

altri termini, infrastrutture appartenenti a differenti livelli gerarchici dalla rete primaria potranno essere classificate come *smart* ove rispettino le funzionalità minime associate al livello gerarchico cui appartengono.

Sulla base dell'art. 1, comma 72, della legge del 27 dicembre 2017, n. 205, è stato emanato il decreto ministeriale n. 70 del 28 febbraio 2018, in cui è prevista la possibilità per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di autorizzare la sperimentazione su strada di veicoli a guida automatica. In particolare, sono stati individuati i soggetti che possono chiedere l'autorizzazione (costruttore del veicolo equipaggiato con le tecnologie di guida automatica, nonché istituti universitari e enti pubblici e privati di ricerca), l'istruttoria che deve essere compiuta, le modalità con cui l'autorizzazione viene rilasciata ed i controlli cui è soggetta l'attività di sperimentazione, con lo scopo di assicurare che la sperimentazione venga realizzata in condizioni di assoluta sicurezza.

III.10 LA RIFORMA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E IL RINNOVO DEL MATERIALE ROTABILE

La qualità del trasporto pubblico locale ed una mobilità urbana efficiente, rappresentano una vera e propria priorità nazionale, individuata nell'ambito delle linee di azione Sviluppo Sostenibile e declinata negli allegati Infrastrutture al DEF 2016 e 2017. È per questo motivo, nonché per l'esigenza di semplificare e rendere più efficiente il settore e per conseguire gli obiettivi europei di riduzione dei livelli di inquinamento dell'aria, che è stato avviato un processo di riforma epocale, orientato al principio della centralità del cittadino-utente.

Un elemento di assoluta novità è costituito dal fatto che la strategia di riforma del trasporto pubblico locale è stata finalmente inquadrata nell'ambito delle nuove politiche infrastrutturali del Paese, attraverso la previsione di specifici interventi funzionali alla valorizzazione del patrimonio esistente, allo sviluppo urbano sostenibile, all'integrazione modale e intermodale e alla creazione di nuove Infrastrutture utili, snelle e condivise.

Al fine di garantire una programmazione razionale e coerente da parte degli Enti competenti e delle aziende, con il del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modifiche dalla legge di conversione 21 giugno 2017, n. 96 è stato stabilizzato e incrementato il Fondo per il finanziamento del TPL con una dotazione di circa 5 miliardi di euro/anno, sganciandolo finalmente dall'andamento dell'accisa sui carburanti. E' stato, inoltre, disciplinato un nuovo meccanismo di ripartizione del Fondo orientato a criteri di soddisfazione dei fabbisogni di mobilità locale e di efficienza che consentirà il progressivo superamento del criterio della spesa storica attraverso la definizione dei costi standard, dei livelli adeguati dei servizi e di specifiche premialità legate all'incremento dei ricavi da traffico. In particolare, in data 22 febbraio 2018 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha raggiunto l'intesa in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni sullo schema di decreto, di imminente emanazione, per la definizione dei costi standard, che fungeranno da parametro di riferimento oltre che per la ripartizione di una quota del Fondo anche per la determinazione delle compensazioni e dei corrispettivi da porre a base d'asta nelle procedure competitive per l'affidamento dei servizi. Il nuovo meccanismo di

ripartizione del fondo, tra l'altro, penalizza l'affidamento dei servizi al di fuori di procedure competitive (art. 27 del D.L. n. 50/2017).

In materia di organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale, regolazione e concorrenza, il D.L. n. 50/2017 detta alcuni principi generali, affermando la separazione delle funzioni di regolazione, indirizzo, organizzazione e controllo da quelle di gestione del trasporto pubblico locale e regionale. In particolare, al fine di evitare le possibili distorsioni della concorrenza derivanti dal conflitto di interessi tra l'Ente che bandisce la gara e la società controllata o partecipata dal medesimo, si richiede che le amministrazioni affidanti si rivolgano ad altra stazione appaltante quando uno dei concorrenti, ovvero il gestore uscente, sia partecipato o controllato dall'ente affidante ovvero affidatario diretto o *in house* del medesimo ente affidante.

Il decreto, inoltre, al fine di rimuovere le principali barriere all'entrata nei mercati del TPL rappresentate dalla disponibilità degli impianti e del materiale rotabile, prevede anche la possibilità di costituire società pubbliche o miste (sul tipo delle britanniche *Rosco*) per la allocazione e gestione dei beni immobili essenziali e dei beni strumentali al servizio ferroviario di interesse regionale (art. 48, comma 7). Inoltre, il materiale rotabile può essere acquisito dalle imprese di trasporto pubblico regionale e locale ricorrendo anche alla locazione per quanto riguarda il materiale rotabile per il trasporto ferroviario e alla locazione senza conducente per veicoli adibiti al trasporto su gomma (art. 27, comma 9).

Quanto alla definizione dei lotti nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica, l'art. 48, comma 4, del D.L. n. 50/2017 prevede che gli enti affidanti debbano articolare, in linea di principio, i bacini di mobilità in più lotti al fine di favorire la massima partecipazione alle procedure competitive per l'affidamento dei servizi.

Al fine di garantire il buon esito delle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi, la riforma ha inoltre ampliato significativamente i poteri dell'Autorità di Regolazione dei trasporti affidandole il compito di adottare misure in grado di garantire all'affidatario l'accesso a condizioni eque ai beni immobili e strumentali indispensabili all'effettuazione del servizio (art. 48, comma 7) e di definire i criteri per la determinazione delle eccezioni al principio della minore estensione territoriale dei lotti di gara rispetto ai bacini di pianificazione, tenendo conto della domanda effettiva e di quella potenziale, delle economie di scala e di integrazione tra servizi (art. 48, comma 6, lett. a).

Inoltre, per incentivare il ricorso alle gare, l'art. 48, comma 7, del D.L. n. 50/2017 disciplina un'importante clausola di protezione sociale che, coerentemente con i principi UE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, obbliga l'operatore subentrante ad esito di procedura competitiva ad applicare lo stesso contratto collettivo e aziendale del cedente *incumbent* e di riassumere tutto il personale di questo (con l'esclusione dei soli dirigenti) almeno per il primo anno dal subentro.

Come anticipato, infine, la strategia di riforma del trasporto locale, inoltre, ha messo al centro delle riflessioni il cittadino-utente. In tal senso, l'ultima legge di bilancio, ha previsto specifiche agevolazioni fiscali per utenti del TPL e pendolari al fine di incentivare l'uso dei mezzi pubblici e ridurre quello dei mezzi privati decongestionando il traffico, con riferimento alle grandi aree urbane. In

particolare, è stata prevista la detraibilità al 19% dall'imposta lorda delle spese sostenute per l'acquisto degli abbonamenti ai servizi di trasporto pubblico locale, regionale e interregionale fino a 250 euro. E' stato introdotto, inoltre, il cd. "buono trasporto", prevedendo che le somme rimborsate dal datore di lavoro o direttamente sostenute da quest'ultimo per l'acquisto di abbonamenti del dipendente e dei familiari non concorrono a formare reddito di lavoro dipendente.

Un aspetto centrale della riforma del trasporto pubblico locale è il progetto di un rinnovo straordinario del parco mezzi (autobus, treni, ecc.) che, attraverso la riduzione significativa dell'anzianità media per raggiungere la media europea, si pone l'obiettivo di migliorare la qualità del servizio e migliorarne la sostenibilità ambientale, con particolare riferimento alle grandi aree urbane.

L'impegno finanziario dello Stato e delle Regioni per garantire il rinnovo del materiale rotabile costituisce una manovra senza precedenti. Sono stati già stanziati circa 10 miliardi di euro, comprensivi del cofinanziamento (di cui 6 miliardi già ripartiti) per nuovi autobus, treni e navi. Gli ultimi finanziamenti per il rinnovo dei mezzi TPL risalgono, infatti, al 2007-2009.

In particolare, l'impegno finanziario, a carico del solo bilancio statale, destinato al rinnovo del materiale rotabile vede risorse certe e crescenti fino al 2033, in parte già ripartite, per l'acquisto di nuovi mezzi più confortevoli e sostenibili.

Per il rinnovo del **materiale rotabile ferroviario** la legge di stabilità per il 2016 (l. 208/2015 art.1, co. 866) ha stanziato 640 milioni di euro ripartiti tra il 2019 e il 2022. Con il cofinanziamento regionale del 40% si raggiunge una somma complessiva pari ad 1 miliardo di euro. A queste risorse vanno aggiunte quelle del Piano Operativo MIT a valere Fondo Sviluppo e Coesione per il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e interregionale, attraverso il rinnovo del materiale rotabile con un investimento di 800 milioni di Euro ripartiti tra il 2017 e il 2021. Anche in questo caso è previsto un cofinanziamento da parte delle Regioni pari al 40% per complessivi 1,3 miliardi di euro.

Sono stati inoltre ripartiti ulteriori 700 milioni di euro per gli interventi funzionali a garantire la sicurezza delle reti ferroviarie regionali (sia interconnesse che isolate).

FIGURA III.10.1: QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER IL RINNOVO DEL PARCO SU FERRO

ACQUISTO MATERIALE ROTABILE SU FERRO		ANNUALITA'										Totale con cofinanz.	Cofinanz.		
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 2033	TOTALI				
Risorse già ripartite															
FONDO DI SVILUPPO E COESIONE	LEGGE 23 DICEMBRE 2014, N. 190 articolo 1, comma 703 (Delibere CIPE 10/08/2016 e 1/12/2016)			100	100	200	200	200				800	1.333	40%	80% al SUD 20% al NORD
LEGGE STABILITA' 2016	LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208 - articolo 1, comma 866 Decreto 408 del 10 agosto 2017					210	210	130	90			640	1.067	40%	tutte le Regioni
totale finanziamento statale per rinnovo mezzi				100	100	410	410	330	90	0	1.440	2.400			

Con riferimento al rinnovo degli autobus, tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017 sono state ripartite le risorse per gli anni 2015, 2016 e 2017-2019 per un totale di 502 milioni di euro. A queste risorse vanno aggiunti i 200 milioni del piano operativo MIT a valere sul fondo Sviluppo e Coesione e le risorse previste dal PON METRO 2014-2020. Se si considera il cofinanziamento regionale, si arriva ad un totale di circa 1,3 miliardi di euro. Con la Legge Bilancio 2017 sono stati, inoltre, stanziati 3,7 miliardi di euro per il rinnovo degli autobus (anni 2019-2033) con un ulteriore stanziamento finalizzato al sostegno agli investimenti produttivi per la transizione verso forme produttive innovative (102 milioni di euro) e la definizione di un apposito Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile. Se si considera il cofinanziamento regionale, si arriva ad un totale di oltre 6 miliardi di euro.

FIGURA III.10.2: QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE PER IL RINNOVO DEL PARCO SU GOMMA

		ANNUALITA'										TOTALI	Totale con cofinanz.	cofinanz.					
		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2033								
Risorse già ripartite																			
LEGGE STABILITA' 2016	LEGGE 27 DICEMBRE 2013, n. 147 - articolo 1, comma 83	227,4	125	50	50	50											tutte le Regioni		
	LEGGE 28 DICEMBRE 2015, n. 208 - articolo 1, comma 866																		
FONDO DI SVILUPPO E COESIONE	LEGGE 23 DICEMBRE 2014, n. 190 - articolo 1, comma 703 (Delibere CIPE 10/08/2016 e 1/12/2016)			50	50	100											80% al SUD 20% al NONO		
PON METRO 2014-2020	AZIONE 2.2.2			25	30	30											7 città metropolitane del SUD		
totale risorse già ripartite		227,4	125	125	130	180	0	0	0	0	0	0	0	0	0	787,4	1.291		
Risorse da ripartire																			
LEGGE BILANCIO 2017	LEGGE 11 DICEMBRE 2016, n. 232 articolo 1, comma 613	cofinanziamento rinnovo mezzi					200	250	250	250	2.750	3.700					6.167	40%	tutte le Regioni
		politiche industriali di settore			2	50	50							102				-	
totale cofinanziamento rinnovo mezzi		227,4	125	125	130	380	250	250	250	2.750	4.487	7.457							

A valere sul Fondo investimenti istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze dalla legge di Bilancio 2017 (legge 11 dicembre 2016, n. 232, art. 1, comma 140), sono, infine, stati già ripartiti circa 300 milioni di euro di risorse statali per il rinnovo delle navi per il TPL marittimo, lacuale, lagunare e fluviale, che hanno particolare rilievo in alcune aree metropolitane, in primis Venezia e Napoli. Con il cofinanziamento le risorse a disposizione saranno circa 362 milioni di euro.

Anche nell'ambito degli investimenti per il trasporto rapido di massa sono previsti circa 680 milioni di euro sono destinati al rinnovo del materiale rotabile.

Infine, le Delibere CIPE del 22 dicembre 2017 e del 28 febbraio 2018, in corso di registrazione hanno previsto ulteriori risorse del Fondo Sviluppo e Coesione per il rinnovo del materiale rotabile per tutte le modalità di servizio del Trasporto Pubblico Locale per circa 516 milioni di euro. Le risorse si vanno ad aggiungere ai circa 10 miliardi di euro già stanziati e potranno essere utilizzate per il rinnovo del materiale rotabile dedicato al TPL, per tutte le modalità: ferrovie urbane, metropolitane, sistemi tranviari, filoviari e autobus su gomma.

Complessivamente, nel quadriennio 2017-2020 si prevede l'entrata in circolazione di 210 nuovi treni che sono in produzione in stabilimenti localizzati in Italia. Per quanto riguarda gli autobus, già crescono le immatricolazioni di nuovi mezzi (nel 2017 si registra un incremento delle nuove immatricolazioni di quasi il 60% rispetto al 2016) grazie alle risorse ripartite tra le regioni per gli anni 2015-2016. A breve sarà aggiudicata la gara CONSIP ed inizieranno gli acquisti con le risorse già ripartite per il triennio 2017-2019.

A fronte di tali ingenti risorse stanziata e ripartite per il rinnovo dei mezzi, sono state inoltre previste specifiche misure finalizzate alla dismissione di quelli più obsoleti ed inquinanti. A partire dal 1 gennaio 2019 i quasi 6.000 mezzi Euro 0 non potranno più circolare su tutto il territorio nazionale. Inoltre, il comma 11-bis dell'art. 27 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 prevede che i contratti di servizio relativi all'esercizio dei servizi di trasporto pubblico stipulati successivamente al 31 dicembre 2017 non possono più prevedere la circolazione di veicoli Euro 0 o Euro 1.

III.11 IL PIANO DI SVILUPPO DEL TRASPORTO RAPIDO DI MASSA PER LE AREE METROPOLITANE

Nell'ambito della definizione delle strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica (Allegato Infrastrutture DEF 2016) è emerso come il potenziamento dei sistemi su ferro delle grandi città, più in generale dei "sistemi di trasporto rapido di massa", sia una scelta prioritaria per l'intero sistema dei trasporti nazionali. In questo campo il nostro Paese sconta, infatti, ritardi notevoli e si pone nettamente al di sotto della media delle principali città europee.

Pertanto, già nell'allegato infrastrutture al DEF 2017 ("Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture"), sono stati individuati una serie di interventi prioritari, necessari per conseguire l'estensione delle reti esistenti su ferro di competenza RFI nelle Aree metropolitane, con valenza di servizio metropolitano, e l'integrazione con le vere e proprie reti metropolitane e tramviarie, tenendo anche presente l'ulteriore integrazione tra queste reti e i sistemi di trasporto su gomma suburbani e interurbani.

Il progetto richiede lo stanziamento di ingenti risorse per completare gli interventi in corso, avviare la progettazione di fattibilità di interventi di completamento delle reti ferroviarie, metropolitane, tranviarie, da finanziare successivamente, sulla base dei criteri di priorità definiti nell'ambito dei piani della mobilità urbana sostenibile.

A tal fine, negli strumenti di programmazione predisposti negli ultimi due anni è stata data particolare attenzione al finanziamento di questa tipologia di interventi: il Piano Operativo MIT approvato con Delibera Cipe del 1 dicembre 2016 (fondi FSC 2014-2020) contiene tra gli assi tematici gli "interventi per il trasporto urbano e metropolitano", finanziati con 1,218 miliardi di euro. Il Contratto di Programma RFI prevede invece, come programma prioritario per le aree metropolitane, gli interventi di upgrading tecnologico e infrastrutturale di Nodo, per un totale di 2,11 mld € a scala nazionale. I successivi Addendum del Piano Operativo, approvati nelle Delibere Cipe del 22 dicembre 2017 e del 28 febbraio 2018 (attualmente in fase di registrazione presso la Corte dei Conti),

hanno ulteriormente ampliato l'ambito degli interventi per quest'asse, andando ad incrementare il finanziamento di altri 684,13 mln €.

Inoltre, con DM del 22.12.2017 è stata ripartita fra le principali aree metropolitane nazionali la prima tranche (1,397 mld €) del **Fondo investimenti 2017** (articolo 1, c.140 delle Legge 11 dicembre 2016, n.232), proprio per l'ulteriore potenziamento e valorizzazione dei sistemi di trasporto rapido di massa, coerentemente con le strategie e i programmi definiti negli Allegati al DEF 2016 e 2017. Nell'ambito di questa prima ripartizione, è stata data priorità agli interventi di valorizzazione del patrimonio esistente, in coerenza con le strategie di Connettere l'Italia (ad esempio per le metropolitane esistenti di Milano, Roma e Napoli), al rinnovo del materiale rotabile e al completamento di alcune linee metropolitane (Torino, Genova) e tranviarie (Firenze) invariati.

Nel mese di febbraio 2018 è stato pubblicato sul sito del MIT un apposito avviso, contenente le procedure da seguire per accedere alla selezione e utilizzare le risorse destinate allo sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa delle successive tranche del Fondo investimenti, che viene rifinanziato anno per anno. La presentazione delle domande potrà avvenire in più fasi: la prima scadenza è fissata per il 31.12.18, la successiva sarà entro il 30.09.19, a seguito di ulteriore avviso, e così via. L'obiettivo è quello di andare a costituire un parco progetti solidi a livello tecnico ed economico, che possano essere via via finanziati dalle risorse disponibili in bilancio. Per fare questo, il Ministero offre la possibilità ai soggetti potenzialmente beneficiari di partecipare all'avviso, con la richiesta alle amministrazioni di produrre progetti di fattibilità qualitativamente validi a supporto delle richieste, allegando l'analisi costi benefici o, nei casi meno complessi, l'analisi costi - efficacia degli interventi proposti.

La parte più innovativa nell'applicazione di questa nuova procedura consiste proprio nel richiedere a priori determinate caratteristiche che i progetti dovranno avere, per poter essere finanziati o cofinanziati con le risorse nazionali. In particolare:

1. coerenza con gli obiettivi di policy settoriale, quindi con i documenti di indirizzo strategico sulle infrastrutture e sui trasporti (Allegati al DEF 2016 e 2017) e con gli strumenti urbanistici e di pianificazione della mobilità a scala locale: il Piano Strategico Metropolitan (PSM) e il Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS);

2. elevata redditività socio-economica dell'intervento secondo le Linee guida settoriali del MIT, prestando attenzione anche ai costi di gestione del servizio che si renderà possibile attivare con la realizzazione dell'intervento: tali costi di gestione dovranno essere obbligatoriamente coperti per almeno il 35% dai proventi derivanti dai rientri tariffari (con la residua quota coperta dalla Regione e/o dall'Ente beneficiario del contributo, prioritariamente mediante il riordino dei servizi conseguente all'attivazione della nuova infrastruttura);

3. sufficiente maturità progettuale (ovvero possibilità di avvio dei lavori in tempi brevi), in base al livello di progettazione e per quel che riguarda la fattibilità amministrativa.

La presentazione dei progetti secondo format e tabelle standardizzati e lo sviluppo di contenuti di approfondimento secondo le Linee Guida Ministeriali, faciliterà la predisposizione e la valutazione degli stessi. La stessa procedura di valutazione da parte del MIT condurrà alla composizione di pacchetti di progetti,

suddivisi in diverse categorie in ordine crescente di “maturità” progettuale e valutativa, da aggiornare ogni anno (o più volte l’anno), successivamente alle scadenze definite dagli avvisi.

III.12 LA REVISIONE DI ALCUNE SCELTE DEL PASSATO: LA PROJECT REVIEW

Con l’Allegato Infrastrutture al DEF 2017 “Connettere l’Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture”, sono state definite le strategie per la determinazione dei fabbisogni di rilevante interesse nazionale e conseguentemente sono state individuate le necessità di progettazione di fattibilità e di project review per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie da inserire, ai sensi degli articoli 200 e 201 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., nel primo Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP).

A partire dal 2015, infatti, il MIT ha sviluppato una nuova strategia di politica infrastrutturale, perseguendo l’obiettivo di progettare e realizzare “opere utili, snelle e condivise”; questa esigenza ha spinto a definire - nell’ambito delle infrastrutture comprese nel Sistema Nazionale Integrato Trasporti e Logistica - un gruppo di opere “invarianti” (cioè già in corso, approvate e finanziate e con o.g.v), cioè da completare nella configurazione progettuale ereditata. È stato poi individuato un secondo gruppo di opere, per le quali la progettazione è immatura, ed è necessario ripartire dalla progettazione di fattibilità e dalla valutazione dei costi e dei benefici ex ante, coerentemente con le Linee guida per la valutazione emanate nel mese di giugno 2017 (DM 300). Un terzo gruppo di opere si trova in una posizione intermedia: per esse non sono stati sottoscritte o.g.v., sono state giudicate utili, ma le scelte progettuali non risultano convincenti perché molto costose, impattanti sul territorio e quindi non pienamente giustificate secondo criteri il più possibile omogenei a quelli contenuti nel Codice degli appalti e nelle Linee guida. Le opere di questo gruppo sono state sottoposte o sono da sottoporre a project review.

L’obiettivo della project review è - senza rimettere in discussione l’intera fattibilità dell’opera - quello di arrivare a progetti meno costosi e meno impattanti (più “snelli”) a parità di prestazioni dell’opera, ovvero a parità di benefici attesi o con riduzioni delle prestazioni e dei benefici proporzionalmente inferiori alla riduzione dei costi.

I risultati delle project review già concluse (riguardanti strade, autostrade e ferrovie) sono notevoli in termini di impatto sulla spesa pubblica e dimostrano l’efficacia dell’approccio adottato.

A titolo esemplificativo si può citare la tratta AV/AC Brescia-Verona (escluso il nodo di Verona Ovest) per la quale, a seguito della *project review*, si è ottenuta una riduzione del costo dell’investimento da 3.587 mln € a 3.054 mln €, con un risparmio di 533 mln € a parità di prestazione. In particolare, per il 1° lotto funzionale “Brescia Est-Verona” si è ottenuto un costo pari a 2.499 mln € (Delibera CIPE 42/2017) e per il 2° lotto funzionale “Quadruplicamento uscita da Brescia Est” si è ridotto il costo fino a 555 mln € (CDP RFI 2017-2021).

Analogamente, nel caso della tratta “Verona - Bivio Vicenza”, relativamente al 1° lotto funzionale, si è conseguita una riduzione del costo dell’investimento

da 2.790 mln € (CDP RFI 2012-2016 Agg. 2016) a 2.713 mln € con un risparmio di 77 mln € (Delibera CIPE del 22 dic. 2017 capitolo Infrastrutture).

III.13 I PRINCIPI E I VINCOLI DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO EUROPEO

La rete infrastrutturale europea. Vincoli ed efficacia.

L'ordinamento europeo va evolvendosi verso un modello di politica delle infrastrutture in chiave "federale". Così, a fronte delle infrastrutture di rilevanza Europea, distinte in infrastrutture "core" ed infrastrutture "*comprehensive*", si collocano le infrastrutture nazionali interamente disciplinate dagli Stati. Le c.d. "Reti transeuropee" rappresentano un sistema di infrastrutture tra loro integrate che l'Unione europea mira a realizzare per conseguire la coesione economica, sociale, politica e (oggi anche) territoriale dell'Unione.

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea dedica alla tematica tre articoli (artt. 170-172) collocati nell'apposito titolo XVI (rubricato, appunto, "Reti transeuropee"). In particolare, l'art. 171 rappresenta, assieme al successivo art. 172, TFUE, la specifica base giuridica per l'adozione delle misure in materia TEN che fondano l'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio di due Regolamenti, il n. 1315 e il n. 1316 dell'11 dicembre 2013 che mirano a pianificare e sviluppare le reti transeuropee dei trasporti articolate e sviluppate su una "costruzione doppia", cioè su di una rete estesa che ricomprende le infrastrutture da realizzare con un orizzonte temporale 2050 (*comprehensive network*) ed una rete centrale (*core network*) che include tutte le opere previste nel nostro Paese e si propone di collegare il centro dell'Europa, la cui realizzazione è attesa per il 2030.

I progetti prioritari previsti dal regolamento 1315 sono i seguenti:

- Torino Trieste autostradale e ferroviario (corridoio Mediterraneo);
- Genova Milano e Genova Domodossola (corridoio Reno Alpi);
- Brennero Palermo (corridoio Scandinavo Mediterraneo);
- Trieste Tarvisio autostradale e ferroviaria (corridoio Baltico Adriatico);
- 14 porti (Genova, La Spezia, Livorno, Napoli, Augusta, Cagliari, Palermo, Gioia Tauro, Taranto, Bari, Ancona, Ravenna, Venezia, Trieste);
- gli interporti collocati sulla rete;
- le Autostrade del mare;
- gli aeroporti di Roma e Milano.

FIGURA III.12.1: I CORRIDOI EUROPEI CHE ATTRAVERSANO L'ITALIA

Corridoio Mediterraneo: attraversa l'intero Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo i centri urbani di Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna.

Corridoio Reno Alpi: passa per i valichi di Domodossola e Chiasso, si sovrappone al Mediterraneo nei soli nodi Core di Milano e Novara e giunge, infine, al porto Core di Genova. Gli aeroporti Core sono Milano Malpensa, Milano Linate e Bergamo.

Corridoio Baltico Adriatico: collega l'Austria (valico del Tarvisio) e la Slovenia ai porti Core del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per i nodi urbani di Udine, Padova e Bologna.

Corridoio Scandinavo-Mediterraneo: attraversa l'intero stivale, partendo dal valico del Brennero e collegando dunque Trento a Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma ai principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.

In vista della revisione delle rete core delle TEN-T, che prenderà luce nel 2023, il MIT è impegnato da tempo nel garantire un pieno riconoscimento ed allineamento tra la pianificazione nazionale, delineata nello SNIT di 1° livello, con la pianificazione europea architettata sulla rete TEN-T core e sui corridoi della rete centrale.

Lo SNIT di primo livello infatti, seppur ispirato ed in larga parte allineato al tracciato della rete centrale TEN-T, include delle sezioni e dei nodi strategici nazionali aggiuntivi che attualmente non risultano incorporati nell'allineamento dei Corridoi della Rete Centrale (CNC). Si può osservare, ad esempio, che nello SNIT Ferrovie di 1° livello siano incluse alcune sezioni che risultano invece mancanti nel tracciato dei corridoi centrali della rete TEN-T, tra cui:

- l'asse adriatico, tra Ancona e Bari;
- il corridoio di accesso alla galleria di base del Brennero, tra Verona e Ponte Gardena;
- la tratta ferroviaria tra Genova e Ventimiglia, come linea alternativa del corridoio MED.

In aggiunta a ciò, ed al fine di superare la barriera naturale che limita il trasporto merci ferroviario dalle Regioni nord-tirreniche (in particolare dal Porto di Genova) alla frontiera svizzera (e, attraverso il tunnel del Gottardo, verso l'Europa centrale e settentrionale lungo il corridoio Reno-Alpi), l'Italia ha iniziato la costruzione di un tunnel di 39 km, il cosiddetto "Terzo Valico". Tale infrastruttura, seppur riconosciuta come mero intervento in ambito nazionale,

rappresenta una vera e propria sezione transfrontaliera lungo il corridoio Reno-Alpi ed un collegamento mancante dello stesso corridoio della rete centrale. A lungo termine, l'intervento ridurrà i tempi di viaggio per il segmento passeggeri del 20%, aumentando al contempo le prestazioni, la sicurezza e l'affidabilità dei servizi ferroviari merci lungo l'intero corridoio.

Per quel che concerne i nodi urbani nazionali, lo SNIT di 1° Livello vi include le aree metropolitane disciplinate dalla Legge n. 56/2014 "Città Metropolitane". Anche in questo caso, si può notare come la Città Metropolitana di Firenze risulta mancante quale nodo core lungo il corridoio Scan-Med, avendo invece i requisiti per essere nodo urbano core nonché nodo aeroportuale core. In aggiunta a Firenze, sempre in materia aeroportuale, gli aeroporti di Lamezia Terme e Catania, pur essendo nodi dello SNIT di 1° livello, non risultano classificati quali aeroporti core del corridoio Scan-Med.

Gli scali aeroportuali richiamati - Firenze, Lamezia Terme e Catania - hanno un'importante copertura territoriale ed una vasta *catchment area* che, rispettivamente, include nel primo caso alcune aree densamente popolate e ad alta attrattività turistica del centro Italia (Toscana ed Umbria); nel secondo caso, a causa del basso grado di accessibilità della Regione Calabria, la modalità aerea risulta la modalità più efficiente di connessione con Roma e con il resto dell'Europa; dal canto suo, Catania serve un'area di 3 milioni di abitanti, registrando 7,9 milioni di passeggeri nel corso del 2016 e diventando il 6° aeroporto nazionale per flusso di passeggeri, con un'importante potenzialità di sviluppo sia dal punto di vista della capacità infrastrutturale e di connessioni, del livello dei servizi offerti e quindi di domanda servita (previsioni al 2020 di 9 milioni di passeggeri).

Per quanto riguarda i porti, a seguito della riforma portuale introdotta con D.Lgs. 169/2016 che ha determinato l'accorpamento dei 58 porti di rilevante interesse nazionale in 15 Autorità di Sistema Portuale con sede nei porti core del "Sistema", si può osservare come il Porto di Civitavecchia non rientri tra i porti della rete centrale del corridoio Scan-Med. Civitavecchia, dopo il Porto di Barcellona, è il secondo scalo a livello mediterraneo ed europeo per traffico crocieristico, con 2,4 milioni di crocieristi diretti a Roma. Civitavecchia rappresenta, dal punto di vista socioeconomico, il porto della città di Roma e la caratterizzazione di tale nodo quale nodo core della rete TEN-T garantirebbe il giusto supporto ad un contesto economico che ruota attorno ai flussi da/per la città metropolitana di Roma.

La scelta (del tutto nuova) dello strumento del "regolamento" che, non solo rende vincolanti le scelte compiute, ma che crea diritti soggettivi in capo ai singoli, costituisce la novità delle norme europee di cui si tratta. Questa scelta, molto dibattuta, implica che il diritto dell'Unione europea incide anche sul, ed in qualche misura travolge (ove necessario) il, diritto interno degli Stati membri che fosse contrastante, essendo chiamata la stessa pubblica amministrazione a disapplicarlo.

Ovviamente lo Stato membro interessato resta in principio libero di determinare, d'intesa con le autorità europee e con i paesi confinanti (e' inutile sottolineare l'interdipendenza) i singoli progetti infrastrutturali, le caratteristiche specifiche dei quali non sono certo desumibili dal testo del regolamento. Ma una volta che gli stessi progetti siano stati convenuti e definiti, essi sono "coperti" dal

regolamento e lo Stato membro non può che provvedere allo loro attuazione entro i termini previsti (che, nel caso dell'Italia, anticipano il 2030).

Alla luce di quanto precede deve essere interpretato il dpcm 7 agosto 2017 che, con l'obiettivo di promuovere la coesione nazionale, prevede criteri per la ripartizione delle risorse in conto capitale. La norma, peraltro, non prevede un comando assoluto: la stessa consente, infatti, alle amministrazioni centrali di derogare ai criteri indicati in caso di motivi che lo giustifichino. D'altra parte gli investimenti necessari per attuare tempestivamente la politica di coesione europea, e quindi il regolamento 1315, difficilmente possono essere computati ai fini della applicazione dei criteri relativi alla coesione nazionale. Anche perché pressoché tutti i progetti prioritari europei di corridoi che riguardano l'Italia (con l' esclusione di una parte del corridoio Scandinavo Mediterraneo) sono ubicati nel nord del paese: come i porti principali.

Il prossimo stadio di evoluzione del diritto europeo della mobilità comporta presumibilmente che le reti di rilevanza europea siano gestite da una autorità europea e realizzate sulla base di regole identiche. Solo in questo modo si evitano gli squilibri derivanti da legislazioni e da prassi riconducibili ai diversi Stati membri. Solo andando oltre la (timida) disciplina di cui al regolamento 1315, si potrà puntare ad una rete realmente comune che è la condizione del Mercato Unico della Mobilità.

Il rispetto delle norme europee in materia di aiuti di stato e concorrenza nell'ambito delle scelte del Governo italiano in materia di crescita e integrazione infrastrutturale

Il MIT è impegnato a coniugare tutti gli sforzi di pianificazione e sviluppo della rete infrastrutturale e dei trasporti italiana in conformità con la disciplina dell'UE in materia di aiuti di Stato, concorrenza, appalti e concessioni, condividendone il sempre maggiore orientamento all'obiettivo di supportare crescita, lavoro e investimenti.

Del nuovo Codice degli Appalti, che dà attuazione alle direttive UE 2014, si è detto al paragrafo III.1. Basti aggiungere che la determinazione del nostro Paese ad assicurare il rispetto di norme in passato spesso disattese è oggi influenzata dall'analisi delle specifiche circostanze, tenendo conto, ad esempio, del fatto che per i contratti di durata alcune modifiche (consentite dallo *ius variandi*) possono essere necessarie per evitare che i medesimi, durante la loro vigenza, diventino obsoleti. Laddove tali modifiche consistano in una proroga, è costante il riferimento all'ordinamento europeo (sentenze *Presstetext* e *Walls* e art. 43 direttiva 23 del 2014) e all'ordinamento interno (d.lgs. 50 del 2016) i quali, nell'ambito dei principi generali dell'UE, identificano anche alcuni casi nei quali può essere ammessa una proroga di una concessione di lunga durata senza necessità di una procedura competitiva (ad esempio (i) per realizzare lavori aggiuntivi, (ii) per porre in essere modifiche non sostanziali e (iii) per fronteggiare eventi imprevisti).

Al riguardo, particolare attenzione è rivolta ai settori delle concessioni autostradali e portuali: il primo, spesso connotato da contratti risalenti, modificati negli anni senza gara (ad esempio usando meccanismi endocontrattuali

di auto promozione), la cui compatibilità con la disciplina europea è dubbia; il secondo, di minore importanza sul piano della quantità di investimenti, pure soggetto a proroghe (o a rinnovi anticipati) motivati sulla base di una asserita non equiparabilità della concessione demaniale alla concessione di servizi. Certo è che in prospettiva sarebbe opportuno che le regole di trasparenza imposte dal diritto europeo si applicassero a tutte le infrastrutture gestite in forza di contratti pubblici, quale ne sia la natura.

Nella gestione di tali casi e procedure, il MIT è in costante contatto con le competenti Direzioni della Commissione europea, nel rispetto dei principi di leale collaborazioni previsti dai Trattati. In particolare, in passato, la Direzione Generale Mercato Interno è stata consultata per sottoporre ipotesi di proroghe contrattuali. Da tali contatti è scaturito, in alcuni casi, l'impegno informale della stessa Commissione di non aprire procedure di infrazione, condizionatamente al rispetto, da parte del nostro Paese, di alcuni impegni definiti in lettere amministrative o "comfort letters". Ciò ha determinato il prodursi di modifiche contrattuali che, se da un lato, davano seguito agli impegni presi per escludevano l'esercizio dell'azione di inadempimento da parte della Commissione, dall'altro non erano certamente idonee a modificare il quadro normativo e dunque, dall'altro, erano fonte di incertezza (e di possibile contenzioso) nell'ambito del rapporto contrattuale.

L'approccio costruttivo agli obblighi di notifica ex art. 108, par. 3, TFUE e la predisposizione di "Piani di rilancio" da sottoporre al vaglio della Commissione europea

Relativamente alla disciplina degli aiuti di Stato, tutte le misure di intervento e i programmi sono vagliati dal MIT alla luce delle disposizioni di cui agli art. 106 e 107 TFUE, al fine di assicurare che sia massimizzato il loro effetto incentivante e di correzione di eventuali fallimenti di mercato in vista degli obiettivi di stimolo a crescita, lavoro e investimenti.

Inoltre, nel pieno rispetto degli obblighi di notifica preventiva alla Commissione europea e di non esecuzione posti dall'art. 108, par. 3 del TFUE, il Governo italiano ha inteso avvalersi dello strumento della notifica, al fine di ottenere nella decisione della Commissione europea una valutazione vincolante ed opponibile *erga omnes* sia sull'esistenza dell'aiuto sia sulla sua compatibilità con l'ordinamento europeo. Una simile decisione costituisce infatti un atto vincolante e in grado di prevalere su eventuali disposizioni o determinazioni contrastanti, in virtù del principio di supremazia del diritto dell'Unione europea su quello degli Stati membri, che nel caso di specie incrementa così anche il grado di certezza giuridica dei rapporti in essere.

Il MIT è convinto che tale *modus operandi*, a maggior ragione se applicato a quelle che potremmo definire "misure per la crescita", concorra al perseguimento degli obiettivi di rilancio economico del Paese e di riduzione delle tariffe applicate agli utenti per i servizi connessi ai trasporti e alle infrastrutture, oltre che ad assicurare la piena legittimità delle modificazioni contrattuali via via intervenute nell'ambito delle concessioni e a garantirne *ex ante* la coerenza con le norme in materia di concorrenza e di mercato interno.

Con il medesimo spirito costruttivo, il Governo italiano intende promuovere Piani di rilancio nei singoli comparti, da sottoporre al vaglio preventivo della Commissione europea, segnatamente della Direzione Generale per la Concorrenza e della Unità di recente istituzione che si occupa di aiuti di Stato alle infrastrutture, a cominciare dal piano di rilancio per le infrastrutture autostradali (v. Infra), già notificato, per proseguire nel prossimo futuro con i Piani di rilancio relativi ad altri comparti.

Il Piano di rilancio delle infrastrutture autostradali

Come si è accennato, il Governo italiano ha notificato preventivamente alla Commissione europea ex art. 108, par. 3, TFUE un Piano di investimenti a tariffe calmierate in materia autostradale che la DG Concorrenza ha già approvato e che ha formato oggetto di una “road map” concordata fra il Ministro Delrio e la Commissaria alla Concorrenza Vestager. La Decisione della Commissione è attesa nei prossimi giorni. Gli elementi principali di questo piano sono:

- 10 miliardi di investimenti (gronda di Genova, Asti Cuneo, alcune terze corsie ecc.);
- un andamento tariffario che non supererà l’inflazione maggiorata dello 0.5%;
- un allungamento della durata dei contratti di 4 anni;
- un limite al terminal value alla scadenza che non può superare 1.3/1.5 volte l’Ebitda.

Nella road map è previsto poi l’impegno da parte del Governo italiano e della Commissione a monitorare il Piano e a formare in futuro reti sostenibili (l’obiettivo è di dare luogo ad una rete integrata per l’intero nord-ovest a decidere dal 2030).

La remunerazione del concessionario è quella derivante dal contratto vigente, allo scopo di attuare il principio della tutela della certezza e stabilità del contratto (essenziale per promuovere gli investimenti in Italia); mentre, sotto il profilo tariffario, si dà piena applicazione ai principi europei in materia di Servizi di Interesse Economico Generale (art. 106 TFUE e sentenza Altmark).

PAGINA BIANCA

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI PROGRAMMATI

IV.1 METODOLOGIA PER L'INDIVIDUAZIONE DEI FABBISOGNI

L'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali, effettuata con l'Allegato al DEF 2017, ha costituito il primo passo del processo di pianificazione e programmazione delle opere pubbliche - alla base della nuova stagione delle politiche infrastrutturali, con l'obiettivo di individuare i deficit di capacità infrastrutturale (la domanda non soddisfatta) e di prestazioni (ad esempio scarsa sicurezza stradale o eccessivo inquinamento ambientale) che pregiudicano il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Secondo la metodologia introdotta dalle "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" del MIT, l'individuazione dei fabbisogni che, come previsto anche dal D.lgs. 228/2011, costituirà anche la prima sezione del DPP, è un elemento imprescindibile per la valutazione ex-ante delle singole opere.

L'analisi dei fabbisogni è stata effettuata con riferimento all'anno 2030, orizzonte temporale che coincide con le tempistiche previste dalle strategie dell'UE per il completamento della rete europea centrale (*Rete Core*). A tal fine, sono stati istituiti sei tavoli di lavoro tematici, coordinati dalla Struttura Tecnica di Missione, che hanno ridefinito il **Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)**, già introdotto dal PGTL del 2001, sulla base di analisi aggiornate della domanda e dell'offerta di trasporto.

In linea con la classificazione della Commissione Europea di centrale (*rete core*) e rete globale (*rete comprehensive*), lo SNIT si compone di un sistema di infrastrutture lineari e puntuali definite di 1° livello e un sistema di 2° livello, costituito da:

- ferrovie;
- strade e autostrade;
- sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane;
- porti e interporti;
- aeroporti;
- ciclovie.

Nell'Allegato al DEF 2017, l'analisi dei fabbisogni è effettuata esclusivamente per lo **SNIT di 1° livello**. Pur nella consapevolezza che le diverse aree del Paese presentano importanti fabbisogni di infrastrutture alla scala locale, l'analisi si limita, infatti, ai **fabbisogni nazionali** sulle diverse modalità di trasporto. Sono state incluse, tuttavia, le **14 Città Metropolitane** identificate dall'art. 1, c. 5 L. 7 aprile 2014, n. 56, in virtù della specificità degli assi di accessibilità a tali aree, in

termini di pianificazione e realizzazione di infrastrutture già incluse nello SNIT di 1° livello.

L'analisi dei fabbisogni ha in esito **programmi di interventi e interventi**, che costituiscono le Appendici I e II dell'Allegato al DEF 2017, e che si prendono come riferimento in questo Allegato.

FOCUS
Programmi di interventi

Insiemi coerenti di interventi – anche di limitate dimensioni - con la stessa finalità, diffusi sulla rete o su elementi di rete e che, complessivamente considerati, contribuiscono al perseguimento di uno o più degli Obiettivi strategici

Interventi

Singole opere, classificabili in interventi di nuova realizzazione, interventi di completamento, nuova realizzazione, ampliamento e potenziamento di infrastrutture esistenti

Le metodologie per la definizione dei fabbisogni sono coerenti con quanto stabilito nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, del MIT. Per la fase transitoria (primo DPP), le linee guida prevedono infatti, che la selezione e individuazione delle priorità, avviene attraverso un **doppio livello di valutazione ex-ante**:

- un 1° livello consente di individuare le **opere “mature”**, ovvero quelle di cui il primo DPP finanzia la realizzazione;
- un 2° livello consente di stabilire un **ordine di priorità** tra le opere, sia quelle di cui finanziare la realizzazione che quelle di cui finanziare la progettazione di fattibilità.

La **valutazione di 1° livello** si basa su indicatori che riguardano:

- maturità progettuale (cioè l'appaltabilità dei lavori nel breve periodo), da valutarsi in base ai seguenti elementi:
 - livello di progettazione (definitivo o esecutivo)
 - esistenza di una valutazione di impatto ambientale (VIA)
 - stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri
- attualità delle analisi incluse nelle proposte progettuali;
- percentuale di completamento (per opere in corso di realizzazione);
- quota di finanziamento acquisita (o acquisibile con certezza), in qualsiasi forma;

La **valutazione di 2° livello** si basa su criteri legati agli obiettivi e alle strategie della politica nazionale dei trasporti, individuate in Connettere L'Italia:

- Infrastrutture utili snelle e condivise;
- Valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente;
- Integrazione modale e intermodalità;
- Sviluppo urbano sostenibile.