizzativi e processi operativi allineati ai migliori riferimenti di mercato, nonché dal monitoraggio e dalla certificazione delle procedure operative secondo gli standard previsti nelle certificazioni di qualità ISO e, infine, dalla focalizzazione sulle attività critiche ed ad alto valore aggiunto, attraverso opportune procedure di verifica dei progetti.

Il piano prevede il miglioramento del livello di efficienza tecnica e gestionale attraverso un ulteriore sviluppo dei sistemi informativi, per consentire l'effettiva razionalizzazione e snellimento dei processi interni.

11. AUTOSTRADE

11.1. La riforma delle concessioni autostradali

Il 23 aprile 2006 Autostrade ed Abertis comunicarono al mercato un comune progetto di fusione per incorporazione della prima nella seconda; il progetto venne approvato da Autostrade in data 2 maggio 2006. In assenza di una formale comunicazione dell'operazione di fusione ad ANAS, questa, con nota del 27 aprile 2006, al fine di vagliare la legittimità dell'operazione, ha chiesto ad Autostrade Spa di fornire una serie di informazioni riguardanti il modificato assetto patrimoniale del Gruppo, i profili di rischio e rendimento sugli *asset* apportati dal Gruppo Abertis, la struttura finanziaria del Gruppo successivamente alla fusione e sul mantenimento della capacità prospettica di finanziamento degli investimenti, la permanenza degli *asset* patrimoniali in capo ad Autostrade Spa e il modello di *governance* di Autostrade per l'Italia Spa (ASPI).

In data 12 maggio 2006, in esito all'anzidetta richiesta, Autostrade Spa ed ASPI facevano pervenire ad ANAS, tra l'altro, il progetto di fusione accompagnato da uno stralcio del verbale del CdA di Autostrade del 2 maggio 2006.

ANAS provvedeva quindi a nominare una commissione di esperti, incaricandola di esaminare la documentazione richiesta ad Autostrade Spa relativa all'operazione di fusione e di formulare le proprie valutazioni con particolare riferimento alla legittimità dell'operazione relativamente agli obblighi assunti da Autostrade per l'Italia Spa con il contratto di concessione del 1997 e con i successivi atti aggiuntivi fino al IV del 1993, all'analisi comparativa della situazione *ante* e *post* operazione di fusione ed alle conseguenze dell'operazione di fusione con riguardo alla capacità prospettica di realizzare investimenti, alla gestione ed alla futura attività manutentoria dell'infrastruttura, della qualità del servizio e della sicurezza, nonché al sistema tariffario.

La Commissione di esperti, dopo aver ripercorso le varie tappe del rapporto concessorio tra ANAS e Autostrade ed essersi soffermata in particolare sul processo di privatizzazione dell'originaria concessionaria, in relazione ai quesiti rivoltile, dopo aver osservato che *“l'operazione di fusione di Autostrade in Abertis (...) comporta cambiamenti anche sostanziali che incidono sull'assetto di controllo, sulla struttura economica, patrimoniale e finanziaria e sugli indirizzi strategici di Gruppo, con possibili effetti sul piano degli investimenti di Autostrade per l'Italia, sugli standard di erogazione dei servizi”*, ha concluso nel senso che la stessa operazione determinerebbe *“una significativa alterazione”* del rapporto che lega Autostrade Spa ad ANAS, con una riduzione reale delle garanzie a suo tempo poste a presidio dell'effettivo conseguimento degli interessi pubblici, e che *“appare pertanto necessario che ANAS, quale soggetto concedente, introduca nella convenzione di concessione attualmente in essere adeguate misure atte a salvaguardare l'originario complessivo sistema di garanzie”* a tutela del pubblico interesse giungendo eventualmente fino ad *“assumere i conseguenti provvedimenti caducatori del rapporto di concessione*

ove l'operazione di fusione dovesse avere comunque ulteriore corso ed efficacia".

Sul progetto di fusione si è pronunciata in data 9 giugno 2006 anche l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, forniture e servizi, la quale ha osservato che nel rapporto concessorio tra ANAS e ASPI non si sono verificati fatti tali da giustificare la revoca della concessione, unico strumento a disposizione di ANAS, il quale si palesa come una sanzione eccessiva ove raffrontata ad inadempienze minori.

Dopo aver evidenziato che gli investimenti disposti dalla concessionaria sono ammontati a circa 2,2 miliardi a fronte di una previsione di circa 4,1 miliardi, l'Autorità ha osservato che peraltro la maggior parte degli interventi previsti dalla convenzione del 1997 non erano immediatamente cantierabili in quanto ancora *"allo stato di progettazione preliminare o addirittura di semplice studio di fattibilità"*, ciò che ha reso necessario da parte della concessionaria un complesso lavoro di approfondimento progettuale, cui si sono aggiunti ritardi nella fase di concertazione con gli enti locali in sede di conferenza dei servizi, con il conseguente differimento dell'effettivo inizio dei lavori e l'incremento dei costi. L'Autorità ha rilevato il mancato esercizio da parte della concedente di una specifica attività di stimolo e controllo preordinata alla più sollecita attuazione del piano finanziario, non risultando agli atti la formulazione di diffide e di atti di costituzione in mora nei confronti della concessionaria, ma ha aggiunto che le omissioni di ANAS non esimono la concessionaria dal risarcimento del danno in assenza della prova di cui all'art. 1218 cod.civ. (inadempimento dovuto a causa ad essa non imputabile). Conclusivamente l'Autorità ha suggerito la rinegoziazione della convenzione fondata su un sistema sanzionatorio di misure graduali, nonché sulla previsione di interventi sostitutivi in caso di inerzia della concessionaria, sul riesame delle (irrisorie) percentuali sui pedaggi autostradali (1%) e sui proventi delle sub-concessioni a terzi (2%), sulla intervenuta riduzione dei costi a carico della concessionaria, sulla eliminazione di situazioni di monopolio in sede di cessione a terzi del suolo demaniale, su una revisione della vigente formula per la determinazione dei pedaggi in base agli effettivi volumi di traffico, sul mantenimento dell'obbligo di comunicare variazioni del capitale azionario superiori al 2% in capo alla capogruppo Autostrade Spa e non ad ASPI ed infine sulla previsione di meccanismi di tutela del pubblico interesse alla corretta gestione ed al potenziamento della rete autostradale gestita da ASPI.

Si è quindi innescata una procedura di rinegoziazione e revisione delle convenzioni concessorie di Autostrade Spa come anche delle altre concessionarie, che ha trovato il sostegno legislativo nel decreto-legge 262/2006, modificato dall'art. 1, comma 1018, della legge 296/2006 (finanziaria 2007).

Contro tale linea di azione si è posta la Commissione europea, la quale nel gennaio 2007 ha aperto nei confronti dell'Italia la procedura d'infrazione 2006/2419, per incompatibilità del decreto-legge 262/2006 con gli articoli 56 e 43 del trattato CE, in quanto contrari al principio di concorrenza e libertà del mercato nello spazio comunitario.

La legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'articolo 1, comma 1030, ha novellato il testo dei commi 82-89 dell'articolo 2 del decreto-legge 262/2006, dettando più rigorose disposizioni sul procedimento di esecuzione degli accordi tra ANAS e sub-concessionarie.

Il comma 82 prevede che, in occasione della revisione delle convenzioni concessorie, “il Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, assicura che tutte le clausole convenzionali in vigore (...) siano inserite in una convenzione unica (... la quale) sostituisce ad ogni effetto la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi”.

Il comma 83 prevede che le clausole della convenzione unica anzidetta siano atte ad assicurare, tra l'altro:

- la determinazione del saggio di adeguamento annuo delle tariffe ed il loro riallineamento in sede di revisione periodica in ragione del traffico, della dinamica dei costi nonché del tasso di efficienza e qualità conseguibile dai concessionari;
- il recupero della parte degli introiti tariffari relativi a impegni di investimento programmati nei piani finanziari e non realizzati nel periodo precedente;
- il riconoscimento degli adeguamenti tariffari dovuti per investimenti programmati del piano finanziario esclusivamente a fronte della effettiva realizzazione degli stessi investimenti, accertata dal concedente;
- la individuazione del momento, successivamente al quale l'eventuale variazione degli oneri di realizzazione dei lavori rientra nel rischio d'impresa del concessionario, salvo i casi di forza maggiore o di fatto del terzo;
- l'introduzione di sanzioni a fronte di casi di inadempimento delle clausole della convenzione imputabile al concessionario, anche a titolo di colpa; la graduazione di tali sanzioni in funzione della gravità dell'inadempimento;
- l'introduzione di meccanismi tesi alla migliore realizzazione del principio di effettività della clausola di decadenza dalla concessione, nonché di maggiore efficienza, efficacia ed economicità del relativo procedimento nel rispetto del principio di partecipazione e del contraddittorio.

Il comma 84 stabilisce poi che gli schemi di convenzione unica, sentiti il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), le associazioni rappresentative delle società concessionarie e quelle di consumatori e utenti, sono sottoposti all'esame del CIPE e successivamente alle Camere per il parere delle competenti commissioni parlamentari.

Si è inteso in tal modo porre rimedio in via legislativa alle lacune delle convenzioni in essere in fatto di adeguate clausole a salvaguardia degli interessi della concedente ANAS e, in definitiva, della collettività.

In esecuzione delle anzidette disposizioni - le quali peraltro hanno formato oggetto di impugnazioni in sede giudiziaria e di riserve da parte della Commissione europea - il CIPE, con la deliberazione 1/2007, poi sostituita con la deliberazione 39/2007, ha emanato apposita direttiva in materia di criteri di ammissibilità dei costi sostenuti e di remunerazione del capitale investito, dettando la formula di calcolo delle tariffe secondo il metodo del *price cap* e norme di aggiornamento del piano economico-finanziario allegato a ciascuna convenzione di sub-concessione, la disciplina dell'allocazione dei rischi e la metodologia di determinazione delle ipotesi di sviluppo del traffico.

Il Governo ha predisposto gli schemi di convenzione unica per le singole concessionarie, trasmettendoli al parlamento per l'espressione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari.

11.2. Il federalismo infrastrutturale

L'articolo 2, comma 289, della legge 244/2007 (finanziaria 2008) dispone in termini generali l'applicazione del principio del cd. federalismo infrastrutturale per la realizzazione di infrastrutture autostradali, previste dagli strumenti di programmazione vigenti. Esso, in particolare, prevede che le funzioni ed i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS possano essere trasferiti, con decreto del Ministro delle infrastrutture, ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS stessa e dalle regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato. La norma provvede ad estendere all'intero territorio nazionale - in attuazione degli impegni enunciati nel DPEF 2008-2012 - quanto fatto ad esempio per gli importanti progetti riferiti alla Pedemontana lombarda e alla Pedemontana di Formia al fine di creare un modello operativo che consenta di superare i limiti funzionali e normativi riscontrati nel passato e assicurare un contesto di maggiore efficienza, funzionalità e tempestività nell'attività di programmazione, esecuzione e gestione di nuove infrastrutture autostradali con una significativa riduzione nei tempi e nei costi di costruzione e di gestione delle infrastrutture stesse.

Relativamente agli esempi citati si ricorda che essi sono stati introdotti dai commi 979 e 981 dell'articolo 1 della legge 296/2006 (finanziaria 2007). La prima di tali disposizioni, con riferimento alla realizzazione della Pedemontana Lombarda, nonché dell'autostrada Brescia-Bergamo-Milano (cd. Brebemi) e delle tangenziali esterne di Milano, ha previsto che l'ANAS S.p.A. possa affidare il completamento della progettazione e della relativa attività esecutiva ad un organismo di diritto pubblico costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla Regione Lombardia. A tal fine, in data 19 febbraio 2007, è stata istituita la Società Concessioni Autostradali Lombarde Spa, composta al 50% da Anas e al 50% da Infrastrutture Lombarde Spa (società controllata al 100% dalla Regione Lombardia). Il comma 981, con riferimento alla Pedemontana di Formia, ha previsto che il completamento della progettazione e

della relativa attività esecutiva possa avvenire anche attraverso affidamento di ANAS Spa ad un organismo di diritto pubblico, costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla provincia di Latina.

Nell'Allegato infrastrutture al DPEF 2008, si richiama il modello operativo adottato con la CAL (Concessioni autostrade Lombarde) e se ne ipotizza l'implementazione in altre realtà territoriali per la realizzazione di alcune arterie autostradali (si fa espresso riferimento al Passante di Mestre, al Corridoio Tirrenico Meridionale-“Nuova Pontina”, alla Termoli-S. Vittore).

Il comma 290 prevede un'immediata applicazione del modello del federalismo infrastrutturale, disponendo direttamente il trasferimento ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'Anas S.p.A. e la Regione Veneto o soggetto da essa interamente partecipato, delle attività di gestione, comprese quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria, relative alle seguenti opere:

- raccordo autostradale di collegamento A4 – tronco Venezia-Trieste, ed opere a questo complementari;
- tratta autostradale Venezia-Padova;

Per quanto riguarda la tempistica del trasferimento, si fa riferimento al completamento dei lavori di costruzione, ovvero alla scadenza della concessione assentita all'Autostrada Padova-Venezia S.p.A. Per quanto riguarda il funzionamento della società, alla quale viene riconosciuta la natura di organismo di diritto pubblico, se ne prevede:

- l'esercizio dell'attività di gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi;
- la sottoposizione al controllo diretto dei soggetti che la partecipano.

Viene inoltre previsto che i rapporti tra la società ed i soggetti pubblici soci siano regolati, oltre che dagli atti deliberativi di trasferimento delle funzioni, sulla base di apposita convenzione.

Inoltre è previsto gli oneri finanziari connessi al reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione del raccordo autostradale A4 – tronco Venezia-Trieste, siano assunti direttamente dalla società, anche subentrando nei contratti stipulati direttamente dall'Anas S.p.A.

Infine viene fatto divieto, alla società, di partecipare, sia singolarmente sia con altri operatori economici, ad iniziative diverse che non siano strettamente necessarie per l'espletamento delle funzioni di cui al comma 1, ovvero ad esse direttamente connesse.

I citati commi 979 e 981 della finanziaria 2007 non contenevano norme corrispondenti a quelle sopra commentate, ma si limitavano a prevedere semplicemente il subentro (anche mediante apposita convenzione) della nuova S.p.A. nei rapporti attivi e passivi inerenti la realizzazione delle opere.

12. SICUREZZA STRADALE

Nel decreto legislativo 285/1992 «Nuovo codice della strada» le disposizioni volte garantire la sicurezza stradale sono contenute nel titolo IV (che disciplina i requisiti e le procedure per il rilascio della patente di guida e i casi di sospensione e revoca della patente stessa), nel titolo V (che reca le norme di comportamento alle quali devono conformarsi gli utenti della strada) e nel titolo VI (che individua gli illeciti amministrativi e penali commessi in violazione del codice e le relative sanzioni).

La legge 85/2001 ha delegato al Governo la revisione del nuovo codice della strada e una parziale attuazione si è avuta con il decreto legislativo 9/2002 chiarendo che la sicurezza delle persone nella circolazione stradale figura tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato.

Il medesimo provvedimento ha poi introdotto nell'ordinamento l'istituto della patente a punti, il cui meccanismo di funzionamento può essere sinteticamente riassunto nei termini seguenti: la patente viene dotata di 20 punti iniziali, che vengono detratti in numero variabile a seconda della gravità delle infrazioni commesse; la sottrazione di tutti e 20 i punti comporta la sottoposizione ad un esame di revisione, mentre il riacquisto dei punti è comunque possibile - entro certi limiti - previa frequenza di appositi corsi di aggiornamento, ovvero - *in toto* - a seguito di un comportamento virtuoso da parte del conducente per almeno un biennio.

Quanto poi alle regole per la circolazione dei ciclomotori e dei motocicli, è stato consentito il trasporto del secondo passeggero sui veicoli a due ruote solo se il conducente ha più di 18 anni, mentre è stato introdotto il certificato di idoneità per la guida dei ciclomotori, il cosiddetto «patentino», che sono tenuti a conseguire i conducenti minori di età e i maggiorenni che non siano già titolari di altra patente.

Sono stati altresì rimodulati i limiti di velocità, diversificandoli in relazione alle caratteristiche strutturali delle strade e alle condizioni meteorologiche. È stata poi ridefinita la normativa relativa all'uso dei dispositivi luminosi dei veicoli, prevedendo l'obbligo di accensione degli anabbaglianti per i ciclomotori e per i motocicli in qualsiasi condizione di marcia.

Sul piano sanzionatorio, alla previsione della revoca della patente per i conducenti di autobus e di veicoli di massa superiore a 3,5 tonnellate in caso di guida sotto l'influenza dell'alcool o di sostanze stupefacenti, si è accompagnato l'inasprimento delle sanzioni applicabili in caso di svolgimento di competizioni sportive su strada.

Ulteriori modifiche al codice della strada sono state introdotte a distanza di pochi mesi dal decreto-legge 212/2002 che ha introdotto l'obbligo dell'uso delle luci di posizione e dei proiettori anabbaglianti durante la marcia dei veicoli sulle autostrade e sulle strade extraurbane principali.

Senza incidere direttamente sul codice della strada, lo stesso provvedimento d'urgenza ha altresì previsto la possibilità per gli organi di polizia stradale di impiegare o installare dispositivi o mezzi tecnici di controllo del traffico

finalizzati al rilevamento a distanza delle violazioni di alcune norme di comportamento stradale sulle autostrade, sulle strade extraurbane principali e sulle altre strade individuate dal prefetto con apposito decreto.

Poco meno di un anno dopo, il decreto-legge 151/2003 ha disposto una revisione del sistema delle decurtazioni di punti dalla patente, unitamente ad un inasprimento del regime sanzionatorio applicabile alle fattispecie considerate più pericolose in ragione della loro incidenza sul fenomeno infortunistico stradale (circolazione contromano, violazione di norme relative alla precedenza, all'attraversamento dell'incrocio con il semaforo rosso, al sorpasso, alla sosta con motore acceso, al mancato o cattivo uso delle cinture di sicurezza e all'obbligo di usare lenti o apparecchi durante la guida). Sono state inoltre aggravate le sanzioni a carico degli esercenti l'autotrasporto, in caso di inosservanza dei periodi di guida e di riposo o di violazione delle norme sui dispositivi di velocità (cronotachigrafo e limitatore di velocità).

Di particolare rilievo è stata infine l'introduzione della possibilità di effettuare accertamenti preliminari volti ad accertare l'abuso di alcool o l'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Il quadro normativo in materia è stato inoltre integrato da alcune norme contenute nel decreto-legge 115/2005 il cui articolo 5-bis ha previsto la confisca del veicolo in caso di inosservanza di specifici comportamenti durante la guida. È stata inoltre definita una particolare procedura nel caso in cui oggetto del sequestro o del fermo amministrativo sia un ciclomotore o un motoveicolo.

La medesima disposizione ha altresì introdotto un'ulteriore fattispecie di revoca della patente, per i casi in cui il titolare, infrangendo norme di comportamento dettate dal codice della strada, provochi la morte di altre persone e commetta tale violazione in stato di ubriachezza, con accertamento di un tasso alcolemico almeno pari a 3 grammi per litro, o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti.

Anche nel corso della XV legislatura vi è stato un intervento normativo di rilievo, attuato in forza del decreto-legge 117/2007.

Tale provvedimento, adottato in concomitanza con l'incremento di traffico dovuto agli spostamenti estivi, e sostanzialmente volto ad anticipare l'entrata in vigore di talune delle disposizioni oggetto del disegno di legge n. 2480 allora in discussione presso il Senato, ha mirato a contenere il crescente tasso di incidentalità sulle strade, mediante interventi sul comportamento dei conducenti, sia sotto il profilo della prevenzione, che attraverso l'inasprimento delle sanzioni per le violazioni che comportano maggior rischio per la sicurezza stradale.

Tra le nuove misure che, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge di conversione, sono state introdotte, possono segnalarsi le seguenti:

- la pena dell'arresto fino ad un anno in caso di reiterazione del reato di guida senza patente o con patente revocata;
- il divieto per i «neopatentati» di guidare veicoli di potenza superiore a 50 KW/t (il divieto, a seguito di proroga disposta dal

decreto-legge 248/2007, opera per coloro che conseguono la patente dal 1° luglio 2008);

- il divieto di trasporto di minori di anni 5 sui veicoli a due ruote;
- l'inasprimento delle sanzioni per la violazione dei limiti di velocità, fino alla revoca della patente di guida in caso di reiterazione delle infrazioni di maggiore gravità;
- la rimodulazione delle pene per la guida in stato di ebbrezza e a seguito dell'assunzione di stupefacenti, escludendo l'arresto nei casi di accertamento di un tasso alcolemico fino a 0,8 grammi per litro (tale misura di favore appare peraltro adeguatamente bilanciata da un contestuale e deciso incremento delle sanzioni, di natura pecuniaria - fino a 6.000 euro- accessoria - sospensione della patente di guida fino a due anni e revoca in caso di reiterazione - e detentiva - arresto fino a sei mesi - invece applicabili nei casi in cui vengono accertati valori superiori del tasso alcolemico;
- il raddoppio delle pene e il fermo amministrativo del veicolo se il conducente in stato di ebbrezza provoca un incidente stradale;
- l'incremento delle sanzioni a carico di chi, fa uso di telefoni cellulari alla guida di veicoli;
- l'obbligo di esposizione, per i titolari di alcune tipologie di locali, di apposite tabelle volte ad informare i clienti sulla quantità di alcolici che determinano il superamento del tasso dello 0,5 per cento, con la previsione di una sanzione consistente nella chiusura del locale per un periodo da sette a trenta giorni; il divieto di vendita e somministrazione di bevande alcoliche dopo le ore 2 della notte nei locali ove si svolgono spettacoli e altre forme di intrattenimento.

Nonostante l'espressa previsione normativa (articolo 230, comma 2-bis, del decreto legislativo n. 285 del 1992) nelle due ultime legislature il Governo non ha ottemperato all'obbligo di trasmettere alle Camere il programma informativo sulla sicurezza stradale, sul quale pertanto le competenti Commissioni parlamentari non sono state poste nella condizione di potere esprimere i loro orientamenti.

13. PORTI

La legge 84/1994 reca la normativa vigente nel settore portuale secondo il modello denominato “*landlord port authority*”, caratterizzato dalla separazione tra le funzioni di programmazione e controllo del territorio e delle infrastrutture portuali - che sono affidate al soggetto pubblico, in particolare alle Autorità portuali - e le funzioni di gestione del traffico e dei terminali, che sono affidate a privati, fermo restando la proprietà pubblica dei suoli e delle infrastrutture.

La legge 84/94 ha quindi istituito le Autorità portuali negli scali già sede di ente o consorzio portuale (Bari, Brindisi, Civitavecchia, Genova, Napoli, Palermo, Savona, Trieste e Venezia) nonché nei porti di Ancona, Cagliari, Catania, La Spezia, Livorno, Marina di Carrara, Messina, Ravenna e Taranto. E' stata prevista inoltre la possibilità di istituire nuove Autorità in porti con un significativo traffico di merci, nonché nei porti di Olbia, Piombino e Salerno (a decorrere dal 1° gennaio 1995). Sono, quindi, state istituite altre autorità portuali: con DPR 20 marzo 1996 quella di Piombino, con D.P.R. 18 luglio 1998 quella di Gioia Tauro, con DPR 23 giugno 2000 quella di Salerno, con D.P.R. 29 dicembre 2000 quella di Olbia e Golfo Aranci, con D.P.R. 12 aprile 2001 l'autorità portuale di Augusta, con D.P.R. 2 aprile 2003 l'autorità portuale di Trapani. Con la legge finanziaria 2004 (art. 4, comma 65, della legge n. 350/2003) è stata altresì prevista l'istituzione dell'autorità portuale di Manfredonia. Con D.P.R. 5 ottobre 2007 è stata disposta la soppressione dell'autorità portuale di Trapani e, con D.P.R. 12 ottobre 2007 è stata disposta la soppressione dell'autorità portuale di Manfredonia.

Le Autorità portuali sono chiamate, ai sensi dell'articolo 6 della legge medesima, a svolgere attività di indirizzo, di programmazione, di coordinamento e di controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e ordinanza anche in riferimento alla sicurezza; spettano alle autorità inoltre la manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni, l'affidamento e il controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti di servizi di interesse generale.

Relativamente alle risorse finanziarie delle autorità portuali, l'articolo 13 della legge n. 84/1994 dispone che esse sono costituite:

- a) dai canoni di concessione delle aree demaniali e delle banchine comprese nell'ambito portuale e delle aree demaniali comprese nelle circoscrizioni territoriali, nonché dai proventi di autorizzazioni per operazioni portuali; le autorità portuali non possono determinare canoni di concessione demaniale marittima per scopi turistico-ricreativi, fatta eccezione per i canoni di concessione di aree destinate a porti turistici, in misura più elevata di quanto stabilito dalle autorità marittime per aree contigue e concesse allo stesso fine;
- b) dagli eventuali proventi derivanti dalle cessioni di impianti;
- c) salvo quanto previsto all'articolo 28, comma 6, dal gettito delle tasse sulle merci sbarcate ed imbarcate di cui al capo III del titolo II della

- legge, n. 82/1963, e all'articolo 1 della legge n. 355/1976 e successive modificazioni e integrazioni (su tale punto, si veda *infra*);
- d) dai contributi delle regioni, degli enti locali e di altri enti ed organismi pubblici;
 - e) da entrate diverse.

13.1. Le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 (296/2006)

Le legge 296/2006 (finanziaria 2007) all'articolo 1, commi 982-1007, contiene disposizioni in materia portuale.

L'articolo 1, comma 982 destina a decorrere dall'anno 2007 a ciascuna autorità portuale per la circoscrizione territoriale di competenza, al fine di garantire l'autonomia finanziaria, il gettito della tassa erariale di imbarco e di sbarco e della tassa di ancoraggio. Oltre che a fini di promozione dell'autofinanziamento delle attività e di razionalizzazione della spesa, la misura è volta anche a finanziare gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, con priorità per quelli previsti nei piani triennali già approvati, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali.

Il comma 983 istituisce presso il Ministero dei trasporti a decorrere dal 2007 un fondo perequativo di ammontare pari a 50 milioni di euro, da ripartirsi annualmente tra le autorità portuali in base a criteri definiti con decreto del Ministro dei trasporti; conseguentemente vengono soppressi, con la medesima decorrenza, gli stanziamenti destinati alle autorità portuali per costruzione e manutenzione dei porti. Viene, poi, riconosciuto al Ministro dei trasporti il potere di indirizzo e di verifica dell'attività programmatica delle autorità portuali.

Il comma 984 riconosce alle autorità portuali l'autorizzazione all'applicazione di un'addizionale su tasse, canoni e diritti per l'espletamento dei compiti di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza previsti nei piani di sicurezza portuali.

Il comma 986 reca una norma di interpretazione autentica delle disposizioni di cui ai commi 982 e 985, precisando che sono soggette alla tassa di ancoraggio e alle tasse sulle merci, le navi che compiono operazioni commerciali e le merci imbarcate e sbarcate nell'ambito di porti, rade o spiagge dello Stato, in zone o presso strutture di ormeggio, quali banchine, moli, pontili, piattaforme, boe, torri e punti di attracco, in qualsiasi modo realizzati.

Il comma 987 prevede che gli uffici doganali provvedano alla riscossione delle tasse di cui ai commi 982, 984 e 985 senza alcun onere per gli enti cui è devoluto il relativo gettito.

Il comma 988 esclude le autorità portuali dall'applicazione dei limiti di spesa per gli enti pubblici non territoriali di cui all'articolo 1, comma 57, della legge 311/2004, che ha introdotto specifici limiti di spesa per tutti gli enti pubblici non territoriali, ivi incluse le Autorità portuali, e precisa che alle Autorità portuali si applica il sistema di tesoreria mista, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 279/1997 e che le somme giacenti al 31 dicembre 2006 nei sottoconti fruttiferi possono essere prelevate in due annualità nel mese di giugno negli anni 2007 e 2008.

Il comma 989, nel testo novellato dall'articolo 16 del decreto-legge 81/2007, prevede un regolamento, ai fini della definizione e del completamento del sistema di autonomia finanziaria delle autorità portuali - da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 400/1988, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge - recante la revisione della disciplina delle tasse e dei diritti marittimi (previsti dalle leggi 82/1963, 355/1976 e dal decreto-legge 47/ 1974). I criteri direttivi cui deve tener conto il regolamento governativo sono:

- semplificazione, con accorpamento delle tasse e delle procedure di riscossione;
- accorpamento della tassa e della sovrattassa di ancoraggio, con attribuzione della tassa risultante dall'accorpamento alle Autorità portuali; a tale proposito si segnala che nella relazione tecnica è scritto che, in base ai dati forniti dall'Agenzia delle dogane, il gettito della sovrattassa d'ancoraggio, attualmente introitata dall'erario e che verrebbe invece devoluta alle Autorità portuali, è di circa un milione di euro annui;
- adeguamento graduale dell'ammontare delle tasse e dei diritti sulla base del tasso d'inflazione a decorrere dalla data della loro ultima determinazione, da attuarsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;
- abrogazione espressa delle norme ritenute incompatibili;
- emanazione ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 400/1988, che disciplina i regolamenti governativi di delegificazione;
- il regolamento avrebbe dovuto essere emanato entro il 30 ottobre 2007.

Il comma 989-bis, introdotto dall'articolo 16 del richiamato decreto-legge 81/2007, dispone quanto già previsto dalla seconda parte del previgente comma 989, ossia che con regolamento del Ministro dei trasporti da adottare entro il 30 ottobre 2007 (il testo previgente prevedeva che fosse emanato entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge) ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 400/1988, vengano rivisti i criteri per l'istituzione delle autorità portuali e per la verifica del possesso dei requisiti previsti per la conferma o la loro eventuale soppressione, tenendo conto della rilevanza dei porti, del collegamento con le reti strategiche, del volume dei traffici e della capacità di autofinanziamento.

Circa il tema della revisione del sistema dei diritti e delle tasse portuali, l'articolo 100 della legge 342/2000 aveva recato una delega al Governo per emanare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un regolamento volto a riformare il sistema delle tasse e dei diritti marittimi secondo i seguenti criteri: semplificazione del sistema di tassazione e delle procedure di riscossione; definizione della quota da attribuire al bilancio delle autorità portuali anche al fine di fare fronte ai compiti di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali; individuazione di un sistema di autonomia finanziaria delle autorità portuali, fermi restando i controlli contabili e amministrativi previsti dall'ordinamento vigente per il finanziamento delle opere infrastrutturali contenute nei piani regolatori e nei piani operativi triennali approvati dai Ministri vigilanti.

Il termine di emanazione del regolamento è stato poi prorogato al 30 giugno 2002 dall'art. 36, comma 1, della legge 166/2002, ma il regolamento non è stato mai emanato.

Il comma 990 prevede l'adozione di un decreto, di concerto tra il Ministro dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle infrastrutture, per la determinazione, per i porti rientranti nelle circoscrizioni territoriali delle Autorità portuali, della quota di tributi diversi dalle tasse e diritti portuali, da devolvere a ciascuna autorità portuale, al fine della realizzazione di opere e servizi previsti nei rispettivi piani regolatori portuali e piani operativi triennali, con contestuale soppressione dei trasferimenti dello Stato a tal fine

Il piano regolatore portuale è previsto dall'articolo 5 della legge n. 84/1994. In particolare, nei porti di cui alla categoria II, classi I, II e III (esclusi quelli aventi funzione turistica e da diporto) l'ambito e l'assetto complessivo del porto, ivi comprese le aree destinate alla produzione industriale, all'attività cantieristica e alle infrastrutture stradali e ferroviarie, sono rispettivamente delimitati e disegnati dal piano regolatore portuale che individua altresì le caratteristiche e la destinazione funzionale delle aree interessate. Le previsioni del piano regolatore portuale non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti.

Nei porti sopra indicati nei quali è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dal comitato portuale, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Nei porti sopra indicati nei quali non è istituita l'autorità portuale, il piano regolatore è adottato dall'autorità marittima, previa intesa con il comune o i comuni interessati. Il piano è quindi inviato per il parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si esprime entro quarantacinque giorni dal ricevimento dell'atto. Decorso inutilmente tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole.

Il piano regolatore relativo a porti di cui alla categoria II, classi I, II e III, esaurita la procedura sopra descritta, è sottoposto, ai sensi della normativa vigente in materia, alla procedura per la valutazione dell'impatto ambientale ed è quindi approvato dalla regione.

Al piano regolatore portuale dei porti aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), e alle relative varianti, è allegato un rapporto sulla sicurezza dell'ambito portuale ai fini degli adempimenti previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 175/1988, sui rischi di incidenti rilevanti connessi con determinate attività industriali e dal decreto del Ministro dell'ambiente 20 maggio 1991, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 126 del 31 maggio 1991. Ai sensi del comma 8 dell'articolo 5, spetta allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere nei porti di cui alla categoria I e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Le regioni, il comune interessato o l'autorità portuale possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Spetta alla regione o alle regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III. Le autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. Sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali. I relativi progetti sono approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Quanto al piano operativo triennale, esso è previsto dall'articolo 9 della legge n. 84/1994. Tale disposizione, individuando le funzioni del comitato portuale, stabilisca che tale organo approva, entro novanta giorni dal suo insediamento, su proposta del presidente, il piano operativo triennale, soggetto a revisione annuale, concernente le strategie di sviluppo delle attività portuali e gli interventi volti a garantire il rispetto degli obiettivi prefissati.

Il comma 991 autorizza un contributo di 10 milioni di euro per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale (legge 443/2001) per la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili. Le modalità di attribuzione del contributo sono stabilite - previa acquisizione dei corrispondenti piani finanziari presentati dalle competenti autorità portuali e garantiti con idonee forme fideiussorie dai soggetti gestori che si impegnano altresì a farsi carico di una congrua parte dell'investimento – con il decreto di cui al comma 990.

Il comma 992 precisa che la realizzazione di opere previste nel piano regolatore portuale e nelle relative varianti ovvero le opere qualificate come adeguamenti tecnico-funzionali sono da intendersi quali attività di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti già esistenti, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 13, del decreto-legge 90/1990, che ha chiarito quali servizi si intendono compresi tra i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali. L'articolo 3, comma 13, del D.L. citato ha chiarito che tra i servizi

internazionali o connessi agli scambi internazionali previsti all'articolo 9, n. 6), del D.P.R. n. 633/1972, si intendono compresi anche:

- quelli di rifacimento, completamento, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione e riqualificazione degli impianti già esistenti, pur se tali opere vengono dislocate, all'interno dei porti, degli aeroporti, degli autoporti e degli scali ferroviari di confine, in sede diversa dalla precedente;
- i servizi relativi al movimento di persone e di assistenza ai mezzi di trasporto e quelli relativi ai servizi di carico, scarico, trasbordo, manutenzione, stivaggio, disstivaggio, pesatura, misurazione, controllo, refrigerazione, magazzinaggio, deposito, custodia e simili, relativi ai beni in esportazione, in transito o in importazione temporanea ovvero relativi a beni in importazione, purché tali servizi siano resi nell'ambito dei luoghi sopra indicati.

L'articolo 9, punto 6) del D.P.R. 633/1972 ha classificato come servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali i servizi prestati nei porti, negli autoporti, negli aeroporti e negli scali ferroviari di confine che riflettono direttamente il funzionamento e la manutenzione degli impianti ovvero il movimento di beni o mezzi di trasporto, nonché quelli resi dagli agenti marittimi raccomandatari.

Ai sensi dell'articolo 7, ultimo comma, del D.P.R. n. 633/1972, i servizi internazionali o connessi agli scambi internazionali di cui all'articolo 9 dello stesso D.P.R. non si considerano effettuati nel territorio dello Stato e sono, pertanto, sottratti alla sfera di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

Il comma 993 prevede che gli atti di concessione demaniale rilasciati dalle autorità portuali, in ragione della loro natura giuridica di enti pubblici non economici, siano assoggettati alla sola imposta proporzionale di registro e che i relativi canoni non costituiscano corrispettivi imponibili ai fini dell'IVA.

Di conseguenza la norma stabilisce che gli atti impositivi o sanzionatori fondati sull'applicazione dell'IVA ai canoni demaniali marittimi introitati dalle autorità portuali perdono efficacia e i relativi procedimenti tributari si estinguono.

La disposizione in esame intende pertanto chiudere il contenzioso esistente in materia, collegato ad un'interpretazione dell'Amministrazione finanziaria che considerava imponibili gli atti di concessione demaniale.

Si ricorda infatti che, in linea generale, non sono soggetti all'imposta sui redditi delle società (IRES) né all'imposta sul valore aggiunto (IVA) gli enti pubblici che esercitano esclusivamente "funzioni statali" poiché difettano in capo agli stessi, per espressa previsione normativa, la soggettività passiva ai fini dei predetti tributi, fatta salva l'ipotesi dello svolgimento di determinate attività, considerate comunque "commerciali" ai fini IVA e, come, tali, assoggettate alla sola imposta sul valore aggiunto.

L'amministrazione finanziaria, nella risoluzione n. 40/E del 16 marzo 2004, si è occupata del trattamento tributario dei canoni derivanti da concessioni demaniali ai fini dell'IRPEG (ora IRES) e dell'IVA. In tale risoluzione l'Amministrazione, pur riconoscendo, in conformità al parere reso in proposito dal Consiglio di Stato (parere 1641/02) portuali sono classificabili tra gli enti non commerciali in quanto enti pubblici preposti al prevalente esercizio di funzioni statali, ha tuttavia concluso che l'attività per la quale l'ente portuale ritrae i canoni di concessione demaniale, da identificarsi nella "gestione di beni demaniali", concretizzerebbe lo svolgimento di un'attività commerciale che farebbe assumere all'Autorità portuale la soggettività passiva ai fini IRPEG (ora IRES) e IVA, con la connessa rilevanza dei canoni e, quindi, la loro soggezione, sia ai fini dell'imposizione sul reddito che dell'imposta sul valore aggiunto.

Per quanto attiene in particolare al regime IVA dei canoni di concessione, la risoluzione - sulla scorta della legislazione italiana e comunitaria e della giurisprudenza della CE secondo le quali possono considerarsi svolte in qualità di pubblica autorità solo le attività degli enti pubblici che costituiscono cura di interessi pubblici, poste in essere nell'ambito e nell'esercizio del diritto pubblico - ha ritenuto che l'attività attraverso cui le Autorità portuali amministrano il demanio marittimo non viene esercitata in veste di pubblica autorità, né implica l'uso di poteri amministrativi. In conclusione, pertanto, a giudizio dell'amministrazione finanziaria, l'attività di concessione di aree demaniali, di banchine e di opere in ambito portuale, per le quali l'ente percepisce un canone di concessione, concretizzerebbe lo svolgimento di un'attività commerciale che farebbe assumere all'ente non commerciale la soggettività passiva ai fini dell'IVA.

Il comma 994 autorizza un contributo di 15 milioni di euro annui per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale (legge 443/2001) quale contributo per i mutui contratti nell'anno 2007 per la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili.

Il comma 995 prevede un decreto attuativo del Ministro dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di assicurare il rispetto del limite di spesa di cui al comma 994.

Il comma 996 novella l'articolo 5 della legge 84/1994 aggiungendo cinque nuovi commi.

Il comma 11-bis disciplina le operazioni di dragaggio nei siti oggetto di interventi di bonifica di interesse nazionale ai sensi dell'art. 252 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. codice ambientale), il cui perimetro comprende in tutto o in parte la circoscrizione dell'Autorità portuale. Poiché la disposizione fa riferimento esclusivamente ai siti individuabili ai sensi dell'articolo 252 del codice ambientale, non appare chiaro se essa possa trovare

applicazione anche ai siti di interesse nazionale individuati sulla base della normativa previgente. La disposizione prevede in particolare che le operazioni di dragaggio possano essere svolte anche contestualmente alla predisposizione del progetto relativo alle attività di bonifica. Al fine tuttavia di evitare di pregiudicare la futura bonifica del sito, il progetto di dragaggio dev'essere:

- basato su tecniche idonee ad evitare la dispersione del materiale;
- presentato dall'Autorità Portuale, o laddove non istituita dall'ente competente, al Ministero delle Infrastrutture, che lo approva entro trenta giorni sotto il profilo tecnico economico e lo trasmette al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'approvazione definitiva (che deve avvenire entro 30 giorni dalla trasmissione).

La norma specifica inoltre che il decreto di autorizzazione produce gli effetti di cui al comma 6 dell'art. 252 del decreto legislativo 152/2006 e, limitatamente alle attività di dragaggio inerenti il progetto, di cui al comma 7 del medesimo articolo. L'articolo 252, comma 6, dispone che "l'autorizzazione sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, ivi compresi, tra l'altro, quelli relativi alla realizzazione e all'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie alla loro attuazione" e che essa "costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori". Il comma 7 prevede che, nel caso in cui il progetto prevede la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale, l'approvazione del progetto di bonifica comprende anche tale valutazione.

Le disposizioni di cui al comma 11-ter disciplinano la destinazione dei materiali di dragaggio, prevedendo in particolare che:

- essi siano immessi o refluiti in mare ovvero impiegati per formare terreni costieri, qualora presentino caratteristiche chimiche, fisiche e microbiologiche, analoghe al fondo naturale con riferimento al sito di prelievo e idonee con riferimento al sito di destinazione, nonché non esibiscano positività a test ecotossicologici. In tal caso, fatte salve le competenze regionali, si prevede la necessità di autorizzazione da parte del Ministero dell'ambiente;
- i materiali di dragaggio aventi le caratteristiche indicate siano utilizzati anche per il ripascimento degli arenili. In tal caso la norma richiede l'autorizzazione della Regione territorialmente competente.

Il comma 11-quater prevede che i materiali derivanti dalle attività di dragaggio e di bonifica, purché non pericolosi possano essere refluiti, su autorizzazione della Regione territorialmente competente, all'interno di:

- casse di colmata;
- vasche di raccolta;
- strutture di contenimento poste in ambito costiero.

Viene altresì previsto che il progetto di tali strutture deve essere approvato dal Ministero delle infrastrutture, d'intesa con quello dell'ambiente. Lo stesso comma provvede a specificare le condizioni per poter procedere al citato refluimento. Viene infatti previsto che la non pericolosità deve sussistere all'origine o a seguito di trattamenti finalizzati esclusivamente alla rimozione degli inquinanti, ad esclusione quindi dei processi finalizzati all'immobilizzazione degli inquinanti stessi, come quelli di solidificazione/stabilizzazione. Per le citate strutture destinate ad accogliere i materiali da refluire viene poi richiesto un particolare sistema di impermeabilizzazione di cui vengono fissati i requisiti di permeabilità. Viene poi prevista l'attivazione della procedura di bonifica dell'area derivante dall'attività di colmata, in relazione alla destinazione d'uso, qualora al termine delle attività di refluimento, per i materiali di cui sopra si abbia il superamento dei livelli di inquinamento limite fissati dalla tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della Parte quarta del decreto legislativo 152/2006. La tabella 1 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte quarta del decreto n. 152/2006 (Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare) si compone di due colonne A e B; nella colonna A vengono indicate le concentrazioni limite per i siti ad uso di verde pubblico, privato e residenziale, mentre nella colonna B i limiti per i siti ad uso commerciale e industriale.

Il comma 11-*quinquies* demanda ad un successivo decreto del Ministero dell'ambiente, da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, la fissazione delle metodologie e dei criteri da seguire nell'analisi - da effettuarsi nel sito prima del dragaggio - volta a verificare l'idoneità del materiale dragato ad essere gestito secondo quanto previsto ai commi 11-*ter* e 11-*quater*.

In caso di realizzazione, nell'ambito dell'intervento di dragaggio, di strutture adibite al deposito temporaneo di materiali derivanti dal dragaggio nonché dalle operazioni di bonifica, prima della loro messa a dimora definitiva, viene stabilito un termine massimo di deposito di 30 mesi senza limitazione di quantitativi, purché sia assicurato il non trasferimento degli inquinanti agli ambienti circostanti. Sono in ogni caso fatte salve le disposizioni adottate per la salvaguardia della Laguna di Venezia.

Il comma 11-*sexies* dispone, infine, che nell'eventualità di una diversa destinazione e gestione a terra dei materiali derivanti dall'attività di dragaggio, si applicano le previsioni della vigente normativa ambientale.

Il comma 997 interviene sull'articolo 8 della legge 84/1994 relativo alle competenze del Presidente dell'Autorità portuale, e in particolare, sulla competenza - di cui al comma 3, lett. *m*) - in ordine al mantenimento ed approfondimento dei fondali nei porti. Il presidente dell'Autorità portuale è titolare di funzioni quali la predisposizione del piano operativo triennale, del piano regolatore portuale, il coordinamento delle attività svolte nel porto dalle

pubbliche amministrazioni, nonché il coordinamento e il controllo delle attività soggette ad autorizzazione e concessione, e dei servizi portuali, l'amministrazione delle aree e dei beni del demanio marittimo compresi nell'ambito della circoscrizione territoriale, sulla base delle disposizioni di legge in materia. In particolare, il Presidente dell'Autorità portuale assicura la navigabilità nell'ambito portuale e provvede, con l'intervento del servizio escavazione porti, e, in via subordinata, con le modalità di cui all'articolo 6, comma 5 (gara pubblica) al mantenimento ed approfondimento dei fondali, fermo restando quanto disposto in merito alle opere infrastrutturali dall'articolo 5, commi 8 e 9, sulla base di progetti sottoposti al visto del competente ufficio speciale del genio civile per le opere marittime, nel rispetto della normativa sulla tutela ambientale, anche adottando, nei casi indifferibili di necessità ed urgenza, provvedimenti di carattere coattivo; nei casi di interventi urgenti e straordinari di escavazione provvede, anche ricorrendo a modalità diverse da quelle di cui all'articolo 6, comma 5. Ai fini degli interventi di escavazione e manutenzione dei fondali può indire, assumendone la presidenza, una conferenza di servizi con le amministrazioni interessate. A seguito della modifica, al Presidente è affidato il compito di assicurare la navigabilità nell'ambito portuale e provvedere al mantenimento ed approfondimento dei fondali, fermo restando quanto disposto dall'articolo 5, commi 8 e 9, della stessa legge 84/1994 in ordine alle competenze per la realizzazione di opere infrastrutturali nei porti. Il richiamato comma 8 affida allo Stato l'onere per la realizzazione delle opere nei porti di cui alla categoria I e per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Le regioni, il comune interessato o l'autorità portuale possono comunque intervenire con proprie risorse, in concorso o in sostituzione dello Stato, per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classi I e II. Spetta alla regione o alle regioni interessate l'onere per la realizzazione delle opere di grande infrastrutturazione nei porti di cui alla categoria II, classe III. Le disposizioni del comma si applicano alle regioni a statuto speciale nei limiti dei rispettivi statuti. Le autorità portuali, a copertura dei costi sostenuti per le opere da esse stesse realizzate, possono imporre soprattasse a carico delle merci imbarcate o sbarcate, oppure aumentare l'entità dei canoni di concessione. Ai sensi del comma 9, sono considerate opere di grande infrastrutturazione le costruzioni di canali marittimi, di dighe foranee di difesa, di darsene, di bacini e di banchine attrezzate, nonché l'escavazione e l'approfondimento dei fondali. I relativi progetti sono approvati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Restano fermi - in quanto compatibili - le disposizioni dell'articolo 5, commi 11-bis e seguenti introdotti dall'articolo 1, comma 996 della finanziaria 2007, prima illustrato. Con riferimento alla già prevista conferenza di servizi con le amministrazioni interessate indetta dal Presidente dell'Autorità portuale, assumendone la presidenza, per gli interventi di escavazione e manutenzione dei fondali, viene introdotto il termine finale di sessanta giorni. L'articolo 26 della legge 84/1994 ha trasferito al Ministero dei trasporti - a partire dal 1° gennaio 1995 - il servizio per l'escavazione dei porti

marittimi nazionali, prima in capo al Ministero dei lavori pubblici; al Ministero è altresì affidato il compito di approvare il piano quinquennale di escavazione dei porti e del rinnovo dei mezzi e delle attrezzature. L'articolo 6, comma 5, ha previsto che l'esercizio delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali e di affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale fosse affidato in concessione dall'autorità portuale mediante gara pubblica.

Il comma 1002 prevede che il Ministro delle infrastrutture procede ai sensi dell'articolo 163 del codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 163/2006) per l'ampliamento del porto di Taranto, al fine di garantire gli interventi infrastrutturali volti ad assicurare il necessario adeguamento strutturale. L'art. 163 rientra nel Capo IV intitolato "Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi" del Titolo III della Parte II del decreto n. 163. In tale capo sono confluite le norme in materia di infrastrutture strategiche recate dal d.lgs. n. 190/2002 emanato in attuazione della legge delega n. 443/2001 (cd. legge obiettivo). L'ampliamento del Porto di Taranto rientra tra le opere del cd. Programma infrastrutture strategiche di cui alla legge obiettivo e, come tale, è sottoposto alla speciale disciplina ora trasfusa nel citato Capo IV.

Secondo quanto riportato in un documento del Ministero delle infrastrutture, "il progetto si colloca nel contesto di una nuova strategia di sviluppo dei porti nazionali. In tal ottica è inquadrabile nel disegno più generale di trasformare il porto di Taranto in un hub portuale di primaria importanza. Gli interventi riguardano la realizzazione di una prima parte delle opere previste per il suddetto hub portuale ed in particolare:

- 1) la piattaforma logistica;
- 2) la strada dei moli con relativa illuminazione ed impianti;
- 3) l'ampliamento del quarto sporgente;
- 4) la realizzazione della darsena ad ovest del quarto sporgente.

Il soggetto attuatore è l'Autorità portuale di Taranto.

Il valore complessivo degli interventi previsti ammonta a 156,149 M€, così ripartiti:

- 1) piattaforma logistica: 27,574 M€;
- 2) strada dei moli con relativa illuminazione ed impianti: 26,146 M€;
- 3) ampliamento del quarto sporgente: 74,686 M€;
- 4) realizzazione della darsena ad ovest del quarto sporgente: 27,743 M€.

Il quadro dei finanziamenti disponibili risulta essere il seguente: 37,544 M€ sono finanziati dal concessionario; 21,523 M€ con la Legge Obiettivo, 92,590 M€ con i finanziamenti della legge 413/98 e 4,492 M€ con i fondi propri dell'Ente".

Per quanto riguarda le previsioni dell'art. 163 relativamente alle attività del Ministro delle infrastrutture, si ricorda che viene previsto, tra l'altro, che il Ministro delle infrastrutture promuove e propone intese quadro tra Governo e

singole regioni, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle infrastrutture, nonché la redazione dei progetti delle infrastrutture da parte dei soggetti aggiudicatori, anche attraverso eventuali opportune intese o accordi procedurali tra i soggetti comunque interessati. Si segnala poi in particolare il comma 5 che prevede che “al fine di agevolare, sin dall'inizio della fase istruttoria, la realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle regioni o province autonome interessate, propone al Presidente del Consiglio dei Ministri la nomina di commissari straordinari, i quali seguono l'andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati”.

Il comma 1003 reca un'autorizzazione di una spesa di 100 milioni di euro per l'anno 2008 – da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dei trasporti – per le seguenti finalità:

- sviluppo delle filiere logistiche;
- interventi nei porti con connotazioni di *hub* portuali di interesse nazionale: è demandata ad un decreto del Ministro dei trasporti, da adottare sentita la Conferenza stato-regioni, la determinazione dei criteri e delle caratteristiche necessari per la individuazione degli suddetti *hub*;
- interventi finalizzati allo sviluppo delle attività di *transshipment* e dell'intermodalità.

Il *transshipment* è una schema di trasporto che consiste in un complesso di procedure relative al trasferimento (sbarco/reimbarco) di contenitori dalle grandi navi *portacontainer* (o navi madri) su battelli di dimensioni minori definiti navi *feeder*. Con questi sistemi, dai grandi porti è possibile trasferire le merci o sui treni, mediante i percorsi dei *landbridge*, o sulle reti di navi *feeder* verso porti che servono retroterra o *hinterland* regionali.

Il comma 1004 stabilisce che il cinquanta per cento delle risorse stanziato dal comma 1003 (100 milioni di euro per l'anno 2008) è finalizzato:

- allo sviluppo del porto di Gioia Tauro in quanto piattaforma logistica del Mediterraneo in aggiunta ai porti già individuati, tra i quali quello di Augusta e il porto canale di Cagliari;
- ad incentivare la localizzazione di attività produttive nella area portuale di Gioia Tauro, anche in regime di zona franca in conformità con la legislazione comunitaria vigente in materia.

L'espressione: "zona franca" indica un istituto di diritto doganale, consistente nell'applicazione – in un ambito territoriale determinato – di un regime particolare di esenzione doganale, generalmente configurato come finzione giuridica di estraneità della porzione territoriale costituita in zona franca rispetto al territorio doganale dello Stato.

La finzione di extraterritorialità non comporta l'esclusione del territorio franco dall'ordinamento doganale dello Stato, ma determina che quest'ultimo, sebbene di fatto situato entro il territorio doganale, agli effetti dell'imposizione tributaria, è considerato fuori della linea doganale ed è così sottratto al regime doganale ordinario, per essere assoggettato a un regime speciale, il quale sostanzialmente consente di introdurre, depositare e, a volte, di manipolare, trasformare e consumare le merci estere nella zona franca in esenzione da tributi e formalità doganali. Il confine della zona franca dovendosi inoltre considerare corrispondente alla linea doganale, le merci nazionali o nazionalizzate introdotte nella zona franca devono ritenersi esportate; viceversa, le merci estratte dalla zona franca e destinate al consumo nel territorio doganale devono considerarsi, agli effetti doganali, merci di provenienza estera.

Sebbene le singole zone franche possano essere positivamente assoggettate a regimi propri secondo la volontà del legislatore, possono distinguersi, in generale:

- il regime di zona franca "integrale", che permette non solo l'introduzione, il deposito, la manipolazione delle merci nel territorio franco, ma anche il consumo e l'utilizzazione delle stesse da parte dei residenti, in esenzione doganale;
- il regime ordinario dei porti franchi, delle zone portuali franche (o punti franchi) e dei depositi franchi, in cui l'esenzione dal tributo e dalle formalità doganali è limitata all'introduzione delle merci in zona franca, alle operazioni relative al loro carico, scarico, trasbordo o comunque inerenti al traffico commerciale, al loro deposito, negoziazione e riesportazione, allo scopo di agevolare il traffico mercantile internazionale, il commercio di riesportazione e il deposito all'interno di tali zone e, per conseguenza, di incoraggiare l'utilizzazione di determinate attrezzature da parte degli operatori commerciali. Quando viene consentita la lavorazione o la trasformazione industriale delle merci introdotte, l'istituto assume anche un'ulteriore finalità di incentivazione industriale, consentendo agli stabilimenti insediati nella zona franca di utilizzare le materie prime e le merci necessarie al processo produttivo, nonché di riesportare i prodotti finiti, in esenzione dai dazi doganali.

La materia è positivamente disciplinata nella legislazione nazionale ed europea. In particolare, l'articolo 166 del codice doganale comunitario, adottato con regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, definisce le zone franche e i depositi franchi come "parti del territorio doganale della Comunità o aree situate in tale territorio, separate dal resto di esso, in cui:

- a) le merci non comunitarie sono considerate, per l'applicazione dei dazi all'importazione e delle misure di politica commerciale all'importazione, come merci non situate nel territorio doganale della Comunità, purché non siano immesse in libera pratica o assoggettate ad un altro regime doganale, né utilizzate o consumate in condizioni diverse da quelle previste dalla regolamentazione doganale;

- b) le merci comunitarie, per le quali una normativa comunitaria specifica lo preveda, beneficiano, a motivo del loro collocamento in tale zona franca o in tale deposito franco, di misure connesse, in linea di massima, alla loro esportazione”.

L'articolo 167 autorizza gli Stati membri a destinare a zona franca talune parti del territorio doganale della Comunità, stabilendone il limite geografico, e ad autorizzare la creazione di depositi franchi in locali da essi approvati.

Le zone franche sono intercluse e gli Stati membri stabiliscono i punti di entrata e di uscita, sottoponendoli a vigilanza doganale. Sono previste disposizioni specifiche per assicurare il rispetto della legislazione doganale. In particolare, l'autorità doganale può comunque controllare le merci che entrano in una zona franca o in un deposito franco, che vi vengono depositate o che ne escono. L'accesso a una zona franca o a un deposito franco può essere vietato alle persone che non offrono tutte le garanzie necessarie per l'osservanza delle leggi doganali. La costruzione di qualsiasi immobile in una zona franca è subordinata a un'autorizzazione preventiva dell'autorità doganale.

L'articolo 172 consente, alle condizioni previste dal codice medesimo, lo svolgimento di qualsiasi attività di natura industriale o commerciale oppure di prestazione di servizi in una zona franca o in un deposito franco, con l'osservanza degli obblighi contabili previsti dall'articolo 176, previa notifica all'autorità doganale e salve le limitazioni e i divieti – anche di carattere soggettivo – che la medesima autorità può disporre. L'utilizzazione, la manipolazione e la trasformazione delle merci non comunitarie collocate in una zona franca o in un deposito franco sono ammesse alle condizioni indicate dall'articolo 173. Salve le eccezioni ammesse per i prodotti di rifornimento, tali merci non possono essere invece consumate o utilizzate nelle zone franche o nei depositi franchi.

Dal punto di vista del controllo le zone franche possono esser di due tipi: quelle di primo tipo hanno una delimitazione territoriale in ragione della quale le merci collocate all'interno del loro perimetro, soggetto a vigilanza doganale, godono automaticamente del regime che le esclude dall'assoggettamento a diritti doganali e all'applicazione dell'imposta sul valore aggiunto. Le zone franche del secondo tipo, invece, hanno un regime assimilato a quello dei depositi doganali, in conseguenza del quale godono del regime più favorevole per esse previsto soltanto le merci introdotte con espressa dichiarazione presentata alle competenti autorità.

Le zone franche esistenti all'interno dell'Unione europea erano 31 nel 2002 (Commissione europea, comunicazione 2002/C 50/05); dopo l'ingresso degli Stati che hanno recentemente aderito all'Unione sono cresciute al numero di 62 (Commissione europea, Direzione generale delle imposte e delle dogane: dato aggiornato al 1° settembre 2005).

Nell'ordinamento nazionale, l'articolo 2 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 43/1973, assimila ai territori extra-doganali i depositi franchi, i punti

franchi e gli altri analoghi istituti disciplinati in particolare nella sezione quarta. Ivi, l'articolo 166 riguarda i punti franchi, che possono essere istituiti con legge nelle principali città marittime nonché in località interne che rivestano rilevante importanza ai fini dei traffici con l'estero. Ove non vi provveda la legge, con decreto del Presidente della Repubblica sono stabilite le attività commerciali e industriali che possono essere esercitate in ciascun punto franco e le disposizioni da osservarsi ai fini della disciplina doganale. Le merci introdotte nei punti franchi possono formare oggetto delle manipolazioni usuali necessarie per la loro conservazione, nonché degli altri trattamenti che per ciascun punto franco sono previsti dalle norme che ne disciplinano il funzionamento. In tal caso, le merci sono assimilate a quelle in regime di temporanea importazione e sono soggette alle condizioni e formalità stabilite in via generale dal Ministero dell'economia e delle finanze, prescindendosi tuttavia dalla prevista cauzione. Le merci introdotte nei depositi franchi e nei punti franchi possono esservi consumate o utilizzate solo alle condizioni stabilite per l'importazione definitiva. L'istituzione di zone franche è stata generalmente disposta con speciali norme di legge.

Il comma 1005 prevede l'istituzione di un Comitato per l'adozione del piano di sviluppo e di potenziamento dei sistemi portuali di interesse nazionale e per la determinazione dell'importo di spesa destinato a ciascuno di tali sistemi. Il Comitato - presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, per sua delega, dal Ministro dei trasporti - è composto dai Ministri dei trasporti, dell'interno, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, delle infrastrutture, dell'ambiente e tutela del territorio e del mare, dell'università e della ricerca, nonché dai Presidenti delle regioni interessate.

Il comma 1006 reca disposizioni relative alla destinazione delle somme, di cui al comma 1003, comprese quelle provenienti dai ribassi d'asta, non utilizzate al termine della realizzazione delle opere prevedendo che tali somme sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad apposito capitolo da istituire nello stato di previsione del Ministero dei trasporti ai fini degli interventi previsti dai commi 1003, 1004 e 1005.

Il comma 1007 stabilisce l'applicazione agli interventi per lo sviluppo dei sistemi portuali di rilevanza nazionale, di cui ai commi 1003, 1004 e 1005, delle norme dettate dal codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 163/2006) per i contratti pubblici di rilevanza comunitaria nei settori ordinari, concernenti il procedimento di approvazione dei progetti e gli effetti ai fini urbanistici ed espropriativi. Tali disposizioni sono contenute nella parte II, titolo I, capo IV, sezione II, del codice (articoli 97 e 98). Per quanto riguarda gli effetti dell'approvazione dei progetti, il comma 2 dell'articolo 98 prevede che essa costituisca variante urbanistica a tutti gli effetti. Ciò al fine di accelerare la

realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi, tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città.

14. AUTOTRASPORTO

La legge 32/2005 ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di autotrasporto, ancorando la riforma del settore a principi come la libera contrattazione dei prezzi, la responsabilità condivisa tra tutti i soggetti coinvolti nella catena del trasporto, l'accentuazione dei controlli sulla sicurezza e sulla regolarità dei servizi, l'introduzione di criteri di qualità nel trasporto di merci, in particolare di quelle sensibili (prodotti farmaceutici, derrate alimentari, rifiuti industriali, merci pericolose).

Il Governo era delegato ad adottare, entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge 32/2005 (quindi entro il 25 settembre 2005) uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni relative alle tre seguenti aree di intervento:

- a) servizi automobilistici interregionali di competenza statale;
- b) liberalizzazione regolata dell'attività di autotrasporto, e contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi di autotrasporto merci per conto terzi;
- c) organizzazione e funzioni delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto merci.

L'articolo 1, comma 4, della legge 32/2005 consentiva al Governo di adottare decreti legislativi correttivi, entro il termine di due anni dalla sua entrata in vigore, quindi entro il 25 marzo 2007.

L'articolo 22-septies, comma 1, del decreto-legge 248/2007 ha differito al 31 dicembre 2008 il termine per l'adozione, da parte del Governo, di decreti legislativi correttivi di quello (286/2005) adottato sulla materia della liberalizzazione dell'autotrasporto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera b) della legge 32/2005.

I principi e criteri direttivi generali della delega riguardavano:

- a) il riordino delle normative ed il loro adeguamento alla disciplina comunitaria, in un'ottica di mercato aperto e concorrenziale;
- b) la salvaguardia della concorrenza fra le imprese operanti nei settori dell'autotrasporto di merci e dell'autotrasporto di viaggiatori;
- c) tutela della sicurezza della circolazione e della sicurezza sociale;
- d) introduzione di una normativa di coordinamento fra i principi della direttiva 2003/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 luglio 2003, sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, e l'apparato sanzionatorio previsto in relazione alla patente a punti.

Quanto ai principi e criteri direttivi specifici per il riordino delle disposizioni in materia di servizi automobilistici interregionali, la legge prevedeva, tra l'altro, l'eliminazione delle rendite e dei diritti di esclusività attraverso il graduale passaggio dal regime concessorio a quello autorizzativo senza nuovi o maggiori

oneri per la finanza pubblica, la riformulazione dell'apparato sanzionatorio, con riferimento, in particolare, alla previsione di sanzioni amministrative a carico delle imprese per la perdita dei requisiti necessari al rilascio dell'autorizzazione per l'esercizio dei servizi, per il mancato rispetto delle condizioni e prescrizioni contenute nell'autorizzazione, e per gli adempimenti formali di carattere documentale.

Con riferimento alla liberalizzazione regolata dell'attività di autotrasporto di merci per conto di terzi, la legge delega individuava, in particolare, quali principi e criteri direttivi specifici, il superamento del sistema delle tariffe obbligatorie a forcella per l'autotrasporto di merci; la responsabilità soggettiva del vettore e, ove accertata, del committente, del caricatore e del proprietario delle merci, i quali agiscono nell'esercizio di un'attività di impresa o di pubbliche funzioni, per la violazione delle disposizioni sulla sicurezza della circolazione, la previsione, di regola, della forma scritta per i contratti di trasporto (vedi *infra*), nonché dell'applicazione degli usi e delle consuetudini in caso di controversie legali relative a contratti non in forma scritta, l'individuazione di un sistema di certificazione di qualità per particolari tipologie di trasporti su strada, come quelle delle merci pericolose, delle derrate deperibili, dei rifiuti industriali e dei prodotti.

Quanto ai principi e criteri direttivi specifici per la delega all'organizzazione e alle funzioni delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto merci, la legge indicava il riordino e la razionalizzazione delle strutture e degli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto, con attribuzione alla Consulta generale per l'autotrasporto delle funzioni di proposta di indirizzi e strategie di governo del settore, anche in materia di controlli, monitoraggio e studio, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e la riforma del comitato centrale e dei comitati provinciali per l'Albo nazionale degli autotrasportatori di cose per conto di terzi, con attribuzione anche di compiti di gestione operativa.

L'articolo 3 della legge ha recato poi l'abrogazione – riconnessa al principio di delega relativo alla forma scritta del contratto di trasporto - della disposizione (art. 3) del decreto-legge 256/2001, che aveva dettato una norma di interpretazione autentica della normativa allora vigente in ordine alla forma del contratto di trasporto.

14.1. Servizi automobilistici interregionali

Il decreto legislativo 285/2005 ha dato attuazione alla delega recata dalla legge n. 32/2005 relativamente al riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale, intendendosi per tali i servizi di trasporto di persone effettuati su strada mediante autobus, ad offerta indifferenziata, che si svolgono in modo continuativo o periodico su un percorso che interessa il territorio di almeno tre regioni ed aventi itinerari, orari, frequenze e prezzi prestabiliti, nonché i servizi integrativi aventi le predette caratteristiche. L'obiettivo

perseguito è quello del superamento, in conformità con la disciplina comunitaria, degli aspetti restrittivi della libera concorrenza ancora presenti nello svolgimento dei servizi di linea interregionali di competenza statale, pervenendo ad un sistema autorizzatorio, attraverso una graduale fase di adattamento dal sistema della concessione amministrativa. Il provvedimento è quindi finalizzato alla liberalizzazione, alla sicurezza dei viaggiatori, alla qualità dei servizi offerti, al rispetto della normativa in tema di sicurezza sociale e alla tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato. Per l'accesso al mercato, il decreto prevede il rilascio di un'autorizzazione, con validità massima di cinque anni, alle imprese iscritte nel registro delle imprese che soddisfino le condizioni richieste dal Ministero dei trasporti. A regime, non è più previsto alcun diritto di esclusività, per cui più imprese o gruppi di imprese riunite possono esercitare, in concorrenza tra di loro, i medesimi collegamenti automobilistici, a condizione che le stesse dimostrino di possedere i requisiti per l'accesso alla professione di trasportatore di persone su strada, nonché di operare nel pieno rispetto delle disposizioni nazionali in materia fiscale e sociale e di offrire servizi qualitativamente validi e sicuri per le persone trasportate. Il decreto legislativo, prevede, poi, oltre ad un articolato sistema sanzionatorio per le infrazioni che le imprese possono compiere, distinguendole in infrazioni relative all'esercizio di un servizio di linea e infrazioni che non riguardano specificatamente l'esercizio di un servizio di linea, una precisa disciplina per il periodo transitorio. In particolare, si prevede che fino al 31 dicembre 2010:

- continuano ad esse valide le concessioni dei servizi di linea rilasciate ai sensi della legge n. 1822 del 1939; alle imprese titolari di concessione, che soddisfano le condizioni per l'accesso al mercato previste dal decreto legislativo, viene rilasciato, su istanza, il corrispondente titolo autorizzativo, in luogo della concessione;
- possono essere autorizzati nuovi servizi di linea o modifiche dirette a produrre nuove relazioni di traffico nei servizi di linea già esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, a condizione che le relazioni di traffico proposte interessino località distanti più di 30 Km da quelle servite da relazioni di traffico comprese nei programmi di esercizio dei servizi di linea oggetto di concessione statale; tale previsione è stata poi modificata dall'articolo 10, comma 9, del decreto-legge 7/2007, ditalchè, fino al 31 dicembre 2010, possono essere autorizzati nuovi servizi di linea, o autorizzate modifiche intese ad introdurre nuove relazioni di traffico nei servizi di linea già esistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo;
- le domande per l'istituzione di nuovi servizi di linea o di modifica di quelli esistenti, presentate ai sensi della previgente normativa e per le quali non sia concluso il relativo procedimento alla data di entrata in vigore del decreto legislativo in esame, sono regolate dalle norme contenute nel decreto medesimo.

Dal 1° gennaio 2011:

- le imprese titolari di concessione amministrativa che non soddisfano le condizioni previste per l'accesso al mercato o che non hanno presentato istanza per il rilascio del titolo autorizzativo in luogo della concessione, decadono dall'esercizio dell'attività;
- per nuovi servizi di linea o per la modifica di quelli esistenti è richiesto il rilascio dell'autorizzazione, previo soddisfacimento delle condizioni richieste dalla nuova normativa per l'accesso al mercato.

14.2. Esercizio dell'attività di autotrasportatore

Il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 286 ha dato attuazione alla delega di cui alla legge n. 32/2005 relativamente al riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasportatore. Il provvedimento oltre ad incidere sul riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'esercizio dell'attività di autotrasporto di cose per conto terzi con contestuale raccordo con la disciplina delle condizioni e dei prezzi dei servizi (capo I), ha recepito nell'ordinamento interno la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione dei conducenti professionali.

Il riassetto normativo in materia di liberalizzazione regolata dell'attività di autotrasporto di merci si basa sostanzialmente sui seguenti cardini:

- superamento delle tariffe obbligatorie (cosiddette tariffe a forcella) e libera contrattazione dei prezzi tra committenti e vettori;
- ricorso volontario agli accordi di settore, ossia accordi di diritto privato che le organizzazioni associative di vettori e di utenti possono stipulare per regolare i rapporti contrattuali, sulla base della normativa in materia di sicurezza della circolazione e di sicurezza sociale;
- responsabilità soggettiva condivisa di tutti i soggetti della catena del trasporto in caso di esercizio abusivo dell'attività di autotrasporto o violazione delle norme sulla sicurezza della circolazione;
- controllo della regolarità amministrativa della circolazione, attestata da una serie di documenti obbligatori tra i quali un certificato dal quale risulti la permanenza dell'iscrizione all'Albo nazionale degli autotrasportatori;
- certificazione di qualità per specifiche categorie di trasporto (quali le merci pericolose, le derrate deperibili, i rifiuti industriali ed i prodotti farmaceutici);
- forma "di regola" scritta del contratto, al fine di favorire la correttezza e la trasparenza dei rapporti tra contraenti.

Per quanto concerne la direttiva 2003/59/CE oggetto di recepimento nel d. lgs. 286/2005, essa reca nuove norme comunitarie tese a garantire che i conducenti, tramite la loro qualificazione, possiedano il livello necessario sia per l'accesso all'attività, sia per l'esercizio dell'attività di guida, a tal fine istituendo l'obbligo di

una qualificazione iniziale e di una formazione periodica degli esercenti il servizio di autotrasporto attraverso un certificato di idoneità professionale («CAP») comprovante la qualificazione iniziale o la formazione periodica. Il decreto legislativo 286/2005 recepisce la direttiva, prevedendo che l'attività di guida di veicoli per i quali è richiesta la patente delle categorie C, C+E, D e D+E sia subordinata all'obbligo di qualificazione iniziale ed all'obbligo di formazione periodica per il conseguimento della carta di qualificazione del conducente.

La legge finanziaria 2006 (266/2005) all'articolo 1, comma 108, dispone che al fine di agevolare il processo di riforma del settore dell'autotrasporto di merci favorendo la riqualificazione del sistema imprenditoriale anche mediante la crescita dimensionale delle imprese, in modo da renderle più competitive sul mercato interno ed internazionale, è istituito nello stato di previsione della spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato «Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica», con una dotazione iniziale di 80 milioni di euro per l'anno 2006. La finanziaria 2007 (296/2006) ha, inoltre, previsto:

- la destinazione di una quota del 40 per cento del fondo alla realizzazione e al completamento di strutture logistiche intermodali di I livello le cui opere e servizi sono già previsti dai piani regionali trasporti (articolo 1, comma 916);
- l'assegnazione al fondo della somma di 186 milioni di euro per l'anno 2006, per il proseguimento degli interventi a favore dell'autotrasporto di merci, nonché, ove si individuino misure compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87 del Trattato istitutivo della Comunità europea, per interventi di riduzione del costo del lavoro delle imprese di autotrasporto di merci relativo all'anno 2006 (articolo 1, comma 918);
- il prelievo dal fondo dell'importo di 70 milioni di euro, da destinare a misure agevolative a favore dei soggetti che acquisiscano, anche mediante locazione finanziaria, autoveicoli adibiti al trasporto di merci, di massa complessiva pari o superiore a 11,5 tonnellate (articolo 1, comma 919);
- il prelievo dal fondo dell'importo di 42 milioni di euro da destinare alla riduzione dei premi INAIL per i dipendenti delle imprese di autotrasporto (articolo 1, comma 920).

Dopo l'emanazione della finanziaria 2007, il decreto-legge 300/2006, all'articolo 6, comma 8, ha disposto il mantenimento le somme del fondo non impegnate entro il 31 dicembre 2006, nel conto dei residui, per essere versate in entrata nell'anno 2007, ai fini della riassegnazione nello stato di previsione del Ministero dei trasporti. Inoltre, il regolamento per la disciplina del fondo, previsto sempre dalla norma istitutiva (articolo 1, comma 108, della legge 266/2005) dovrà essere emanato entro il termine del 30 giugno 2007, pena la completa destinazione delle somme alla riduzione dei premi INAIL per i dipendenti delle imprese di autotrasporto.

14.3. Strutture e gli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto merci

Il decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284 ha dato attuazione alla terza area di intervento indicata dalla legge delega 32/2005, provvedendo a riordinare le strutture e gli organismi pubblici operanti nel settore dell'autotrasporto merci, in particolare la Consulta generale per l'autotrasporto e il Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori. Il provvedimento si muove nell'ottica della separazione delle funzioni dei due organi, pur nella consapevolezza del necessario collegamento fra gli stessi per il raggiungimento di obiettivi comuni, legati all'individuazione di politiche di settore in grado di realizzare la migliore mobilità delle merci e favorire la competitività delle imprese italiane di produzione e di servizi. Viene così riconosciuto alla Consulta generale per l'autotrasporto un ruolo di proposta di indirizzi e strategie di governo del settore, riformando l'organizzazione e le competenze del Comitato centrale e degli organi periferici, a seguito del trasferimento alle province delle funzioni relative alla tenuta degli Albi provinciali degli autotrasportatori, prima espletate dai Comitati provinciali.

La Consulta generale per l'autotrasporto - organo collegiale con rappresentanti degli organismi pubblici e privati coinvolti nel settore è collocata alla diretta dipendenza del Ministro dei trasporti – Dipartimento per i trasporti terrestri - in posizione di autonomia contabile e finanziaria: essa è chiamata a svolgere attività propositiva, di studio, di monitoraggio, di consulenza delle autorità politiche, per la definizione delle politiche di intervento e delle strategie di governo nel settore dell'autotrasporto e della logistica.

Il Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori opera - nell'ambito del Ministero dei trasporti – in posizione di autonomia contabile e finanziaria con compiti sostanzialmente di gestione operativa. Compito primario del Comitato centrale è proprio quello di provvedere alla formazione ed alla pubblicazione dell'Albo nazionale degli autotrasportatori, l'iscrizione al quale costituisce condizione essenziale per l'esercizio della professione di autotrasportatore.

Gli organi periferici del Comitato centrale sono individuati nei Comitati regionali per l'Albo degli autotrasportatori chiamati, in particolare, a dare esecuzione alle direttive del Comitato centrale, e a formulare proposte in ordine alla formazione ed alla tenuta degli Albi provinciali. L'opportunità di mantenere in vita come organi periferici unicamente i Comitati regionali – rispetto agli organi periferici della precedente normativa (Comitati regionali e Comitati provinciali)– nasceva, secondo quanto dichiarato in sede di relazione illustrativa dello schema del decreto legislativo in questione, dalla constatazione che l'entrata in vigore delle norme di cui al decreto legislativo 112/1998 aveva fatto venir meno la quasi totalità dei compiti dei Comitati provinciali in materia di tenuta degli albi provinciali degli autotrasportatori, attribuendo alle province le connesse funzioni. Ai Comitati provinciali erano così rimasti compiti legati all'osservanza delle tariffe obbligatorie, peraltro anch'essi superati dalla

liberalizzazione dell'attività di autotrasporto introdotta dal decreto legislativo 286/2005.

14.4. Accesso alla professione di autotrasportatore

La disciplina dell'accesso alla professione di autotrasportatore è dettata dal d.lgs. 22 dicembre 2000, n. 395 (recepimento della direttiva 98/76/CE) intervenuto in attuazione della delega recata dalla legge 23 dicembre 1997, n. 454. Tale legge aveva modificato la previgente disciplina della legge 298/1978, prevedendo interventi per lo sviluppo dell'intermodalità e la ristrutturazione dell'autotrasporto – in particolare attraverso forme di aggregazione tra imprese e la riduzione delle imprese monoveicolari – al fine di consentire al comparto dell'autotrasporto nazionale di evolvere verso forme e modalità di servizio più evolute e competitive e di incrementare il trasporto combinato. Il d. lgs. 395/2000 - poi novellato dal d.lgs. 28 dicembre 2001, n. 478 – ha dato attuazione alla normativa comunitaria, rivedendo e integrando la previgente disciplina sull'accesso alla professione di autotrasportatore di cose per conto terzi. Il decreto – che è diretto a rendere effettiva la libertà di stabilimento anche per la professione di trasportatore su strada di viaggiatori, nonché ad adeguare l'ordinamento alle modifiche introdotte nel frattempo in sede comunitaria - ha precisato le condizioni in presenza delle quali può essere esercitata l'attività di autotrasporto per conto terzi dalle imprese iscritte all'Albo in possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e idoneità professionale, nonché di licenza o di diverso titolo previsto per l'esercizio dell'attività: sono altresì previste verifiche e sanzioni anche in relazione alla permanenza delle condizioni iniziali. Il decreto ha poi dettato alcune disposizioni transitorie, in attesa dell'avvio della completa liberalizzazione dell'esercizio della professione, sulla quale sono intervenute diverse proroghe anche nel corso della XIV legislatura. Il comma 1-bis dell'articolo 22 del d. lgs. 395/2000 – introdotto dal d. lgs. 478/2001 - reca una disposizione transitoria per l'accesso al mercato dell'autotrasporto nel periodo che va dal 1° luglio 2001 al 31 dicembre 2007, prevedendo che, oltre al possesso dei requisiti di onorabilità, capacità finanziaria e capacità professionale (già previsti dal d.lgs. 95 in via generale, in attuazione della direttiva comunitaria), le imprese che intendono svolgere l'attività di autotrasporto dimostrino di avere acquisito per cessione d'azienda imprese di autotrasporto ovvero l'intero parco dei veicoli di altra impresa che cessi l'attività.

14.5. Il fondo per l'accompagnamento della riforma dell'autotrasporto

L'art. 1, comma 108, della legge 266/2005 (finanziaria 2006) ha istituito, nello stato di previsione di spesa del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato «Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica», con una dotazione

iniziale di 80 milioni di euro, ed ha stabilito che le relative modalità di utilizzazione sarebbero state disciplinate con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 400/1988, su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

L'art. 1, comma 920 della legge 296/2007 (finanziaria 2007) ha disposto che il 40% delle disponibilità finanziarie residue del Fondo, pari a 38 milioni di euro, sia destinato alla realizzazione ed al completamento di strutture intermodali di primo livello, per cui restano disponibili, a favore delle imprese di autotrasporto di merci, risorse pari a 22,8 milioni di euro. L'art. 6, comma 8, del decreto-legge 300/2006 ha mantenuto in bilancio dette risorse per l'esercizio finanziario 2007.

Il decreto-legge 81/2007 (art. 12, comma 1) ha stabilito la possibilità di erogare le risorse medesime anche mediante credito di imposta, secondo modalità da definirsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica 227/2007 ha precisato le modalità di ripartizione e di erogazione del Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica; in particolare l'art. 2, comma 2, prevede che 22,8 milioni di euro siano destinati all'erogazione di contributi a favore delle imprese di autotrasporto e ne individua le diverse tipologie di intervento; l'art. 2, comma 4 e l'art. 4, demandano ad un decreto del Ministro dei trasporti, di stabilire i termini e modalità per accedere ai benefici in questione, nonché i modelli delle istanze e le informazioni che le stesse dovranno contenere; l'art. 3, comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, al fine di stabilire le modalità di fruizione dell'agevolazione mediante credito d'imposta.

Il decreto del Ministro dei trasporti n. 206 del 14 dicembre 2007, ha fissato le modalità di ripartizione e di erogazione del Fondo per le misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica, in attuazione del richiamato decreto del Presidente della Repubblica 227/2007

Il decreto del Ministro dei trasporti 5 marzo 2008 ha disciplinato il procedimento di fruizione, mediante credito d'imposta, del contributo di cui all'art. 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 227/2007.

14.6. La legge finanziaria 2008 (244/2007) e il decreto-legge 248/2007

L'articolo 2, commi 225-229, della legge finanziaria 2008 dispongono interventi in materia di autotrasporto.

Il comma 225 reca l'autorizzazione alla spesa di ulteriori 30 milioni per l'anno 2008 per gli interventi relativi ad un maggior livello di sicurezza nella circolazione stradale dei mezzi di autotrasporto ed a un loro minore impatto ambientale.

Il comma 226 assegna al "Fondo per misure di accompagnamento della riforma dell'autotrasporto di merci e per lo sviluppo della logistica" la somma di 20 milioni per ciascuno degli anni 2009 e 2010.

Il comma 227 introduce vincoli specifici alle imprese che intendono esercitare la professione di autotrasportatore di cose per conto di terzi, obbligandole all'acquisizione: di altra impresa di autotrasporto; ovvero l'intero parco veicolare, purché composto di veicoli di categoria non inferiore ad Euro 3, di altra impresa che cessa l'attività di autotrasporto per conto di terzi; ovvero singolarmente o in forma associata veicoli adibiti al trasporto di cose di categoria non inferiore a Euro 3 e aventi massa complessiva a pieno carico non inferiore a ottanta tonnellate.

Il comma 228 riduce di 56,4 milioni per il 2008 e di 4,7 milioni per ciascuno degli anni 2008-2012 l'autorizzazione di spesa per interventi in favore della ristrutturazione dell'autotrasporto.

Il comma 229 dispone il mantenimento in conto residui e il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle somme rese disponibili per pagamenti non più dovuti in relazione all'autorizzazione di spesa per la ristrutturazione dell'autotrasporto.

L'articolo 44-bis del decreto-legge 248/2007, al comma 1, lettera a) espunge dall'elenco n. 1, allegato alla legge 244/2007 (finanziaria 2008) al numero 16, il riferimento alla legge 6 giugno 1974, n. 298, articolo 63.

L'elenco n. 1 citato è stato formato sulla base dell'articolo 2, comma 615, della finanziaria 2008 che vieta, a decorrere dall'anno 2008, l'iscrizione negli stati di previsione dei Ministeri delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai provvedimenti legislativi indicati nell'elenco. L'espunzione dell'articolo 63, della legge 298/1974 consente che i contributi annuali versati dagli iscritti all'albo degli autotrasportatori potranno, invece, essere iscritte nello stato di previsione del ministero interessato al fine di procedere all'erogazione di somme secondo la legislazione vigente.

L'articolo 44-bis del decreto-legge 248/2007, al comma 1, lettera b) modifica l'articolo 3, comma 40, della legge 244/2007 (finanziaria 2008) estendendone l'applicabilità alla contabilità speciale intestata al comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori per le spese di funzionamento del comitato centrale e dei comitati provinciali.

Il richiamato articolo 3, comma 40, conferma, per il triennio 2008-2010, l'applicazione delle misure relative al controllo sui prelevamenti dai conti di tesoreria di determinate categorie di enti titolari di conti correnti e di contabilità speciali aperti presso la Tesoreria dello Stato.

Disposizioni dirette al controllo dei flussi di tesoreria degli enti sottoposti al sistema di Tesoreria unica, con l'obiettivo di porre limiti alla crescita della spesa delle pubbliche amministrazioni, sono state introdotte a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1997 (legge n. 662/1996 e D.L. n. 669/1996). Si tratta di misure dirette ad imporre, da un lato, limiti ai pagamenti dal bilancio dello Stato

sui conti di tesoreria unica che presentano elevate giacenze e, dall'altro, vincoli sui tiraggi dai conti stessi da parte dei soggetti intestatari dei conti, con l'obiettivo del contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni.

15. CABOTAGGIO MARITTIMO

I commi 998-1000 della legge finanziaria 2007 (296/2006) hanno disciplinato le nuove convenzioni con alcune società marittime.

Il comma 998 autorizza la spesa di 50 milioni di euro a decorrere dal 2009 per la stipula di nuove convenzioni con le società marittime esercenti:

- i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori nonché eventuali prolungamenti tecnicamente ed economicamente necessari ritenuti essenziali ad assicurare il soddisfacimento delle esigenze connesse con lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate, ed in particolare del Mezzogiorno;
- i servizi postali e commerciali con le isole dell'Arcipelago toscano, Partenopee, Pontine, Eolie, Egadi, Pelagie, di Ustica e di Pantelleria;
- servizi marittimi sovvenzionati di carattere locale nella costa orientale dell'Adriatico.

Le convenzioni avrebbero dovuto essere stipulate nei limiti degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, entro il 30 giugno 2007 e avere scadenza in data non anteriore al 31 dicembre 2012.

La disposizione è volta a completare il processo di liberalizzazione del settore dei cabotaggio marittimo e a privatizzare le società esercenti i predetti servizi.

La legge finanziaria 2008 (244/2007) all'articolo 2, comma 223, ha rifinanziato l'intervento autorizzando la spesa di 5 milioni di euro per il 2008 e di 15 milioni di euro per l'anno 2009.

Ai sensi del comma 999, le convenzioni devono essere stipulate dal Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di criteri stabiliti dal CIPE e devono contenere l'indicazione delle linee da servire, delle procedure e dei tempi di liquidazione del rimborso degli oneri di servizio pubblico; nelle convenzioni devono inoltre essere introdotti meccanismi di efficientamento volti a ridurre i costi del servizio per l'utenza, e forme di flessibilità tariffaria non distorsive della concorrenza. Le convenzioni devono essere notificate alla Commissione Europea per la verifica della loro compatibilità con il regime comunitario. Nelle more degli adempimenti comunitari si applicano le convenzioni attualmente in vigore. La deliberazione CIPE 111/2007 del 9 novembre 2007 ha dettato i criteri per la determinazione degli oneri di servizio pubblico e delle dinamiche tariffarie nel settore dei servizi di cabotaggio marittimo di pubblico interesse.

Il comma 1000 reca l'abrogazione delle seguenti disposizioni:

- articoli 11 e 12 della legge 5 dicembre 1986, n. 856 recanti la disciplina relativa alle convenzioni e alle tariffe da praticare nei servizi marittimi sovvenzionati di collegamento con le isole maggiori e minori;
- commi 1, 2 e 3 dell'articolo 9 del decreto-legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito dalla legge 5 maggio 1989, n. 160 che stabiliscono la disciplina

delle sovvenzioni di equilibrio da corrispondere per le linee, e le relative frequenze, ritenute essenziali per assicurare i collegamenti necessari a svolgere il trasporto marittimo, tra cui i servizi marittimi sovvenzionati di collegamento con le isole;

- comma 2 dell'articolo 8 e articolo 9 della legge 20 dicembre 1974, n. 684, concernenti rispettivamente l'autorizzazione al Ministro dei trasporti a concedere sovvenzioni per l'esercizio dei servizi di collegamento con le isole maggiori e minori, mediante apposita convenzione di durata ventennale, e l'oggetto della convenzione;
- articolo 1 della legge 20 dicembre 1974, n. 684, ai sensi del quale le società di navigazione a partecipazione statale del gruppo FINMARE concorrono a realizzare una nuova politica marittima per conseguire, con l'ulteriore sviluppo dei traffici, il potenziamento della flotta nazionale, esercitando: il trasporto di merci di massa, secche e liquide, in particolare per il rifornimento delle industrie di base; il trasporto di merci di linea; i servizi di collegamento con le isole maggiori e minori; i servizi passeggeri di prevalente interesse turistico; la gestione stralcio dei servizi internazionali passeggeri. L'articolo prevede che le attività sopra indicate siano svolte in regime di libera attività imprenditoriale, avendo presenti le esigenze della massima efficienza ed economicità, secondo criteri di funzionalità e di specializzazione.

Il comma 1001 reca una modifica all'articolo 1, comma 1, della legge 19 maggio 1975, n. 169. L'articolo 1 citato affida l'esercizio delle linee marittime per l'espletamento dei servizi postali e commerciali con le isole dell'Arcipelago toscano, Partenopee, Pontine, Eolie, Egadi, Pelagie, di Ustica e di Pantelleria – a partire dal 1° gennaio 1976 - ad apposite società di navigazione a carattere regionale, con sede rispettivamente in Livorno, Napoli e Palermo, al cui capitale la società Tirrenia di navigazione per azioni del gruppo Finmare partecipa in misura non inferiore al 51 per cento.

La modifica è volta a precisare che la partecipazione della società Tirrenia a dette società nella misura non inferiore al 51% avrà luogo fino all'attuazione del processo di privatizzazione del Gruppo Tirrenia e delle singole società che ne fanno parte.

Si ricorda che del Gruppo Tirrenia Spa fanno parte, oltre alla Capogruppo Tirrenia di Navigazione Spa, che comprende anche la Divisione Adriatica, le società CAREMAR (Campania Regionale Marittima), SAREMAR (Sardegna Regionale Marittima), SIREMAR (Sicilia Regionale Marittima), TOREMAR (Toscana Regionale Marittima).

La Tirrenia di Navigazione è impegnata prevalentemente nel mercato del trasporto passeggeri e merci sulle rotte marine dei collegamenti delle isole della Sardegna e della Sicilia, e, attraverso la divisione Adriatica, nelle rotte tra l'Italia, l'Albania, la Croazia, la Grecia e il Montenegro nonché per le isole Tremiti e

delle rotte dell'alto Adriatico. Le società Siremar, Caremar, Toremar e Saremar sono impegnate rispettivamente nei collegamenti tra il continente e le isole della Sicilia, della Campania e Pontine, della Toscana e della Sardegna.

La società Tirrenia di navigazione s.p.a. è controllata per l'intero capitale sociale dalla Fintecna, società a sua volta interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze già Ministero del tesoro.

Le società del gruppo gestiscono i collegamenti marittimi attraverso convenzioni con lo Stato, l'ultima delle quali in scadenza al 31 dicembre 2007: si ricorda tuttavia che il comma 998 ha previsto la stipula di nuove convenzioni con scadenza non anteriore al 31 dicembre 2012.

16. TRASPORTO AEREO

16.1. Tariffe aeree

L'articolo 3 del decreto-legge 7/2007 ha vietato le offerte ed i messaggi pubblicitari di tariffe aeree, altrimenti sanzionabili come pubblicità ingannevole:

- 1) recanti la sola indicazione del prezzo al netto di spese, tasse ed altri oneri;
- 2) riferite a singole tratte di andata o ritorno;
- 3) riferite ad un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi delimitati o a modalità di prenotazione, salvo che tali elementi non siano espressamente indicati nell'offerta.

16.2. L'individuazione degli aeroporti di interesse nazionale e la questione Alitalia-Malpensa

L'articolo 698 del codice della navigazione prevede che alla individuazione degli aeroporti e dei sistemi di interesse nazionale, "quali nodi essenziali per l'esercizio delle competenze esclusive dello Stato", si provvede con un decreto del Presidente della Repubblica, da adottare (previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) d'intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni e sentita l'Agenzia del demanio, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari da esprimere entro trenta giorni dall'assegnazione.

Ai fini dell'individuazione, si tiene conto delle dimensioni e della tipologia del traffico, dell'ubicazione territoriale e del ruolo strategico degli aeroporti, nonché di quanto previsto nei progetti europei TEN (Reti Transeuropee dei trasporti).

La materia "porti e aeroporti civili" è compresa dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, tra le materie di legislazione concorrente, mentre l'articolo 117, sesto comma, stabilisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle sole materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni. L'adozione del DPR deve avvenire a seguito di un'articolata procedura, che comprende in particolare l'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni. Tale procedura sembra riconnettersi ad un indirizzo presente nella giurisprudenza costituzionale (sentenza della Corte costituzionale 303/2003) che, in applicazione del principio di sussidiarietà, considera possibile il conferimento, con legge statale, di competenze amministrative a livello centrale, anche in materie non espressamente attribuite alla legislazione esclusiva statale, subordinatamente ad alcune condizioni, tra le quali un adeguato coinvolgimento delle regioni interessate al procedimento decisionale. Ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del d.lgs. 96/2005 (che ha riformato il codice della navigazione aerea) le regioni esercitano le proprie competenze in materia nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni contenute nel Titolo III del libro I della parte II del codice della navigazione. Pertanto la disciplina sulla individuazione degli aeroporti di interesse nazionale è da considerarsi legislazione di principio.

All'individuazione predetta non si è ancora proceduto, nel frattempo si è manifestata la crisi dell'aeroporto di Malpensa, conseguentemente a quella di Alitalia che ha deciso di concentrare le sue attività sull'aeroporto di Fiumicino.

Nel dicembre del 2006 il Governo decise di cedere il controllo di Alitalia, avendo constatato l'impossibilità di realizzare uno stabile e proficuo risanamento dell'azienda, a soggetti in grado di perseguire il necessario rafforzamento industriale, competitivo e finanziario, beneficiando allo stesso tempo di auspicabili sinergie operative. La dismissione di partecipazioni dello Stato è condotta con modalità trasparenti e non discriminatorie, senza prescindere dai vincoli derivanti dalla normativa europea in tema di aiuti di Stato. Venne richiesto ai potenziali acquirenti del controllo di Alitalia l'impegno:

- a perseguire quanto lo stesso acquirente indica nel proprio piano, come necessario per il risanamento e il rilancio dell'azienda;
- ad assicurare la salvaguardia dell'identità nazionale (intesa come mantenimento della sede della società in Italia, del marchio, del logo e del portafoglio dei diritti di traffico);
- a non cedere la partecipazione acquisita per un periodo di 3 anni;
- a mantenere non i livelli occupazionali attuali o quelli minimi che il Ministero dei trasporti avrebbe potuto individuare in via autonoma, ma unicamente i livelli che lo stesso acquirente avrebbe ritenuto congrui in relazione alle iniziative previste nel piano e, quindi, tali da risultare coerenti con gli obiettivi di risanamento e rilancio dell'azienda.

L'esito delle procedura è stato negativo: i principali operatori europei del settore hanno ritenuto di non partecipare alla procedura e, tra i soggetti che invece vi hanno preso parte, nessuno ha presentato un'offerta vincolante.

Ribadendo la ferma intenzione di realizzare tempestivamente la cessione del controllo di Alitalia, nella convinzione che questo sia l'unico percorso capace di condurre ad un risanamento stabile dell'azienda, sia sotto il profilo competitivo che finanziario, il Ministero dell'Economia, il 31 luglio 2007 ha designato un nuovo presidente della società ed ha espresso l'auspicio che il nuovo vertice aziendale provveda a individuare tempestivamente soggetti industriali e finanziari disponibili ad acquisire il controllo della Società e ad assumere l'impegno a promuovere il risanamento, lo sviluppo e il rilancio di Alitalia, tenendo conto dei profili di interesse generale ritenuti imprescindibili da parte del Governo in un'ottica di continuità e adeguatezza di servizio del trasporto aereo in Italia. Il Ministero, infine, si è riservato di valutare con piena disponibilità le modalità tecniche di cessione del controllo che la Società formulerà ai propri azionisti.

Il nuovo *management* ha approvato un nuovo piano industriale che definisce le più opportune iniziative in grado di contenere l'emorragia patrimoniale e finanziaria che continua a indebolire l'azienda ed inoltre ad assicurare l'imprescindibile mantenimento dei presupposti di continuità aziendale, il cui venir meno determinerebbe una rapida accelerazione nella già grave situazione finanziaria di Alitalia. Il nuovo piano si incardina nel più volte confermato

intendimento del Governo di cedere il controllo di Alitalia, risultando quindi, come lo ha definito la società, un piano di transizione e sopravvivenza, in attesa che si realizzi l'ingresso del nuovo azionista di controllo. Gli obiettivi di fondo che il piano intende perseguire sono la modifica e ridimensionamento dell'assetto di *business* della compagnia nel periodo transitorio, in modo da renderlo più sostenibile da un punto di vista economico, in un contesto di migliore efficienza operativa; salvaguardia del valore del *brand* Alitalia attraverso la ridefinizione della missione industriale e di un profilo competitivo distintivo; miglior posizionamento industriale così da favorire l'ingresso di soggetti terzi in possesso di competenze specifiche e risorse finanziarie da destinare allo sviluppo della compagnia; consistente apporto di risorse finanziarie, mediante aumento di capitale. La trattativa privata per la dismissione del controllo dell'azienda prende il via l'8 ottobre 2007, quando sono valutate le sei proposte provenienti da Air France-Klm, Lufthansa, Ap Holding, Aeroflot, Texas Pacific Group e una cordata il cui rappresentante legale è l'ex presidente della Corte Costituzionale, Antonio Baldassarre. Il 6 dicembre 2007, scadenza del termine per la presentazione delle offerte 'non vincolanti', ne arrivano tre: Air France-Klm, Ap Holding (AirOne) e la cordata Baldassarre. Il 21 dicembre 2007 Alitalia sceglie il gruppo franco-olandese per la trattativa in esclusiva e i ricorsi al giudice amministrativo proposti da Ap Holding vengono respinti. Il 2 aprile 2008, a seguito del negativo andamento delle trattative con il gruppo franco-olandese, il *management* di Alitalia ha conosciuto un altro avvicendamento. Il Governo, con il decreto-legge 80/2008, ha valutato che Alitalia è il vettore che maggiormente assicura il servizio pubblico di trasporto aereo nei collegamenti tra il territorio nazionale e i Paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché nei collegamenti di adduzione sulle citate rotte del traffico passeggeri e merci dai e ai bacini di utenza regionali; conseguentemente, ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di assicurare, per ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale, il servizio pubblico di trasporto aereo, ha concesso ad Alitalia un prestito di 300 milioni di euro, definendolo "di breve termine" ed "a condizioni di mercato" della durata strettamente necessaria per non comprometterne la continuità operativa. La Commissione europea si è riservata di valutare se il prestito integra la fattispecie di "aiuto di Stato". Il medesimo decreto-legge (articolo 1, comma 3) equipara tutti gli atti, i pagamenti e le garanzie posti in essere da Alitalia a quelli di cui al terzo comma, lettera d), dell'articolo 67 del regio decreto 267/1942, per gli effetti previsti dalla medesima disposizione. Tale norma disciplina il fallimento delle società e l'articolo 67 si occupa della revoca degli atti del fallito, escludendo dalla revocatoria (terzo comma, lettera d):

- gli atti, i pagamenti e le garanzie concesse su beni del debitore purché posti in essere in esecuzione di un piano che appaia idoneo a consentire il risanamento della esposizione debitoria dell'impresa e ad assicurare il riequilibrio della sua situazione finanziaria e la cui ragionevolezza sia attestata da un professionista iscritto nel registro dei revisori contabili.

La disposizione prevede una generale esclusione degli atti di Alitalia dalla eventuale revocatoria fallimentare, anche se è precisato che l'esclusione opera per gli effetti previsti dalla citata norma del regio decreto, cioè quelli di evitare il fallimento dell'azienda e "in esecuzione di un piano".

La Regione Lombardia, con legge 29/2007 ha disciplinato la materia degli aeroporti regionali, ma il Governo (delibera dell'11 gennaio 2008) l'ha impugnata per violazione della Costituzione e della normativa comunitaria.

Il decreto-legge 248/2007 (articolo 21-quater) disciplina gli ammortizzatori sociali nei settori aeroportuale e della navigazione aerea e istituisce, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, un fondo di continuità infrastrutturale, finalizzato al mantenimento degli investimenti nell'area di Malpensa.

Un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 31 dicembre 2008, concede o proroga, in deroga alla normativa ordinaria, trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale nelle aree territoriali colpite da processi di riorganizzazione derivanti da nuovi assetti del sistema aeroportuale. Rientrano in tale fattispecie i processi i quali abbiano comportato una crisi occupazionale che coinvolga un numero di unità lavorative superiore a tremila. La norma dovrebbe riguardare il processo di riorganizzazione relativo all'Aeroporto Malpensa di Milano. Tali benefici in deroga sono ammessi nel limite di spesa di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009. Viene, altresì, esteso ai trattamenti straordinari di integrazione salariale concessi al personale, anche navigante, dei vettori aerei, nonché delle società da essi derivanti a séguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie, la disciplina ordinaria sulle possibilità di proroga, oltre il termine di 24 mesi, relativa ai trattamenti straordinari di integrazione salariale concernenti i programmi di ristrutturazione, riorganizzazione o conversione aziendale

Viene istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, un fondo di continuità infrastrutturale, finalizzato al mantenimento degli investimenti nell'area di Malpensa. Il fondo è ripartito tra la Regione Lombardia e gli enti locali azionisti della società di gestione aeroportuale, con una dotazione di 40 milioni di euro per l'anno 2008.

17. TRASPORTO FERROVIARIO

17.1. La revoca dei contratti "alta velocità"

Il decreto-legge 7/2007 (articolo 13, commi 8-*quinquiesdecies*-8-*duodevicies*) ha disposto la revoca di alcune concessioni rilasciate dall'Ente ferrovie dello Stato alla società TAV Spa, allo scopo di garantire, nella realizzazione del sistema Alta velocità, che i criteri e gli affidamenti dei lavori risultino competitivi, secondo la normativa vigente, e che i tempi e le spese risultino compatibili con priorità e programmi di investimento delle infrastrutture ferroviarie, nel rispetto dei vincoli dettati al gestore delle infrastrutture ferroviarie e degli impegni assunti con l'Unione europea in tema di riduzione del disavanzo e del debito pubblico.

La revoca si estende a tutti i rapporti convenzionali derivanti o collegati, stipulati da TAV Spa. con i *general contractors* nelle date del 15 ottobre 1991 e 16 marzo 1992. L'affidamento della progettazione esecutiva e la costruzione delle infrastrutture ferroviarie relative alla realizzazione del progetto Alta Velocità sono stati inizialmente affidati, mediante atto di concessione, da Ferrovie dello Stato Spa alla società Treno Alta Velocità - TAV Spa ed è stato previsto - a carico della società concessionaria - di avvalersi, nell'adempimento delle relative prestazioni, di *general contractors* scelti da (o garantiti da) "uno dei principali gruppi industriali italiani". In seguito, le convenzioni attuative avevano individuato i soggetti ai quali affidare la realizzazione secondo adeguati standard qualitativi e nel rispetto dei termini prefissati.

Successivamente, l'articolo 131, comma 2 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) ha disposto che, per la progettazione esecutiva e i lavori di costruzione delle infrastrutture ferroviarie per il sistema dell'Alta Velocità, non ancora iniziati alla data di entrata in vigore della stessa legge, dovesse provvedersi a un nuovo affidamento tramite gara, in conformità con la vigente normativa comunitaria e nazionale in tema di lavori pubblici e di appalti. L'articolo 131 della legge n. 388/00 aveva, altresì, revocato le concessioni rilasciate alla TAV dall'Ente Ferrovie dello Stato per la parte concernente i lavori di costruzione. Il comma 2 di tale articolo 131 è stato poi abrogato dall'articolo 11 del D.Lgs. 166/2002 (cosiddetto "collegato infrastrutture"), il quale ha stabilito che le concessioni rilasciate a TAV da Ferrovie dello Stato, e i sottostanti rapporti instaurati da TAV Spa con i *general contractors* concernenti le opere di progettazione esecutiva e di costruzione delle infrastrutture ferroviarie per il sistema dell'Alta Velocità, dovessero proseguire senza soluzione di continuità. La disposizione ha esplicitato quindi la prosecuzione delle concessioni rilasciate alla TAV Spa dall'ente Ferrovie dello Stato il 7 agosto 1991 e il 16 marzo 1992 (ivi comprese le successive modificazioni ed integrazioni) ed i sottostanti rapporti di *general contracting* instaurati dalla TAV Spa, riguardanti le opere di cui all'articolo 2, lettera h), della legge 17 maggio 1985, n. 210. Tale norma costituisce il fondamento della partecipazione dell'ente Ferrovie dello Stato, anche in posizione minoritaria, a società o ad enti operanti in Italia o all'estero, aventi per fini la progettazione esecutiva e la costruzione

delle linee e delle infrastrutture ferroviarie per il sistema alla velocità, per le quali il recupero e la remunerazione del capitale investito avviene attraverso lo sfruttamento economico effettuato da parte della società stessa. La norma in questione ha escluso inoltre che a tale società possano partecipare fornitori e costruttori interessati alla realizzazione degli investimenti effettuati dalla stessa e riservando la gestione delle infrastrutture così realizzate alla gestione unitaria dell'ente "Ferrovie dello Stato". Nel febbraio 2002 l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato è intervenuta con un parere trasmesso ai Presidenti di Camera e Senato, al Presidente del Consiglio, al Ministro dell'Economia e Finanze e al Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90, al fine di segnalare i potenziali effetti distorsivi della concorrenza derivanti dalla prevista abrogazione dell'articolo 131, comma 2 della legge 388/2000. L'Autorità, pur condividendo l'obiettivo di realizzare in Italia infrastrutture ferroviarie comparabili con quelle presenti in altri paesi europei, ha rilevato che la predetta disposizione non appariva coerente con le direttive comunitarie dettate in materia di appalti pubblici, attuate in Italia con il decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158, poiché l'abrogazione dell'articolo 131, comma 2 della legge n. 388/00, comportando una reviviscenza dell'affidamento diretto delle opere la cui realizzazione non è ancora iniziata, avrebbe eluso l'obbligo di gara sancito dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

Il decreto-legge 7/2007 disciplina i criteri e la procedura per i rimborsi dovuti dalla Società Ferrovie dello Stato, prevedendo che questa, anche in deroga alla normativa vigente, provveda direttamente - ai sensi del successivo comma - all'accertamento ed al rimborso degli oneri connessi alle attività progettuali e preliminari condotte per le opere oggetto della revoca; il rimborso è dovuto nei limiti dei costi effettivamente sostenuti e non ancora rimborsati alla data di entrata in vigore del decreto legge. Vengono fissati i criteri per la determinazione dell'indennizzo nell'ipotesi in cui la revoca dell'atto amministrativo incida su preesistenti rapporti negoziali con privati. In tale ipotesi, l'indennizzo:

- è parametrato al solo danno emergente (e non al "lucro cessante");
- tiene conto dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà all'interesse pubblico dell'atto amministrativo;
- tiene conto altresì dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico.

17.2. L'efficienza del servizio ferroviario

I principali strumenti che regolano i rapporti tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e lo Stato sono:

- il contratto di servizio pubblico disciplina essenzialmente gli obblighi di servizio pubblico posti a carico della società (art. 4, comma 4, L. 538/1993, legge finanziaria 1994)

- il contratto di programma regola gli oneri di gestione dell'infrastruttura posti a carico dello Stato e gli investimenti per lo sviluppo ed il mantenimento in efficienza della rete.

La legge 238/1993 prevede che questi atti e i relativi aggiornamenti sono trasmessi, prima della stipulazione, dal Ministro dei trasporti (ora dal Ministro delle infrastrutture) al Parlamento, per l'espressione del parere da parte delle commissioni permanenti competenti per materia, corredati dal parere, ove previsto, del CIPE. Le commissioni parlamentari competenti esprimono parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione. L'articolo 9, comma 2-ter, del decreto-legge 159/2007 ha soppresso il parere parlamentare relativamente al contratto di servizio.

La disciplina dei rapporti tra gestore dell'infrastruttura e lo Stato è contenuta nell'art. 4 dell'atto di concessione (D.M 138/T del 31 ottobre 2000) e nell'articolo 5 del D.P.R 277/1998 come modificato dall'art. 14 del D.Lgs 188 del 2003.

L'articolo 5 del D.P.R 277/1998 come modificato dall'art. 14 del D.Lgs 188/2003 dispone che i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma. Quest'ultimo è stipulato per un periodo minimo di tre anni nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato, di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti.

Il contratto di programma mira alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali e indica i mezzi per farvi fronte. Il contratto di programma disciplina, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, la concessione di finanziamenti per far fronte a nuovi investimenti, per la manutenzione ed il rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, per il miglioramento della qualità dei servizi, per lo sviluppo dell'infrastruttura stessa e per assicurare il rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica. Il contratto di programma può prevedere la concessione di un indennizzo al gestore dell'infrastruttura ferroviaria per le perdite conseguenti alla assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria per la prestazione dei servizi nell'interesse della collettività definiti dal regolamento CEE n. 1191/69, ovvero conseguenti alla assegnazione di capacità di infrastruttura ferroviaria specificamente finalizzata a favorire lo sviluppo dei trasporti ferroviari delle merci. Possono altresì essere previsti incentivi al gestore per ridurre i costi di fornitura dell'infrastruttura e l'entità dei diritti di accesso, ferma restando la necessità di garantire il conseguimento di elevati livelli di sicurezza, l'effettuazione delle operazioni di manutenzione, il miglioramento della qualità dell'infrastruttura e dei servizi ad essa connessi.

L'art. 4 dell'atto di concessione prevede che il contratto di programma sia stipulato per una durata non inferiore a cinque anni, sia aggiornabile e rinnovabile anche annualmente e che, in relazione all'infrastruttura ferroviaria,

individuare gli obiettivi e le modalità di finanziamento da parte dello Stato relativi a:

- manutenzione straordinaria e potenziamento e sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari;
- manutenzione ordinaria;
- contributi per eventuali maggiori costi relativi alla circolazione ed alla condotta dei treni;
- eventuali indennizzi per le perdite finanziarie derivanti da assegnazione di capacità per la prestazione di servizi nell'interesse della collettività;
- adeguamenti a norme di legge in materia sanitaria e ambientale.

Il contratto di programma 2001-2005 è stato sottoscritto, previo parere favorevole del CIPE, dal Ministero dei trasporti e dal gestore dell'infrastruttura Ferrovie dello Stato Spa il 2 maggio 2001 in luogo del Contratto di programma 1994-2000 stipulato il 13 febbraio 1996.

Il 1° luglio 2001 è stata costituita la società di gestione dell'infrastruttura, RFI (Rete Ferroviaria Italiana Spa), divenuta destinataria esclusiva dell'Atto di concessione (art. 1, comma 3 D.M. 31 ottobre 2000, n. 138-T) e destinataria finale del Contratto di programma (art. 4 del contratto medesimo). A norma del medesimo art. 4 del contratto di programma, il Ministero del tesoro (ora dell'economia e delle finanze) non detiene partecipazioni azionarie dirette in RFI Spa ma nella sola società holding (FS Spa) che detiene il controllo di RFI Spa. In virtù del contratto di programma, lo Stato assume obblighi di finanziamento che adempie mediante aumento del capitale sociale di FS Spa, incaricata di trasferire poi detti finanziamenti (sempre in forma di aumenti di capitale) alla società di gestione dell'infrastruttura.

Il contratto ha durata quinquennale a decorrere dal 1° gennaio 2001. Esso (art. 5) disciplina il finanziamento da parte dello Stato:

- delle attività di manutenzione ordinaria;
- degli investimenti finalizzati alla manutenzione straordinaria e al potenziamento e allo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria;
- degli investimenti finalizzati alla ricerca, alla sperimentazione, agli adeguamenti a norme di legge in materia sanitaria e ambientale, nonché agli adeguamenti alle specifiche tecniche dell'interoperabilità del sistema ferroviario europeo;
- degli investimenti finalizzati al miglioramento della sicurezza (compresi quelli nelle lunghe gallerie);
- degli investimenti per lo sviluppo del sistema Alta Velocità/Alta Capacità.

Il Gestore dell'infrastruttura ha l'obbligo di gestire il funzionamento della rete assicurando la circolazione in sicurezza dei treni, secondo il criterio del tendenziale equilibrio tra le entrate e le uscite. Il Gestore è inoltre tenuto a presentare un Piano di priorità degli investimenti, da sottoporre alla valutazione

del CIPE, elaborato in conformità al Piano d'impresa e sulla base degli indirizzi stabiliti dal Piano generale dei Trasporti e della Logistica e dei seguenti criteri generali:

- mantenimento in efficienza della rete e degli impianti;
- miglioramento dell'automazione e della sicurezza, anche mediante la soppressione dei passaggi a livello;
- redditività economica e ricadute gestionali (grado di copertura dei costi futuri);
- sviluppo di sistemi di offerta per il trasporto ferroviario ambientalmente sostenibili in vista del riequilibrio modale;
- tempistica a finire ed attivazioni di significative fasi funzionali intermedie;
- grado di integrazione con altri investimenti collegati, con particolare riguardo alle linee ad Alta Capacità, ai corridoi europei, alle aree urbane ed ai nodi delle aree metropolitane;
- potenziamento della rete per il trasporto ferroviario delle merci in logica intermodale, tenendo conto delle esigenze in materia di trasporto di merci pericolose;
- potenziamento della rete nel Mezzogiorno e nelle altre aree del Paese carenti di infrastrutture.

Le parti sono chiamate ad impegnarsi per assicurare la gestione della circolazione e il mantenimento in esercizio delle linee costituenti l'infrastruttura ferroviaria nazionale, individuate dall'atto di concessione anche con riferimento al collegamento ferroviario via mare tra la penisola e la Sicilia e la Sardegna.

A tali fini, lo Stato riconosce al Gestore:

- a) contributi pari ai costi sostenuti dal Gestore per la manutenzione ordinaria delle linee e degli impianti, comprensivi degli oneri accessori e delle tasse concessionali;
- b) l'indennizzo per le perdite finanziarie dovute sia ai mancati pedaggi dovuti ad assegnazione di capacità di infrastruttura per servizi nell'interesse della collettività, sia a scompensi tra oneri di gestione della circolazione e relativi ricavi,
- c) contributi per extra costi di circolazione e di condotta non attribuibili al gestore che deve essere trasferito alle imprese ferroviarie che utilizzano l'infrastruttura sotto forma di sconto trasparente e non discriminante.

Si stabilisce, inoltre, che le previsioni di tali contributi pubblici in conto esercizio e degli indennizzi stabiliti possano subire variazioni entro il 31 luglio di ogni anno, previa intesa delle Parti; in relazione alle modifiche introdotte dal secondo addendum si impegna il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'economia, a reperire e rendere disponibili i finanziamenti necessari al gestore per la copertura degli oneri sopraindicati e delle ulteriori eventuali somme occorrenti a seguito delle revisioni e si prevede

che i finanziamenti relativi agli oneri per la manutenzione ordinaria dell'infrastruttura ferroviaria possano essere effettuati anche attraverso aumenti di capitale sociale e che il Gestore possa compensare tali spese nel proprio conto economico attraverso l'utilizzo di idonee partite contabili.

La Tabella 1, allegata al Contratto di Programma 2001- 2005, descrive i contributi pubblici in conto esercizio al Gestore dell'infrastruttura (RFI) per gli anni 2001 – 2005; tali contributi – come modificati per effetto delle successive revisioni – sono modulati come segue: 1.478 milioni di euro per il 2001, 1.535 milioni di euro per il 2002, 1.497 milioni di euro per il 2003, 1.379 milioni di euro per il 2004, 1.327 milioni di euro per il 2005. Con l'Addendum n. 4 è stato previsto un nuovo contributo di 901 milioni di euro per il 2006.

Il contratto prevede che la parte degli investimenti che non trova copertura nelle risorse stanziata venga realizzata a carico di future leggi finanziarie o di spesa.

È prevista la possibilità di revisioni annuali anche in dipendenza di eventuali disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e di bilancio. Tali revisioni sono state realizzate con successivi addenda al contratto originario. Ciascuno degli addenda successivi al contratto ha ripartito gli stanziamenti contenuti nelle leggi finanziarie successive al 2001.

17.3. Il Piano di Priorità degli Investimenti (PPI).

Il Piano di Priorità degli Investimenti (PPI), introdotto nel Contratto di programma 2001-2005 dall'Addendum n. 1, con l'obiettivo di evidenziare le necessità finanziarie delle singole annualità, è stato ampliato nel mese di settembre 2002, a seguito delle prescrizioni del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, del CIPE e della definizione del Programma delle opere strategiche.

Il Piano di priorità degli investimenti, approvato dal CIPE, prevede un aggiornamento dei costi e dei tempi di realizzazione, rispetto alle stime presenti nei precedenti Contratti di programma, per alcuni degli investimenti in corso e programmati, e un programma di accelerazione per 7 progetti di investimento per il Mezzogiorno.

Il piano è stato aggiornato nel mese di ottobre 2003 per gli aspetti finanziari limitatamente al 2004, ed in via programmatica per gli anni successivi.

Rispetto alla precedente versione si segnalano le seguenti novità:

- l'introduzione di nuovi investimenti (tra cui un programma diffuso di "upgrading" delle prestazioni dell'infrastruttura),
- la previsione del futuro assetto dell'intera rete ferroviaria primaria.

Tra le novità strutturali del Piano si segnala l'articolazione in due grandi aggregati: progetti per i quali è già disponibile o in corso di approvazione la progettazione preliminare per le opere rilevanti o per i quali si è già in una fase successiva (progettazione definitiva, esecutiva, realizzazione) e progetti a livello di stima parametrica.

Come prescritto dalla Delibera CIPE n. 103/2003, con cui è stato approvato l'aggiornamento del Piano delle Priorità degli Investimenti (edizione ottobre 2003), RFI ha presentato nel mese di aprile 2004 un ulteriore aggiornamento del Piano di Priorità degli Investimenti (PPI 2004).

Tale aggiornamento contiene un'ipotesi di riprogrammazione degli interventi recependo le indicazioni date dal CIPE e relative alla struttura del piano soprattutto con riferimento ai tempi di realizzazione degli investimenti, al contenimento degli incrementi dei costi ed all'accelerazione degli investimenti nel Mezzogiorno.

Nell'edizione 2004 del PPI è posta un'attenzione maggiore al Mezzogiorno, in virtù di un valore complessivo di investimenti per quest'area pari al 39% del totale relativo al territorio nazionale.

Il piano è stato approvato con delibera CIPE n. 91/2004. Tra le clausole finali della delibera figura la previsione della presentazione al CIPE da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - entro il mese di maggio 2005 - del nuovo schema di Contratto di programma 2006-2010. Entro la medesima data era previsto che il Ministero trasmettesse al Comitato l'edizione aggiornata del PPI, con gli elementi di programmazione di dettaglio per le annualità a partire dal 2006 e sino alla sua definitiva attuazione e che dovrà altresì conferire maggiore sistematicità e trasparenza al processo di stima dei costi di investimento.

Con delibera CIPE 159/2005 è stata disposta la proroga del contratto 2001-2005 all'anno 2006; tale proroga è stata recepita dall'accordo preliminare all'Addendum n. 4, stipulato il 2 maggio 2006.

17.4. Il contratto di programma 2007-2011

Il contratto 2007-2011 disciplina i rapporti tra Rfi Spa – in qualità di titolare della concessione – e il Ministero delle infrastrutture; stabilisce reciproci obblighi e diritti ed individua le procedure per l'accertamento di eventuali inadempimenti da parte di Rfi e per l'applicazione delle relative sanzioni.

Al contratto sono allegate tabelle che quantificano analiticamente gli investimenti per la rete ferroviaria.

Gli investimenti programmati riguardano quattro categorie di interventi:

- investimenti per opere in corso, per 71 miliardi di euro, di cui 32 miliardi destinati alla tratta ad alta velocità Torino-Milano-Napoli e 7 miliardi per la rete ad alta capacità;
- investimenti di natura programmatica, distinti in:
 - o opere prioritarie da avviare per 34 miliardi di euro, di cui 9 destinati alla rete convenzionale e 25 alla rete ad alta capacità;
 - o altre opere da realizzare, per 38 miliardi di euro, ripartiti a loro volta tra rete convenzionale per 12 miliardi di euro e alta velocità per 26 miliardi di euro;

- o opere previste a completamento del piano, per complessivi 46 miliardi di euro.

Per ciascuna di queste categorie è indicato il piano programmatico degli impegni, con il dettaglio delle risorse da reperire e degli impegni che si presume possano essere assunti nel periodo 2007-2011 e nel periodo successivo.

In allegato al contratto di programma 2007-2008 (Tabella E) c'è anche il quadro degli investimenti ultimati al 31 dicembre 2006, il cui valore ammonta a 10,6 miliardi di euro.

L'articolo 1 reca le definizioni, prevedendo che si intenda:

- a) per "Ministro", il Ministro delle infrastrutture;
- b) per "Ministero" ovvero "concedente", ovvero "Mit", il Ministero delle infrastrutture;
- c) per "Ministero dell'economia", ovvero "Ministero dell'economia e delle finanze", il Ministero dell'economia e delle finanze;
- d) per "Rfi" ovvero "Gestore", la società Rete ferroviaria italiana Spa;
- e) per "concessione", il provvedimento adottato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000 e successivamente integrato con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 60T, in data 28 novembre 2002 e n. 3T in data 19 gennaio 2006, con il quale è stata rilasciata a FS Spa e successivamente, a decorrere dalla data della sua costituzione, a Rete ferroviaria italiana Spa, la concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale;
- f) per "progetto di investimento", l'insieme di opere, lavori, forniture e servizi coerente, completo, autonomo e con impatto diretto e quantificabile sul processo produttivo;
- g) per "programma di investimento", l'insieme dei progetti di investimento, sinergici e collegati ad un medesimo obiettivo ovvero aggregati in base a omogeneità tipologica o territoriale;
- h) per "investimenti a potenziamento e sviluppo", i progetti di ampliamento di infrastruttura esistente e/ o di costruzione di nuova infrastruttura;
- i) per "investimenti tecnologici", i progetti di sviluppo e/o di ammodernamento tecnologico per la sicurezza della circolazione e l'efficientamento gestionale;
- 1) per "dossier di valutazione", il documento mantenuto aggiornato dal Concessionario:
 - (i) finalizzato a supportare la decisione di conferma strategica e industriale del programma o progetto di investimento, di potenziamento o sviluppo, a verificarne la redditività e a quantificarne i costi ed i tempi di realizzazione, a dare evidenza dei costi differenziali di gestione derivanti sia dalla messa in esercizio delle opere realizzate sia dall'opzione di non procedere all'investimento;
 - (ii) eventualmente integrato, anche su richiesta del Ministero, per i progetti di rilevante valenza strategica, da un'analisi costi/benefici che valuti gli

impatti di carattere ambientale e sociale derivanti dalla diversione modale generata dal progetto;

(iii) che riporta il costo del progetto articolato per singola categoria inventariale di primo livello, così come riportata nel bilancio di Rfi, nonché, per le principali categorie, la quantità di opere da realizzare, con esplicitazione delle opere accessorie di compensazione che concorrono alla formazione del costo a vita intera;

m) per "studio preliminare", il documento finalizzato a supportare la decisione di conferma strategica ed industriale propedeutica all'avvio delle progettazioni per la realizzazione di nuovi programmi o progetti di investimento, di potenziamento o sviluppo infrastrutturale e che, oltre a riportare una stima di massima dei costi e/ o dei tempi di realizzazione, è supportato da analisi trasportistiche;

n) per "manutenzione straordinaria", l'insieme delle attività volte a rinnovare o riqualificare i componenti costituenti l'infrastruttura, al fine di migliorarne l'affidabilità ed preservarne il valore patrimoniale;

o) per "piano di impresa", il documento che il Gestore è tenuto ad elaborare ed aggiornare ai sensi dell'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188[4], nonché a trasmettere al Ministero, anche al fine del suo inoltro al Ministero dei trasporti, comprensivo di programmi di finanziamento e di investimento, allo scopo di garantire l'uso e lo sviluppo ottimali ed efficienti dell'infrastruttura, assicurando al tempo stesso l'equilibrio finanziario e prevedendo i mezzi per conseguire tali obiettivi;

p) per "sistema informativo", le banche dati di proprietà di Rfi, dalla stessa utilizzate per la raccolta dei dati relativi a singoli progetti o programmi di investimento nonché, in generale, i dati relativi alle attività del Gestore riguardanti l'adempimento delle obbligazioni contemplate dal contratto in oggetto;

q) per "contabilità regolatoria", la contabilità definita dall'articolo 15, comma 2, del . Dlg. 8 luglio 2003, n. 188[5].

L'articolo 2 chiarisce che il contratto, secondo quanto previsto dell'art. 14 Dlg. 8 luglio 2003, n. 188 e dalla concessione, disciplina i rapporti tra lo Stato e Rfi, definendo in particolare:

- la realizzazione di investimenti per la manutenzione straordinaria, il rinnovo e lo sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria;
- l'adozione di tutte le misure necessarie al miglioramento dei servizi e al rispetto dei livelli di sicurezza;
- le modalità di finanziamento delle suddette attività.

In particolare, sono oggetto del contratto, in ordine di priorità, le seguenti classi di investimenti, come elencate nelle corrispondenti tabelle allegate al contratto:

A) opere in corso (Tabella A):

- a) manutenzione straordinaria, manutenzione migliorativa/evolutiva (upgrading), adeguamento agli obblighi di legge (Tabella A01);
- b) tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento gestionale (Tabella A02);
- c) potenziamento e sviluppo infrastrutturale rete convenzionale, ivi compreso il potenziamento degli impianti industriali, di stazione e degli impianti merci nonché delle infrastrutture ferroviarie a servizio dei porti (Tabella A03);
- d) sviluppo infrastrutturale rete Alta Capacità (Tabella A04);
- e) sviluppo infrastrutturale rete AV/AC Torino-Milano-Napoli (Tabella A05);

B) opere prioritarie di natura programmatica da avviare (Tabella B):

- a) manutenzione straordinaria, manutenzione migliorativa/evolutiva (upgrading), adeguamento agli obblighi di legge (Tabella B01);
- b) tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento gestionale (Tabella B02);
- c) potenziamento e sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale, ivi compreso il potenziamento degli impianti industriali, di stazione e degli impianti merci nonché delle infrastrutture ferroviarie a servizio dei porti (Tabella B03);
- d) sviluppo infrastrutturale rete Alta Capacità (Tabella B04);

C) altre opere di natura programmatica da realizzare (Tabella C):

- a) manutenzione straordinaria, manutenzione migliorativa/evolutiva (upgrading), adeguamento agli obblighi di legge (Tabella C01);
- b) tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento gestionale (Tabella C02);
- c) potenziamento e sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale, ivi compreso il potenziamento degli impianti industriali, di stazione e degli impianti merci nonché delle infrastrutture ferroviarie a servizio dei porti (Tabella C03);
- d) sviluppo infrastrutturale rete Alta Capacità (Tabella C04);

D) opere di natura programmatica previste a completamento del piano (Tabella D):

- a) manutenzione straordinaria, manutenzione migliorativa/evolutiva (upgrading), adeguamento agli obblighi di legge (Tabella D01);
- b) tecnologie per la sicurezza, la circolazione, l'efficientamento gestionale (Tabella D02);
- c) potenziamento e sviluppo infrastrutturale della rete convenzionale, ivi compreso il potenziamento degli impianti industriali, merci e degli impianti di stazione e delle infrastrutture ferroviarie a servizio dei porti (Tabella D03);
- d) sviluppo infrastrutturale rete Alta Capacità (Tabella D04).

In Tabella E sono riportati i programmi di investimento oggetto di precedenti contratti di programma e conclusi al 31 dicembre 2006, per i quali le parti del contratto riconoscono che non occorrono ulteriori risorse finanziarie.

L'articolo 3 dispone che il contratto ha validità dalla data della sua sottoscrizione fino al 31 dicembre 2011.

Eventuali modifiche a tabelle e tavole possono essere definite dalle parti contrattuali per tener conto di ulteriori risorse stanziata dalla legge finanziaria, annualmente entro il mese di gennaio a decorrere dal 2008 ovvero in conseguenza di sopravvenute variazioni delle risorse disponibili o di sopravvenuti obblighi di legge, su istanza di ciascuna parte.

Le modificazioni di tabelle e tavole sono sottoposte, previo concerto con il Ministero dei trasporti, al parere del CIPE e delle commissioni permanenti della Camera dei Deputati e del Senato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 238/1993.

L'articolo 4 individua gli obblighi gravanti sul Gestore, imponendogli in particolare di:

- attuare i piani di potenziamento e di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria secondo criteri di compatibilità ambientale e nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia;
- sviluppare sistemi di gestione e tecnologie innovative per la sicurezza e la riduzione dell'inquinamento;
- assicurare un continuo flusso di dati informativi sugli interventi nel settore della sicurezza al Ministero delle infrastrutture - anche al fine della loro trasmissione, per quanto di competenza, al Ministero dei trasporti - al Ministero dell'economia e delle finanze e al CIPE, in modo da consentire un'adeguata valutazione delle modalità di impiego dei finanziamenti pubblici e degli obiettivi conseguiti;
- ottemperare agli obblighi ed alle prescrizioni concernenti la sicurezza del trasporto ferroviario, anche attraverso la formulazione di specifici programmi di intervento mirati al miglioramento degli standard di sicurezza;
- elaborare analisi e stime dei costi di investimento, in modo da consentire un'adeguata valutazione delle modalità di impiego delle risorse, distinta per programma o progetto;
- in particolare, nei progetti di potenziamento e sviluppo, elaborare ed inviare al Ministero delle infrastrutture, per l'espressione della conferma - anche da parte del Ministero dei trasporti - relativamente ai progetti riguardanti la sicurezza ferroviaria di competenza - prima dell'avvio delle progettazioni, lo studio preliminare e prima dell'avvio dell'esecuzione, il dossier di valutazione concernente gli investimenti relativi alla sicurezza della circolazione;
- adottare le misure più appropriate per conseguire, la maggior riduzione possibile di tempi e costi nell'adempimento degli impegni assunti;
- garantire la piena utilizzabilità dell'infrastruttura ferroviaria;
- mantenere livelli e standard di sicurezza adeguati, allineati a quelli delle principali reti ferroviarie europee;

- agevolare il concreto espletamento delle verifiche disposte dal Ministero nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 8 (procedura di accertamento degli inadempimenti e sanzioni) e conformarsi alle prescrizioni che eventualmente il Ministero impartisca;
- fornire gratuitamente al Ministero delle Infrastrutture, nonché al Ministero dei trasporti per le questioni di competenza, la collaborazione e la documentazione necessarie all'espletamento dell'attività di vigilanza e delle eventuali verifiche di cantiere;
- comunicare tempestivamente eventuali criticità negli interventi programmati o fatti rilevanti concernenti gli investimenti in corso;
- su richiesta del Ministero delle infrastrutture ovvero del Ministero dell'economia e delle finanze, render disponibile la documentazione relativa agli interventi e agevolare la verifica dello stato di avanzamento delle opere;
- segnalare gli interventi per i quali siano venute meno le condizioni di fattibilità, in vista dell'assunzione, preventivamente approvata dal Ministero di eventuali iniziative correttive, di riprogrammazione o di rimodulazione degli interventi;
- consentire l'accesso al sistema informativo da parte dei dipendenti del Ministero delle infrastrutture a ciò abilitati;
- elaborare un piano d'impresa, tenendo conto dei contenuti del contratto in oggetto e dei relativi aggiornamenti;
- trasmettere al Ministero delle infrastrutture copia del bilancio annuale approvato;
- salvo casi preventivamente autorizzati dal Ministero delle infrastrutture, non prevedere la clausola arbitrale nei propri contratti con i soggetti terzi e nei contratti delle società controllate con i soggetti terzi, né attivare la predetta clausola ove già prevista nei medesimi contratti già in vigore;
- trasmettere al Ministero delle infrastrutture, contestualmente alla loro adozione, i provvedimenti di nomina delle commissioni di gara ovvero di incarichi di collaudo tecnico-amministrativo, relativamente ai contratti di appalto di valore superiore a venticinque milioni di euro;
- rispettare i cronoprogrammi delle opere oggetto del contratto;
- utilizzare la contabilità regolatoria;
- partecipare ai lavori per la redazione degli indicatori di misurazione di risultato;
- concorrere annualmente con Anas Spa, secondo modalità comunicate dal Ministero delle infrastrutture, nel limite del cinquanta per cento e comunque non oltre la somma di 500.000,00 euro - soggetta a revisione in occasione della modificazione delle tabelle e tavole - agli oneri di gestione della banca dati per il monitoraggio della attuazione degli adempimenti dovuti dai concessionari nel settore infrastrutturale, in particolare quello strategico, stradale e ferroviario;

- provvedere, secondo quanto riportato in una specifica convenzione che il Gestore stipula con il Ministero dei trasporti, comunque non oltre la somma annuale di 350.000,00 euro - soggetta a revisione in occasione della revisione di tavole e tabelle - agli oneri del Ministero dei trasporti per l'espletamento delle attività istituzionali connesse alla sicurezza della circolazione ferroviaria.

A decorrere dall'anno 2008, il Gestore è tenuto ad inviare annualmente:

- al Ministero delle infrastrutture, entro il 31 maggio, ogni elemento e informazione utile alla formulazione delle sue valutazioni nonché alla proposta di investimenti ferroviari e alla previsione di copertura nel documento di programmazione economico-finanziaria e nella proposta di legge finanziaria;
- al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dei trasporti e al CIPE, entro il 30 giugno, sulla base dei dati di consuntivo, una relazione sullo stato di attuazione dei programmi di investimento oggetto del contratto di programma.

L'articolo 5 chiarisce che le risorse indicate in Tabella A (opere in corso), rigo 7 (fonti per competenza) si distinguono in:

- risorse immediatamente disponibili a legislazione vigente per l'assunzione di impegni da parte del Gestore (rigo 7a);
- risorse da impegnare subordinatamente all'accertamento della loro effettiva disponibilità ai sensi dell'articolo 1, commi 758 e 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296[8] (rigo 7b).

Le risorse di cui alla Tabella A (opere in corso), rigo 10a (fonti per cassa – pagamenti a carico dello Stato in favore di RFI) sono acquisite di diritto dal Gestore solo successivamente alla contabilizzazione dei lavori eseguiti, certificata e riscontrata dal Ministero delle infrastrutture.

Il pagamento degli importi di cui al rigo 10a della Tabella A (risorse per opere in corso - fonti per cassa – pagamenti previsti a carico dello Stato in favore di RFI a legislazione vigente) è effettuato dal Ministero dell'economia e delle finanze, per ciascun anno, in ragione di 12 rate di pari importo.

Alla data di stipulazione del contratto e successivamente con periodicità almeno annuale, anche in vista di eventuali modifiche da apportare a tabelle e tavole, il Gestore documenta al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dell'economia e delle finanze, per ciascun intervento di cui alla Tabella A - parte finanziata a legislazione vigente - lo stato di avanzamento progressivo dei lavori e degli impegni, l'aggiornamento del piano degli impegni e delle contabilizzazioni, l'ammontare complessivo delle erogazioni ricevute per la realizzazione degli interventi, dando separata indicazione delle erogazioni ricevute dallo Stato e di quelle ricevute per altre fonti. Il Gestore attesta l'importo dell'eventuale scostamento, quale risultante al termine dell'anno di riferimento, tra lo stato di avanzamento progressivo dei lavori - espresso dal contabilizzato dal 1° gennaio 2007 più eventuali anticipi corrisposti, come quelli a società

partecipate dal Gestore che realizzano progetti transfrontalieri - e i pagamenti ricevuti dallo Stato.

Qualora l'ammontare complessivo dei pagamenti ricevuti dallo Stato risulti, per ragioni oggettivamente non occasionali e previamente valutate dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministero delle infrastrutture, superiore al valore delle contabilizzazioni corrispondenti allo stato di avanzamento progressivo dei lavori più eventuali anticipi corrisposti, il Ministero dell'economia e delle finanze, ferma la possibilità di irrogare sanzioni, rimodula i pagamenti al Gestore, tenuto conto dei minori lavori realizzati e aggiorna il profilo di erogazione di cui alla Tabella A, rigo 10a.

L'articolo 6 riconosce al Gestore la facoltà di realizzare tutte le modificazioni del proprio assetto organizzativo interno, anche attraverso processi di riassetto societario, ritenute necessarie e/o opportune per esigenze di economicità, efficienza ed efficacia e per il migliore adempimento degli obblighi assunti.

Il Gestore può altresì realizzare modificazioni societarie ritenute necessarie e/o opportune e stipulare con regioni e/o con enti territoriali, accordi aggiuntivi al contratto, a condizioni e con modalità comparabili e compatibili con quelle contemplate dal contratto medesimo, dandone comunque, in ciascun caso, puntuale notizia al Ministero delle infrastrutture per la preventiva autorizzazione, ai soli fini della verifica dell'assenza di effetti negativi sul contratto in oggetto, da rilasciare entro sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta.

L'articolo 7 sancisce che Ministero esercita tutte le attività di controllo e di vigilanza necessarie a verificare l'esatto adempimento degli obblighi derivanti al Gestore dalla concessione e dal contratto di programma.

Il concedente in particolare:

- valuta i gradi di conformità alla programmazione, lo stato della progettazione e/o dei lavori, i costi delle opere;
- effettua la vigilanza sulle specifiche tecniche di settore, il monitoraggio delle opere realizzate e le eventuali verifiche di cantiere;
- verifica la rispondenza del bilancio annuale del Gestore agli obblighi derivanti dalla concessione, con particolare riguardo al perseguimento degli obiettivi.

Per consentire l'esercizio efficiente ed efficace di tali poteri, il Gestore presta al Ministero la massima collaborazione rendendogli, in particolare, disponibili, direttamente ed esclusivamente attraverso il sistema informativo - ove possibile:

- il dossier di valutazione;
- le specifiche tecniche, i manuali di progettazione, le linee guida, i cronoprogrammi, i capitolati, le tariffe dei prezzi relativi alle progettazioni e l'intera documentazione riferita al progetto di investimento;
- con cadenza quadrimestrale, le informazioni già trasmesse per il monitoraggio delle gare e degli appalti all'Autorità di vigilanza sui

contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nonché i dati e le notizie riguardanti l'eventuale contenzioso avente ad oggetto le procedure di affidamento e di aggiudicazione e la fase di esecuzione, comunicando, per appalti di importo superiore a venticinque milioni di euro, per ciascun appalto, l'importo complessivo delle riserve presentate e l'eventuale loro definizione, anche attraverso accordi bonari.

Quanto alla procedura di accertamento degli inadempimenti e di irrogazione delle sanzioni, l'**articolo 8** dispone che periodicamente e comunque almeno una volta l'anno, il Ministero delle infrastrutture procede, sulla base di indicatori da predisporre d'intesa con il Gestore entro trenta giorni dalla data di sottoscrizione del contratto, alla verifica dell'esatto adempimento degli obblighi e dei doveri assunti dal Gestore.

A tal fine, il Gestore è obbligato a fornire al Ministero ogni assistenza, dato o notizia necessari.

La mancata assistenza e la mancata ostensione dei dati richiesti costituiscono, dopo la prima diffida ad adempiere del Ministero, inadempimento.

Constatato l'inadempimento, il Ministero procede, entro quindici giorni, a farne oggetto di osservazione scritta al Gestore. A costui è consentito replicare per iscritto entro quindici giorni dal ricevimento della stessa. In mancanza di replica, i fatti e/o i comportamenti oggetto dell'osservazione si intendono senz'altro provati ai fini dell'inadempimento.

L'inadempimento resta altresì accertato qualora il Ministero provveda a comunicare al Gestore, entro dieci giorni successivi al ricevimento della replica, di non ritenerla soddisfacente.

Ai fini delle sanzioni pecuniarie, assumono rilevanza, dopo l'approvazione dei progetti definitivi, gli scostamenti dei tempi di ultimazione delle opere, del valore della produzione annua e del numero di opere la cui messa in esercizio è prevista nell'anno, annualmente rilevati, superiori ad un margine di accuratezza pari al quindici per cento dei costi a vita intera dell'opera. Pertanto, a decorrere dall'anno 2008, il Gestore comunica al Ministero delle infrastrutture, entro il 28 febbraio, il valore registrato delle predette voci al termine dell'esercizio di riferimento.

Al verificarsi di scostamenti superiori al margine di accuratezza, fatti salvi i casi di forza maggiore, di fatto del terzo e di mancanza di responsabilità per aver adoperato l'ordinaria diligenza nell'esecuzione del contratto, il Gestore è tenuto al pagamento di una sanzione pecuniaria pari alle seguenti percentuali del valore annuo della produzione riferita alle prestazioni rese direttamente o attraverso soggetti terzi e rilevata attraverso il sistema informativo:

Misura della sanzione in rapporto al valore delle prestazioni rese dal Gestore	Misura dello scostamento registrato dagli indicatori oltre il margine di accuratezza
1 per cento	fino al 10 per cento

2 per cento	tra il 10 ed il 20 per cento
5 per cento	superiore al venti per cento

Ferme le sanzioni previste, il Ministro delle infrastrutture può, previa eventuale comunicazione scritta agli organi sociali del Gestore, inviata per conoscenza anche al Ministro dell'economia, adottare le iniziative ritenute più opportune affinché il Gestore impedisca il ripetersi dei fatti e/o comportamenti che hanno dato luogo all'inadempimento. La comunicazione equivale, nei riguardi dei predetti organi, a contestazione di inadeguatezza delle misure di vigilanza interna.

A norma dell'**articolo 9**, constatate le fattispecie di inadempimento, il Ministero delle infrastrutture, con provvedimento, irroga la sanzione pecuniaria nei riguardi del Gestore, dandone contestuale comunicazione al Ministero dell'economia perché provveda alla riscossione, con modalità definite da decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero delle infrastrutture.

L'articolo 10 riconosce validità ed efficacia alle sole comunicazioni tra le parti fatte per iscritto ovvero in forma giuridicamente equivalente ai seguenti indirizzi:

- per il Ministero: il Gabinetto del Ministro;
- per il Gestore: l'Amministratore delegato.

L'articolo 11 precisa che ogni disposizione riguardante la gestione degli investimenti contenuta nei precedenti contratti di programma e nei loro addenda, in vigore fra le parti anteriormente alla data di sottoscrizione del contratto in oggetto, cessa di avere vigore a decorrere dalla data di sottoscrizione del medesimo, fatte salve in ogni caso, le autorizzazioni di spesa e i residui passivi del Gestore previsti in Tabella F.

Ai sensi dell'articolo 12 il foro di Roma è competente per le controversie insorte tra Rfi e il Ministero delle infrastrutture, aventi ad oggetto la validità, l'efficacia, l'interpretazione, l'applicazione del contratto di programma.

17.5. L'aggiornamento del contratto di programma 2007/2011

Il 12 febbraio 2008 il Governo ha trasmesso lo schema di aggiornamento del contratto di programma stipulato il 31 ottobre 2007 tra Ministero delle infrastrutture e Rete Ferroviaria Italiana - RFI S.p.A. finalizzato a permettere l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'articolo 2 del decreto-legge 159/2007, per la prosecuzione delle opere in corso sulla rete tradizionale (800 milioni di euro) e per assicurare la continuità nell'attività di manutenzione straordinaria della rete (235 milioni di euro) e delle ulteriori risorse finanziarie, per complessivi 2.123 milioni di euro

L'articolo 1 stabilisce che le Tabelle A (opere in corso), B (opere prioritarie da avviare), C (altre opere da realizzare), D (opere previste a completamento del piano) ed E (programmi di investimento conclusi), allegate al contratto di programma 2007-2011 sono modificate, come risulta dagli allegati. Per quanto riguarda la destinazione dell'importo di 800 milioni previsto dal decreto legge n. 159, si segnalano in particolare: 218 milioni per il collegamento Arcisate-Stabbio; 204 milioni per il nodo di Falconara; 202 milioni per interventi sui grandi nodi di Roma, Milano e Napoli. Con riferimento alle altre risorse aggiuntive che formano oggetto dell'aggiornamento in esame, una quota rilevante (pari a 1.649 milioni) è costituita da fondi FERS (Fondi europei di sviluppo regionale), dei quali 1.181 sono già vincolati a progetti specifici, mentre una totale di 131 milioni di euro derivano da fondi TEN (Reti transeuropee dei trasporti). Quanto ai 678 milioni che non risultano già vincolati a progetti specifici, si segnalano i seguenti incrementi: 18 milioni per la stazione Napoli Vesuvio est; 22 milioni per la linea Trieste - Divaca; 14 milioni per la progettazione della circonvallazione di Trento; 114 milioni per interventi sui grandi nodi; 218 milioni per interventi sulle direttrici; 100 milioni per l'acquisto di navi ferroviarie.

L'articolo 2 sostituisce il punto 1 dell'articolo 5 del Contratto di programma 2007-2011 chiarendo che le risorse indicate in Tabella A (opere in corso), rigo 7 (fonti per competenza - Stato), si distinguono in risorse immediatamente disponibili a legislazione vigente per l'assunzione di impegni da parte del Gestore (rigo 7a) e in risorse da impegnare subordinatamente all'accertamento della loro effettiva disponibilità ai sensi dell'articolo 1, commi 758 e 759, della legge 296/2006 (finanziaria 2007). La modifica introdotta dall'articolo in esame comporta che la distinzione tra risorse immediatamente disponibili e risorse da impegnare subordinatamente all'accertamento della loro effettiva disponibilità debba essere operata non solo nell'ambito delle risorse di cui al rigo 7, ma anche con riferimento alle fonti per cassa di cui ai rigi 10 (pagamenti previsti a carico dello Stato a favore di RFI per rete convenzionale/AC) e 16 (pagamenti previsti a carico dello Stato per rete Alta velocità/Alta capacità).

17.6. L'apertura del mercato dei servizi di trasporto ferroviario

Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria italiana è la società RFI, appartenente al gruppo Fs. I rapporti fra lo Stato (concedente) e RFI (concessionario) sono disciplinati dall'articolo 5 del DPR 1998, n. 277, il quale rinvia all'atto di concessione (DM. 31 ottobre 2000, n. 138T, articolo 4) e al contratto di programma (contratto di programma 2001-2005, sottoscritto il 2 maggio 2001 e successivi aggiornamenti).

I rapporti fra RFI e le singole imprese sono invece regolati, sulla base di numerose direttive comunitarie (91/440/CE, 95/18/CE, 95/19/CE, 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE) recepite con DPR 277/1998, DPR 146/1999 e Dlgs. 188/2003, a mezzo di contratti di accesso all'infrastruttura, stipulati in accordo

con il Prospetto informativo della rete (PIR), strumento previsto dal Dlgs. 188/2003, per stabilire regole generali, scadenze, procedure, criteri di definizione e riscossione dei corrispettivi, criteri per la richiesta e l'assegnazione della capacità.

Ai sensi di tale normativa, il gestore della rete ferroviaria è tenuto a consentire alle imprese ferroviarie nazionali ed internazionali, interessate allo svolgimento dell'attività di trasporto, l'accesso all'infrastruttura, alle seguenti condizioni:

- possesso della licenza rilasciata dal Ministero dei Trasporti;
- possesso del certificato di sicurezza rilasciato dal gestore della rete;
- pagamento di un canone di accesso.

I criteri di determinazione del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria sono contenuti nell'articolo 17 del D.lgs. 8 luglio 2003, n. 188, nonché nel D.M. 21 marzo 2000, n. 43/T, e, con riferimento alle singole tratte delle rete italiana, dal capitolo VI del Prospetto informativo della rete.

Il decreto del Ministero dei trasporti recante la determinazione del canone viene emanato sulla base di una relazione presentata dal gestore dell'infrastruttura RFI; nel frattempo il canone è quello stabilito dai decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 21 marzo 2000 e 22 marzo 2000, fino al 30 giugno 2006 (articolo 17, comma 10, d.lgs. 188/2003). La predetta relazione avrebbe dovuto innescare il procedimento di determinazione del canone, che prevede l'acquisizione dei pareri del CIPE e della Conferenza permanente Stato-Regioni, e che coinvolge le competenze di due Ministeri, quello delle infrastrutture e quello dei trasporti. L'articolo 17 del decreto-legge 248/2007 ha differito il termine del 30 giugno 2006, al 30 giugno 2008, mantenendo in vigore, fino a tale data, gli importi dei canoni attualmente previsti. Il decreto del Ministro dei trasporti 2 aprile 2008 ha aggiornato il costo chilometrico della trazione elettrica nella formula del pedaggio di accesso/utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

L'articolo 2, comma 253, della legge 244/2007 (finanziaria 2008) prevede che il Ministero dei trasporti svolga un'indagine conoscitiva sul trasporto ferroviario di viaggiatori e merci sulla media e lunga percorrenza, volta a determinare la possibilità di assicurare l'equilibrio tra costi e ricavi dei servizi, nonché le eventuali azioni di miglioramento dell'efficienza.

In relazione ai risultati della suddetta indagine saranno individuati i collegamenti che presentano o comunque possono raggiungere l'equilibrio economico e per i quali non è possibile raggiungere tale equilibrio. Per i primi il servizio sarà assicurato in regime di liberalizzazione. Spetterà al CIPE, nell'ambito delle relazioni per le quali non è possibile raggiungere l'equilibrio economico, individuare i servizi di utilità sociale, in termini di frequenza, copertura territoriale, qualità e tariffazione, che sono mantenuti in esercizio tramite contratti di servizio pubblico.

L'intervento del CIPE sarà effettuato su proposta del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro dell'economia e delle finanze e nei limiti delle risorse disponibili.

L'indagine conoscitiva avrebbe dovuto essere conclusa entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (ovvero entro il 30 gennaio 2008). Tale termine è stato prorogato al 15 dicembre 2008 dall'articolo 17, comma 2, del decreto-legge 248/2007. La proroga si è resa necessaria sulla base della pubblicazione di nuove disposizioni comunitarie in materia di trasporto ferroviario, che potrebbero determinare rilevanti modifiche al quadro normativo di riferimento e impongono pertanto un più adeguato approfondimento in sede di effettuazione dell'indagine in esame. Si tratta del Regolamento CE n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e ferrovia, che abroga i regolamenti n. 1191/1969 e n. 1107/1970, ed al Regolamento CE n. 1371/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Tali regolamenti entreranno entrambi in vigore il 3 dicembre 2009.

Il decreto legislativo 162/2007 ha dato attuazione alle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE relative alla sicurezza e allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Il decreto legislativo 163/2007 ha dato attuazione alla direttiva 2004/50/CE che modifica le direttive 96/48/CE e 2001/16/CE relative all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo.

Il processo di apertura al mercato dei servizi di trasporto ferroviario è stato avviato in sede europea dalla direttiva 91/440/CE, ed è proseguito con l'emanazione del primo "pacchetto ferroviario" sostanzialmente diretto a sviluppare la concorrenza nel mercato, a garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture e l'utilizzo ottimale delle stesse, nonché a promuovere la sicurezza secondo standard e criteri di controllo comuni in ambito europeo. Le direttive comunitarie che costituiscono il primo pacchetto ferroviario sono state recepite nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo 188/2003 emanato sulla base della delega contenuta nella legge 39/2002 (comunitaria 2001).

Il decreto legislativo ha ridefinito aspetti assai rilevanti della disciplina del trasporto ferroviario, con riguardo alle licenze delle imprese ferroviarie, ai diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura, all'ampliamento dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria, in particolare definendo in maniera più articolata e dettagliata le caratteristiche e i compiti del gestore dell'infrastruttura, anche relativamente al certificato di sicurezza degli operatori del trasporto ferroviario, ed individuando il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti come autorità nazionale di regolazione del settore.

Un ulteriore passo verso la liberalizzazione del settore è stato fatto in sede comunitaria attraverso l'emanazione del secondo pacchetto ferroviario, costituito - oltre che dal regolamento n. 881/2004 volto all'istituzione di un'Agenzia ferroviaria europea - dalle Direttive 2004/49/CE, 2004/50/CE, 2004/51/CE,

relative alla sicurezza ed allo sviluppo delle ferrovie comunitarie, nonché all'interoperabilità del sistema transeuropeo.

Nell'ambito del pacchetto, quindi, sono previste specifiche modifiche alle direttive sull'interoperabilità, 96/48/CE e 2001/16/CE, al fine di renderle coerenti con le altre misure del pacchetto, in particolare quelle sulla sicurezza e sulla costituzione dell'Agenzia ferroviaria europea, nonché al fine di rispondere all'esigenza di realizzare l'interoperabilità sull'intera rete in coincidenza con l'ulteriore apertura del mercato alla concorrenza.

Il secondo pacchetto è composto da:

- regolamento (CE) n. 881/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che istituisce un'Agenzia ferroviaria europea (Regolamento sull'agenzia);
- direttiva 2004/49/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio, relativa alle licenze delle imprese ferroviarie, e della direttiva 2001/14/CE, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza ("direttiva sulla sicurezza delle ferrovie");
- direttiva 2004/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 96/48/CE del Consiglio, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, e la direttiva 2001/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale;
- direttiva 2004/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, che modifica la direttiva 91/440/CEE, relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie.

Nel 2007 è stato approvato il terzo pacchetto ferroviario che, a partire dal 2010, aprirà l'accesso alle infrastrutture ferroviarie a nuovi operatori, permettendo loro anche il cabotaggio, prevedendo risarcimenti in caso di ritardo, obbligo d'informazione, garanzie ai passeggeri disabili e norme di qualità dei servizi, nonché l'istituzione di una licenza UE per i macchinisti:

- direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, che modifica la direttiva 91/440/CEE del Consiglio relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie e la direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria;
- regolamento (CE) n. 1371/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario;

- direttiva 2007/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativa alla certificazione dei macchinisti addetti alla guida di locomotori e treni sul sistema ferroviario della Comunità.

La direttiva 2004/50/CE

La direttiva 2004/50/CE reca modifiche alla direttiva 96/48/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo ad alta velocità, nonché alla direttiva 2001/16/CE relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale, in particolare in considerazione dell'istituzione dell'Agenzia ferroviaria europea, disposta con il regolamento n. 881/2004/CE. In particolare, si prevede che, una volta istituita l'Agenzia, sarà quest'ultima ad elaborare, su mandato della Commissione, qualsiasi progetto di adozione o revisione delle STI (specifiche tecniche di interoperabilità). E' inoltre prevista l'estensione dell'ambito di applicazione geografico della direttiva 2001/16/CE, al fine di realizzare l'interoperabilità dell'intera rete, nonché l'estensione della base giuridica della direttiva, in correlazione con quanto previsto dalle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE, costituenti il primo pacchetto ferroviario (cd. "pacchetto infrastruttura"), già recepite nel nostro ordinamento con il D.Lgs. 8 luglio 2003, n. 188. La direttiva 2001/16/CE ha introdotto, così come la precedente direttiva 96/48/CE, procedure comunitarie per l'elaborazione e l'adozione delle STI e regole comuni per la valutazione di conformità a tali STI, il mandato per l'elaborazione del primo gruppo di STI è stato conferito all'AEIF (associazione europea dell'interoperabilità ferroviaria). Inoltre l'adozione del pacchetto infrastruttura ha inciso sulla realizzazione dell'interoperabilità, in quanto l'estensione dei diritti di accesso deve procedere parallelamente alla realizzazione delle necessarie misure in materia di armonizzazione dell'infrastruttura.

Preliminarmente si ricorda che per interoperabilità si intende la capacità del sistema ferroviario di consentire la circolazione dei treni in sicurezza e senza soluzione di continuità sul territorio comunitario, garantendo il necessario livello delle prestazioni. Tale capacità si fonda sull'insieme delle prescrizioni regolamentari, tecniche e operative che devono essere soddisfatte per ottemperare ai requisiti essenziali. Si fa inoltre presente che ai fini dell'interoperabilità la normativa comunitaria distingue la rete ferroviaria transeuropea nel sistema ferroviario ad alta velocità e nel sistema ferroviario convenzionale. Lo schema in esame provvede a racchiudere in un unico testo le normative nazionali esistenti che stabiliscono le condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità ferroviaria sia delle reti convenzionali che delle linee appartenenti al sistema AV.

Tra le principali modifiche introdotte dalla direttiva 2004/50/CE si segnalano:

- l'estensione - a decorrere dalla data di entrata in vigore delle STI corrispondenti, da elaborarsi entro il 1° gennaio 2009 - dell'ambito di applicazione della normativa sull'interoperabilità a tutto il sistema

ferroviario convenzionale, inclusi i raccordi ferroviari di accesso ai principali servizi nei terminali e nei porti ad eccezione delle infrastrutture e del materiale rotabile destinati ad un uso strettamente locale, storico o turistico o delle infrastrutture che sono isolate dal punto di vista funzionale dal resto del sistema ferroviario;

- la sostituzione dell'Agenzia sulla sicurezza all'organismo comune rappresentativo come soggetto responsabile dell'elaborazione delle STI e dei progetti di STI e della loro revisione e aggiornamento;
- la possibilità che le STI facciano esplicito riferimento a norme o specifiche europee qualora ciò sia strettamente necessario (in tal caso, le norme o specifiche europee si considerano allegate alla STI e diventano obbligatorie) ovvero, in mancanza di norme o specifiche europee ed in attesa della loro elaborazione, il riferimento ad altri documenti normativi chiaramente identificati, facilmente accessibili e di dominio pubblico;
- la responsabilità dello Stato membro di garantire che ai veicoli appartenenti al materiale rotabile, al momento dell'autorizzazione alla messa in servizio, sia assegnato un codice di identificazione alfanumerico, che figuri in un registro di immatricolazione nazionale aggiornato e accessibile alle autorità preposte alla sicurezza di tutti gli Stati membri;
- l'istituzione da parte della Commissione di un gruppo di coordinamento degli organismi notificati al fine di discutere di qualsiasi questione relativa all'applicazione delle procedure di valutazione di conformità o di idoneità all'impiego e della procedura di verifica di conformità, o all'applicazione delle STI pertinenti.
- la previsione che l'organismo ed il personale responsabili delle verifiche debbano essere indipendenti dalle autorità designate per rilasciare l'autorizzazione di messa in servizio.

La direttiva 2004/49/CE

La direttiva 2004/49 (cosiddetta direttiva sulla "sicurezza delle ferrovie") prevede un complesso di misure per accrescere il livello di sicurezza delle ferrovie comunitarie, in considerazione dello sviluppo dell'interoperabilità delle reti. Gli obiettivi perseguiti dalla direttiva (articolo 2) sono:

- armonizzare la struttura normativa negli Stati membri;
- ripartire le responsabilità tra i soggetti interessati;
- sviluppare obiettivi e metodi comuni di sicurezza per armonizzare le norme nazionali;
- istituire, in ogni Stato membro, un'autorità preposta alla sicurezza e un organismo responsabile delle indagini in caso di incidenti e inconvenienti;

- definire principi comuni per la gestione, la regolamentazione e la supervisione della sicurezza ferroviaria.

La responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incombe sui gestori dell'infrastruttura e sulle imprese ferroviarie, che devono mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio e devono istituire i sistemi di gestione della sicurezza.

Ciascun gestore dell'infrastruttura e ciascuna impresa ferroviaria sono responsabili della propria parte di sistema e del relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi (art. 4). I gestori delle infrastrutture e le imprese ferroviarie stabiliscono quindi il proprio sistema di gestione della sicurezza in modo tale da consentire al sistema ferroviario di conformarsi alle prescrizioni di sicurezza previste nelle specifiche tecniche di interoperabilità (STI).

Al fine di rendere omogeneo il livello di sicurezza delle ferrovie in tutto il territorio comunitario, la direttiva prevede:

- obiettivi comuni di sicurezza (CST), redatti dall'Agenzia per la sicurezza e adottati dalla Commissione, che definiscono in particolare i livelli minimi di sicurezza che devono almeno essere raggiunti dalle diverse parti del sistema ferroviario e dal sistema nel suo insieme (art. 7);
- indicatori comuni di sicurezza (relativi ad incidenti, inconvenienti, conseguenze di incidenti, relativi alla sicurezza tecnica dell'infrastruttura e della sua realizzazione, e relativi alla gestione della sicurezza) (art. 5);
- metodi comuni di sicurezza, ossia metodi che descrivono come sono valutati il livello di sicurezza, la realizzazione degli obiettivi di sicurezza e la conformità con gli altri requisiti in materia di sicurezza (metodi di valutazione del rischio, metodi per valutare la conformità ai requisiti dei certificati di sicurezza e delle autorizzazioni di sicurezza, metodi atti a verificare che i sottosistemi strutturali dei sistemi ferroviari transeuropei convenzionale e ad alta velocità siano gestiti e mantenuti conformemente ai requisiti essenziali loro applicabili) (art. 6).

Quanto all'accesso all'infrastruttura, la direttiva prevede che, per avere tale accesso, un'impresa ferroviaria deve essere titolare di un certificato di sicurezza, che può valere per l'intera rete ferroviaria di uno Stato membro o soltanto per una parte delimitata. Scopo del certificato di sicurezza è fornire la prova che l'impresa ferroviaria ha elaborato un proprio sistema di gestione della sicurezza ed è pertanto in grado di soddisfare i requisiti delle STI, ai fini del controllo dei rischi e del funzionamento sicuro sulla rete. Il certificato è rinnovato a richiesta dell'impresa ferroviaria ad intervalli non superiori a cinque anni e deve essere

aggiornato parzialmente o integralmente, ogniqualvolta il tipo o la portata delle attività cambi in modo sostanziale (art. 10).

Per poter gestire e far funzionare un'infrastruttura ferroviaria, il gestore dell'infrastruttura deve ottenere un'autorizzazione di sicurezza dall'autorità preposta alla sicurezza. Anche l'autorizzazione di sicurezza è rinnovata a richiesta del gestore dell'infrastruttura ad intervalli non superiori a cinque anni e deve essere aggiornata parzialmente o integralmente ogniqualvolta siano apportate modifiche sostanziali all'infrastruttura, al segnalamento o alla fornitura di energia ovvero ai principi che ne disciplinano il funzionamento e la manutenzione (art. 11).

E' previsto che ciascuno Stato membro istituisca un'autorità preposta alla sicurezza, che può essere il Ministero responsabile dei trasporti; caratteristica dell'autorità è quella di essere indipendente sul piano organizzativo, giuridico e decisionale da qualsiasi impresa ferroviaria, dal gestore dell'infrastruttura, dal soggetto richiedente la certificazione e dall'ente appaltante (art. 16).

All'autorità incombono i seguenti compiti:

- autorizzare la messa in servizio dei sottosistemi di natura strutturale costitutivi del sistema ferroviario transeuropeo convenzionale e ad alta velocità e controllarne il funzionamento e la manutenzione conformemente ai pertinenti requisiti essenziali;
- verificare che i componenti di interoperabilità siano conformi con i requisiti essenziali;
- autorizzare la messa in servizio di materiale rotabile nuovo o sostanzialmente modificato, non ancora oggetto di una STI;
- rilasciare, rinnovare, modificare e revocare i pertinenti elementi che compongono i certificati di sicurezza e le autorizzazioni di sicurezza emessi controllando che ne siano soddisfatti le condizioni e i requisiti e che i gestori dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie operino conformemente ai requisiti del diritto comunitario o nazionale;
- controllare, promuovere e, se del caso, imporre ed elaborare un quadro normativo in materia di sicurezza, compreso il sistema di disposizioni nazionali in materia di sicurezza;
- verificare che il materiale rotabile sia debitamente immatricolato e che le informazioni in materia di sicurezza contenute nel registro nazionale siano precise ed aggiornate.

Infine la direttiva prevede che ciascuno Stato membro provveda affinché, sugli incidenti gravi occorsi nel sistema ferroviario, siano svolte da un organismo permanente indagini finalizzate al miglioramento della sicurezza ferroviaria e alla prevenzione di incidenti; tale organismo deve comprendere almeno un

investigatore in grado di assolvere la funzione di investigatore incaricato in caso di incidente o di inconveniente.

La direttiva - entrata in vigore il 30 aprile 2004 - prevedeva, come termine per l'adozione delle misure di attuazione da parte degli Stati membri - il 30 aprile 2006 e il 21 marzo 2007 la Commissione europea aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il mancato recepimento delle direttiva.

18. TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

18.1. L'affidamento con procedure di evidenza pubblica dei servizi di trasporto pubblico locale

Il settore dei trasporti pubblici locali (TPL) è stato oggetto di un rilevante processo di riforma, regolato dal d.lgs. 422/1997, successivamente modificato ed integrato dal d.lgs. 400/1999, nonché da ulteriori disposizioni di carattere puntuale. Alla revisione del settore il legislatore ha provveduto in occasione del riassetto generale dell'organizzazione amministrativa centrale, disposto dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, che - per il settore dei trasporti - ha espressamente previsto che le regioni assumano la funzione programmatica e definiscano il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, con costi a carico dei bilanci regionali e offrendo come strumento di garanzia la subordinazione del conferimento delle funzioni a preventivi accordi di programma da stipularsi tra il Ministero dei trasporti e le regioni.

Il d.lgs. 422 ha quindi disciplinato il conferimento alle regioni ed agli enti locali delle funzioni e dei compiti in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati, ed ha fissato i criteri di organizzazione dei servizi.

Sono stati definiti servizi pubblici di trasporto regionale e locale - esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale e periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici - quei servizi di trasporto di persone e merci (esclusi quelli di interesse nazionale, lasciati alla competenza dello Stato) che comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

Per quanto concerne le funzioni delegate alle regioni, esse riguardano l'intero comparto del servizio di trasporto, comprese le ferrovie di interesse regionale e locale, e le competenze conferite sono essenzialmente di carattere programmatico, nonché di carattere amministrativo e finanziario. E' stato previsto il conferimento e l'attribuzione delle relative risorse, previo accordo di programma tra Ministero dei trasporti e regione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato sentiti i Ministri interessati ed il Ministro del tesoro e tale da prevedere un trasferimento di beni e risorse che sia comunque congruo rispetto alle competenze trasferite e che comporti la parallela soppressione dell'amministrazione statale periferica, ovvero il suo ridimensionamento in rapporto ad eventuali compiti residui.

Il d.lgs. 422/1997, disciplinando le forme di esercizio locale dei servizi di trasporto pubblico, ha stabilito, inoltre, in ossequio al principio di sussidiarietà, che le regioni conferiscano a province, comuni ed enti locali - pena l'intervento sostitutivo del Governo - le funzioni in materia di trasporto pubblico locale che

non richiedano un unitario esercizio a livello regionale. Gli enti locali hanno inoltre competenza residuale, appartenendo ad essi i compiti e le funzioni che non sono di competenza dello Stato e delle regioni; in particolare sono ad essi espressamente conferiti i compiti amministrativi e le funzioni nei settori del trasporto lagunare e lacuale .

Al fine della effettiva realizzazione del trasferimento o della delega di funzioni agli enti locali, il d.lgs. n. 422 ha previsto l'intervento, entro sei mesi dalla data di emanazione dello stesso, di apposite leggi regionali che individuassero in modo puntuale le funzioni conferite.

La regione quindi è stata individuata come unico soggetto regolatore di tutto il comparto, con la possibilità di definire un'integrazione tra i vari modi del trasporto, anche in virtù della doppia responsabilità – pianificatoria e finanziaria – che consente una migliore destinazione delle risorse disponibili e quindi un più reale rispetto dei due principi di economicità ed efficienza.

Se il decreto legislativo 422/1997 riconosce a livello di funzioni amministrative un ruolo centrale alle regioni nel trasporto pubblico locale, tale riconoscimento sembra confermato a livello di competenze legislative dalla revisione del titolo V della Costituzione che ha modificato i criteri di ripartizione delle competenze tra Stato, regioni e autonomie locali.

Sul trasporto pubblico locale hanno, inoltre, inciso altre disposizioni relative alla gestione e all'affidamento dei servizi pubblici locali, che presentano anche riferimenti alle discipline di settore, ovvero direttamente al trasporto pubblico locale.

In primo luogo, l'art 14 del DL n. 269/2003, modificando e integrando l'articolo 113 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali sui servizi pubblici locali, ha delineato una disciplina generale - recante, tra l'altro, la possibilità dell'affidamento "*in house*" - dal cui ambito di applicazione non veniva espressamente escluso il trasporto pubblico locale.

Ai sensi dell'articolo 113 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 267/2000), come modificato dal DL 269/2003, l'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:

- a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;
- c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società

realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano (c.d. affidamento *in house*)

Peraltro, l'art. 14 del richiamato DL, con espressione non del tutto univoca, precisava, al comma 1 dell'art. 113 del testo unico, che le disposizioni del medesimo articolo relative alle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali, “concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie”.

La questione dell'applicabilità della disciplina generale sui servizi pubblici locali al trasporto pubblico locale è stata successivamente chiarita dall'articolo 1, comma 48, della legge 308/2004 (Delega al Governo per il riordino in materia ambientale) che ha inserito un comma 1-*bis* all'articolo 113 del testo unico, a norma del quale il trasporto pubblico locale è escluso dall'ambito di applicazione della disciplina generale sui servizi pubblici locali, dovendosi pertanto applicare in tale ambito la disciplina “speciale” di settore.

Il testo originario dell'articolo 18, comma 3-*bis*, del d.lgs. 422/1997 prevedeva che le regioni fissassero un periodo transitorio, da concludersi comunque entro il 31 dicembre 2003, nel corso del quale vi fosse la possibilità di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari e alle società derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, pur con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali. Trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi avrebbero dovuto essere affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali, come previste dal comma 2 del medesimo articolo 18.

L'articolo 11, comma 3, della legge n. 166 del 2002 (cd. “collegato infrastrutture e trasporti”) ha stabilito la prorogabilità (da parte delle regioni), per un biennio, e quindi fino al 31 dicembre 2005, di tale periodo transitorio, decorso il quale, come già detto, tutti i servizi devono essere affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali.

Sul termine del periodo transitorio sono intervenuti anche, con effetti più circoscritti, gli articoli 22 e 23 del decreto-legge n. 355/2003. In particolare l'articolo 22 ha previsto il mantenimento in capo agli attuali concessionari dell'affidamento dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale fino al 31 dicembre 2004 (prolungando di un anno la durata del regime transitorio di cui sopra) per i soli servizi ferroviari per i quali non risulti raggiunto almeno il rapporto del 35 per cento tra ricavi e costi del trasporto (al netto dei costi relativi all'infrastruttura), escludendo esplicitamente dall'applicazione della norma i servizi automobilistici integrativi. L'articolo 23, comma 3-*bis* ha stabilito la proroga fino al 31 dicembre 2005 del termine del periodo transitorio fissato dall'articolo 18, comma 3-*bis*, del d. lgs. 422/1997, per l'affidamento dello svolgimento dei soli servizi di trasporto automobilistici.

Nella XIV legislatura la Camera dei deputati ha esaminato un testo unificato in materia di tutela della concorrenza (3053 e abb) recante disposizioni finalizzate ad assicurare la tutela della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale,

favorendo in particolare un equilibrio di mercato nel processo di liberalizzazione del settore, il conseguimento degli obiettivi di riforma del settore, la sicurezza dei viaggiatori, l'omogeneità dei requisiti professionali, la tutela delle condizioni di lavoro.

L'iter parlamentare del testo unificato non si è concluso e parte del contenuto dello stesso (essenzialmente la parte relativa al regime transitorio) è confluito nell'articolo 1, commi 393-394, della legge finanziaria per il 2006 (legge n. 266/2005). Il comma 394 – modificando il comma 3-*bis* dell'articolo 18 del d.lgs. 422/1997 – ha prorogato al 31 dicembre 2006 il termine finale del periodo nel corso del quale vi è la possibilità di mantenere tutti gli affidamenti agli attuali concessionari e alle società derivanti dalla trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi, pur con l'obbligo di affidamento di quote di servizio o di servizi speciali mediante procedure concorsuali: trascorso il periodo transitorio, tutti i servizi vengono affidati esclusivamente tramite le procedure concorsuali.

L'articolo 6, comma 4-*bis*, del decreto-legge 300/2006 ha prorogato al 31 dicembre 2007 il termine per il transitorio mantenimento, in capo agli attuali concessionari (o aziende da essi derivate) dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale.

Sulla base delle ulteriori modifiche apportate dal comma 393 all'articolo 18 – le regioni, ferme restando le procedure di gara ad evidenza pubblica già avviate o concluse, possono disporre un'eventuale proroga dell'affidamento, fino a un massimo di due anni, in favore dei soggetti che soddisfino – entro il termine del periodo transitorio del 31 dicembre 2007 - una delle seguenti condizioni (comma 3-*ter*):

- per le aziende partecipate da regioni o enti locali, la cessione, mediante procedure ad evidenza pubblica, di una quota di almeno il 20 per cento del capitale sociale ovvero di una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti, a società di capitali, anche consortili, nonché a cooperative e consorzi, purché non partecipate da regioni o da enti locali;
- creazione di un nuovo soggetto societario mediante fusione di almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale ovvero costituzione di una società consortile, con predisposizione di un piano industriale unitario, di cui siano soci almeno due società affidatarie di servizio di trasporto pubblico locale nel territorio nazionale. Le società interessate dalle operazioni di fusione o costituzione di società consortile devono operare all'interno della medesima regione ovvero in bacini di traffico uniti da contiguità territoriale in modo tale che il nuovo soggetto unitario risulti affidatario di un maggiore livello di servizi di trasporto pubblico locale, secondo parametri di congruità definiti dalle regioni.

Il comma 3-*quater* prevede che, durante i periodi di cui ai commi 3-*bis* e 3-*ter*, i servizi di trasporto pubblico regionale e locale possono continuare ad essere prestati dagli attuali esercenti, comunque denominati. Gli enti locali affidanti possono integrare il contratto di servizio pubblico già in essere ai sensi

dell'articolo 19 in modo da assicurare l'equilibrio economico e attraverso il sistema delle compensazioni economiche di cui al regolamento (CEE) n. 1191/69 del Consiglio, del 26 giugno 1969, e successive modificazioni, ai sensi e per gli effetti di quanto stabilito all'articolo 17. Nei medesimi periodi di cui ai commi 3-*bis* e 3-*ter*, gli affidatari dei servizi, sulla base degli indirizzi degli enti affidanti, provvedono, in particolare:

- a) al miglioramento delle condizioni di sicurezza, economicità ed efficacia dei servizi offerti nonché della qualità dell'informazione resa all'utenza e dell'accessibilità ai servizi in termini di frequenza, velocità commerciale, puntualità ed affidabilità;
- b) al miglioramento del servizio sul piano della sostenibilità ambientale;
- c) alla razionalizzazione dell'offerta dei servizi di trasporto, attraverso l'integrazione modale in ottemperanza a quanto previsto al comma 3-*quinquies*.

Il comma 3-*quinquies* stabilisce che le disposizioni relative al periodo transitorio di cui ai commi 3-*bis* e 3-*quater* si applicano anche ai servizi automobilistici di competenza regionale. Durante tale periodo transitorio, le regioni e gli enti locali promuovono la razionalizzazione delle reti anche attraverso l'integrazione dei servizi su gomma e su ferro, individuando sistemi di tariffazione unificata volti ad integrare le diverse modalità di trasporto.

Il comma 3-*sexies* stabilisce che i soggetti titolari dell'affidamento dei servizi "in house", ai sensi dell'articolo 113, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (vedi *supra*), provvedono ad affidare, con procedure ad evidenza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione, una quota di almeno il 20 per cento dei servizi eserciti, a soggetti privati o a società, purché non partecipate dalle medesime regioni o dagli stessi enti locali affidatari dei servizi.

Il comma 3-*septies* precisa che le società che fruiscono dell'ulteriore proroga di cui ai commi 3-*bis* e 3-*ter* non possono partecipare a procedure ad evidenza pubblica attivate sul resto del territorio nazionale per l'affidamento di servizi.

18.2. Modalità alternative dei servizi

Il decreto-legge 223/2006 (articolo 12) ha consentito ai comuni di:

- prevedere che il trasporto di linea dei passeggeri sia svolto - in ambito comunale e intercomunale, in tutto il territorio o in tratte e per tempi determinati - anche da soggetti in possesso dei requisiti tecnico-professionali, in assenza di qualsiasi forma di finanziamento pubblico;
- disciplinare l'accesso, il transito e la fermata di ciascuna categoria di veicoli nelle aree dei centri abitati, tenendo in considerazione le specifiche modalità di utilizzo in particolari contesti urbani e di traffico.

18.3. La riforma del sistema di finanziamento recata dalla legge 244/2007 (finanziaria 2008)

La legge 244/2007 (finanziaria 2008) all'articolo 1, comma 295, riconosce alle regioni a statuto ordinario la compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio per autotrazione, per la realizzazione dei seguenti obiettivi:

- promozione dello sviluppo dei servizi del trasporto pubblico locale;
- attuazione del processo di riforma del settore;
- garanzia delle risorse necessarie per il mantenimento dell'attuale livello dei servizi, incluso il recupero dell'inflazione degli anni precedenti.

Per gli anni dal 2008 al 2010 (comma 296) la compartecipazione al gettito dell'accisa è attribuita, mediante versamenti mensili, nella misura complessiva indicata nella tabella 1, allegata alla legge, la quale contiene anche la ripartizione tra le regioni a statuto ordinario. Gli importi riportati nella menzionata tabella sono quelli attualmente trasferiti alle regioni a statuto ordinario, in applicazione delle norme elencate dal successivo comma 297.

A decorrere dall'anno 2011 si applicano le quote di compartecipazione che verranno stabilite, per lo stesso anno 2011, per ciascuna regione da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Le quote di compartecipazione, espresse in euro per litro di gasolio, saranno ottenute dividendo l'importo complessivo risultante dalla somma degli importi indicati nella tabella 1 e di quelli spettanti, a decorrere dal 2011, ai sensi del comma 302, per il quantitativo di gasolio impiegato come carburante per autotrazione, erogato nell'anno 2010 in ciascuna regione.

Il decreto ministeriale che stabilisce le quote di compartecipazione dovrà individuare anche le modalità di trasferimento delle somme spettanti a ciascuna regione. Sino al momento dell'emanazione del decreto continuano ad essere attribuite alle regioni, a titolo di acconto, le quote mensili corrispondenti agli importi indicati nella tabella 1.

Per gli anni dal 2008 al 2010 (comma 297) la compartecipazione sostituisce le seguenti risorse:

- a) compensazione della minore entrata registrata in relazione alla compartecipazione dell'accisa sul gasolio, di cui all'articolo 3, comma 12-bis, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, per un importo annuo di 254,9 milioni di euro;

Il citato comma 12-bis, introdotto dall'articolo 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), attribuisce, a decorrere dal 1° gennaio 2007, una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione alle regioni a Statuto ordinario nel cui territorio avviene il consumo. La quota è pari a 0,00266 euro al litro per il 2007, a 0,00288 euro per il 2008 ed a 0,00307 euro per il 2009. (Per l'abrogazione della disposizione citata si veda il successivo comma 312 del presente articolo). La compartecipazione è concessa per compensare le minori entrate registrate

relativamente alla compartecipazione all'accisa sulla benzina e non all'accisa sul gasolio, come indicato nel testo della disposizione in commento.

- b) trasferimenti di cui agli articoli 8 e 20 del D.Lgs. n. 422 del 1997, per un importo annuo di 670,5 milioni di euro;

L'articolo 8, nell'ambito del conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, delega alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari di interesse regionale e locale, non in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a. (oggi Trenitalia S.p.a.). Il successivo articolo 20 dello stesso decreto legislativo disciplina la procedura per la determinazione delle risorse da trasferire alle regioni in conseguenza del trasferimento delle funzioni. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 novembre 2000 sono state determinate le risorse finanziarie da attribuire alle regioni per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti di cui al citato articolo 8; all'abrogazione del comma 2 del citato articolo 20 provvede il successivo comma 312.

- c) compensazione della riduzione dell'accisa sulla benzina, non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche, di cui all'articolo 1, comma 58, della legge 20 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), per un importo annuo di 342,5 milioni di euro;

Il citato comma 58 ha riconosciuto l'importo di euro 342,583 milioni per compensare la perdita di gettito realizzata dalle regioni a statuto ordinario per gli anni 2003 e successivi, a seguito della riduzione dell'accisa sulla benzina, non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche, come determinato dall'articolo 17, comma 22, della legge 27 dicembre 1997, n. 449; all'abrogazione del comma 2 del citato articolo 20 provvede il successivo comma 312.

- d) trasferimenti per i rinnovi dei contratti di lavoro del settore del trasporto pubblico locale, previsti dalle seguenti disposizioni, per un importo complessivo annuo di 480,2 milioni di euro:

- articolo 23 del D.L. 24 dicembre 2003, n. 355, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47;
- Il citato articolo 23 ha autorizzato la spesa di 337,5 milioni di euro per l'anno 2004 e di 214,3 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2005, al fine di assicurare il rinnovo del contratto collettivo relativo al settore del trasporto pubblico locale.
- articolo 1, comma 2, del D.L. 21 febbraio 2005, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 58;
- La citata disposizione ha autorizzato la spesa di 260 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2005, al fine di assicurare il rinnovo del primo biennio del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale.
- articolo 1, comma 1230, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007).
- Il citato comma 1230 ha autorizzato la spesa di 190 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2007, al fine di garantire il cofinanziamento dello Stato agli oneri derivanti dal rinnovo del secondo biennio

economico del contratto collettivo 2004-2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale.

A decorrere dall'anno 2011 la compartecipazione di cui al comma 296 integra, anziché sostituire, le risorse sopra indicate. La disposizione sembra intesa a garantire per il triennio 2008-2010 una quota di finanziamento già quantificata, sostitutiva delle risorse sopra indicate, mentre, a decorrere dal 2011, il livello del finanziamento potrà risultare incrementato, in relazione all'utilizzo del gasolio impiegato per autotrazione in ciascuna regione.

Il comma 298 attribuisce alle regioni a statuto ordinario una ulteriore quota dell'accisa sul gasolio impiegato come carburante per autotrazione al fine di adeguare le risorse destinate ai servizi di trasporto pubblico locale, comprese quelle per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale, non in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a., di cui al sopra citato articolo 8 del D.Lgs. n. 422 del 1997. La quota destinata a tal fine, che è espressamente indicata come ulteriore rispetto a quella di cui al comma 296 dell'articolo in esame, è determinata nelle seguenti misure, per litro di gasolio erogato in ciascun territorio regionale:

- 0,00860 euro per l'anno 2008,
- 0,00893 euro per l'anno 2009,
- 0,00920 euro a partire dall'anno 2010.

Il comma 299 detta disposizioni per il versamento e la ripartizione tra le regioni delle somme di cui al comma 298, prevedendo che le stesse siano versate direttamente dai soggetti obbligati al pagamento dell'accisa e riversate, dalla struttura di gestione, in un apposito conto corrente presso la Tesoreria centrale dello Stato. La ripartizione è effettuata sulla base dei quantitativi di gasolio erogati nell'anno precedente dagli impianti di distribuzione di carburante siti nei rispettivi territori regionali. A decorrere dalla ripartizione relativa all'anno 2011 le somme spettanti alle regioni a statuto ordinario possono essere rideterminate sulla base di criteri di commisurazione che tengano conto dello stato di adozione e di applicazione, da parte delle regioni, delle disposizioni sull'organizzazione del trasporto pubblico locale, contenute negli articoli 14, 16, 17, 18 e 19 del D.Lgs. n. 422 del 1997.

I criteri di commisurazione saranno stabiliti con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province Autonome di Trento e Bolzano. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze saranno invece stabilite le modalità di applicazione delle disposizioni di cui ai commi 298 e 299.

Il comma 300 istituisce l'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale, con il compito di creare una banca dati e un sistema informativo pubblico, entrambi correlati a quelli regionali. L'Osservatorio assicura inoltre la verifica dell'andamento del settore e del completamento del processo di riforma.

All'Osservatorio, istituito presso il Ministero dei trasporti, partecipano i rappresentanti dei Ministeri competenti, delle regioni e degli enti locali.

Si ritiene che i Ministeri competenti, i rappresentanti dei quali partecipano all'Osservatorio, potrebbero essere quelli che dovranno predisporre il decreto previsto dal terzo periodo del comma in esame.

Per il funzionamento dell'Osservatorio è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2008. L'Osservatorio deve presentare annualmente alle Camere un rapporto sullo stato del trasporto pubblico locale.

Un successivo decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e delle autonomie locali, da emanare sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281 del 1997, dovrà definire i criteri e le modalità di monitoraggio delle risorse destinate al settore e dei relativi servizi, comprese quelle relative agli enti locali, e le modalità di funzionamento dell'Osservatorio.

A tal proposito si osserva che non è previsto alcun termine per l'emanazione del decreto.

Il comma 301 dispone che, a decorrere dal 2008, non può essere previsto, a carico del bilancio dello Stato, alcun trasferimento aggiuntivo per il finanziamento delle spese correnti del settore del trasporto pubblico locale, comprendendo in tale categoria anche gli oneri per i rinnovi contrattuali degli addetti al comparto, successivi all'entrata in vigore della legge in esame.

Si stabilisce inoltre che le regioni a statuto ordinario sono tenute a riversare agli enti locali le risorse ad essi destinate, entro quattro mesi dalla loro acquisizione. E' fatta salva la possibilità di adottare modalità di versamento più favorevoli nei confronti degli enti locali.

Il comma 302 stabilisce che per gli anni dal 2008 al 2010 continuano ad essere corrisposte le risorse per i servizi di cui all'articolo 9 del D.Lgs. n. 422 del 1997.

Il citato articolo 9, nell'ambito del conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, delega alle regioni le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.a. (oggi Trenitalia S.p.a.) di interesse regionale e locale. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 novembre 2000 sono state determinate in 2.286,9 miliardi di lire annue (pari a 1.181,1 milioni di euro) le risorse finanziarie da attribuire alle regioni per lo svolgimento delle funzioni e dei compiti di cui al citato articolo 9.

A decorrere dal 2011 tali risorse sono sostituite mediante adeguamento delle misure della compartecipazione di cui al comma 296. Ai fini di tale

adeguamento, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dei trasporti e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dovrà emanare, entro il 15 febbraio 2010, un decreto con il quale è individuata la somma spettante a ciascuna regione a statuto ordinario. Della somme così determinate si dovrà tener conto per l'emanazione del decreto previsto dal menzionato comma 296.

Il decreto-legge 60/2008, in attesa della messa a regime della nuova modalità di finanziamento del trasporto ferroviario regionale prevista dalla legge 244/2007 (finanziaria 2008) al fine di garantire la prosecuzione degli attuali servizi, nelle more della stipula dei nuovi contratti di servizio, previa definizione del fabbisogno effettivo per la realizzazione dei servizi di trasporto regionale di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 422/1997 e della rideterminazione dei criteri di ripartizione di cui all'articolo 20, comma 7, dello stesso decreto legislativo, autorizza nell'anno 2008 la spesa di 80 milioni di euro da corrispondere direttamente alla società Trenitalia S.p.A. La relazione tecnica non fornisce le ipotesi e i parametri posti alla base della quantificazione degli oneri relativi alla corresponsione a Trenitalia delle somme necessarie per la prosecuzione dei servizi ferroviari regionali, né è chiaro quanta parte del fabbisogno 2008 tale finanziamento aggiuntivo valga a soddisfare, atteso che nella relazione di accompagnamento al provvedimento si fa testualmente riferimento ai «primi mesi del 2008».

Il comma 303 prevede, in attesa della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, l'estensione al settore del trasporto pubblico locale delle misure previste dall'articolo 2, comma 38, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (provvedimento collegato alla legge finanziaria 1997) per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendali e per fronteggiare situazioni di crisi di enti ed aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali.

Il comma 304 istituisce, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti, il Fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale, con una dotazione di:

- 113 milioni di euro per l'anno 2008,
- 130 milioni di euro per l'anno 2009,
- 110 milioni di euro per l'anno 2010.

Per gli anni successivi i relativi stanziamenti saranno indicati in tabella D della legge finanziaria, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge n. 468 del 1978.

Il comma 305 demanda la ripartizione delle risorse del Fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale tra le finalità

previste dal precedente comma 304 a un decreto del Ministro dei trasporti, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano; nella ripartizione delle risorse si dovrà tenere conto dei principi di premialità che incentivino l'efficienza, l'efficacia e la qualità nell'erogazione dei servizi, la mobilità pubblica e la tutela ambientale. Per il triennio 2008-2010 le risorse sono attribuite in misura pari tra le due finalità previste dal comma 304.

Il comma 306 integra l'articolo 1, comma 1031, della legge finanziaria 2007, il quale ha istituito un fondo per l'acquisto di veicoli adibiti al trasporto pubblico locale.

Il comma 307 destina, a decorrere dal 2008, 12 milioni di euro al Ministero dei trasporti, affinché possano essere riattivati, in via d'urgenza, i lavori di realizzazione di sistemi innovativi di trasporto in ambito urbano, interrotti all'apertura di procedimenti tesi al riesame, da parte della Corte di giustizia europea, delle procedure contrattuali.

Il comma 308 dispone che i contributi statali per i rinnovi dei contratti del trasporto pubblico locale vengono corrisposti direttamente alle regioni a statuto ordinario dal Ministero dell'economia, con le modalità indicate dal comma 297, che, per la compartecipazione delle regioni al gettito dell'accisa, prevede l'emanazione di un apposito decreto del Ministro dell'economia. Il comma precisa che l'esclusione dal Patto di stabilità interno delle spese connesse al rinnovo dei predetti contratti si applica solo alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

Il comma 309 reca una disposizione di carattere fiscale, prevedendo che spetta una detrazione dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2008 per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale ed interregionale, fino a concorrenza del suo ammontare, nella misura del 19 per cento e per un importo non superiore a 250 euro.

Il comma 310 reca una norma di interpretazione autentica in materia di contributi erogati da Stato e Regioni al settore del trasporto pubblico locale, diretta ad escludere tali contributi dall'ambito di applicazione degli articoli 61, 109, comma 5, e 84, comma 1, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, Testo unico delle imposte sui redditi – TUIR, i quali prevedono un meccanismo proporzionale di deducibilità degli interessi passivi, delle spese e degli altri componenti negativi del reddito e di riporto delle perdite pregresse, in presenza di proventi non computabili nella determinazione del reddito.

Il comma 311 interviene in relazione ai crediti maturati dalla Ferrovia della Calabria s.r.l. nei confronti della Regione Calabria, stabilendo che essi vengano destinati alla copertura dei disavanzi determinati dalla ex Gestione Commissariale Governativa Ferrovie della Calabria fino al 31 dicembre 2000, e, per la parte residua, investiti per rinnovo e potenziamento dei servizi ferroviari gestiti dalla predetta società.

Il comma 312 dispone l'abrogazione di alcune norme, conseguente alle disposizioni recate dai commi da 295 a 302.

Ultimi dossier del Servizio Studi

XV LEGISLATURA

249	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 2013 Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria - Edizione provvisoria
250	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 2013 Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria - Sintesi degli articoli - Edizione provvisoria
251	Dossier	Spaccati dei principali atteggiamenti della vita quotidiana espressi dalle famiglie italiane. Anno 2007
252	Testo a fronte	Atto del Governo n. 235 Schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi nn. 227/2001, 99/2004 e 102/2005, e successive modificazioni, in materia modernizzazione e regolazione dei mercati nel settore agricolo, agroalimentare e della pesca, a norma dell'articolo 1, comma 12, della legge 12 luglio 2006, n. 228 - Edizione provvisoria
253	Dossier	Atto del Governo n. 231 - Schema di decreto legislativo concernente: «Modifiche al decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 102, recante interventi finanziari a sostegno delle imprese agricole»
254	Schede di lettura	Atto del Governo n. 229 - Schema di decreto legislativo recante: «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE»
255	Dossier	Indicatori socio-economici territoriali: la Regione Lazio (2 ^a serie)

XVI LEGISLATURA

1	Dossier	La legge elettorale per il Senato: la seconda applicazione - Edizione provvisoria
2	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 4 “Conversione in legge del decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo”
3	Dossier	I lavori della 6 ^a Commissione (Finanze e tesoro) nella XV Legislatura

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico,
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/Studi/home.htm>

Senato della Repubblica
www.senato.it