

**FOCUS**

**Gli interventi fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 e del Decreto Fiscale e le misure di semplificazione fiscale**

Le principali misure fiscali della Legge di Bilancio per il 2019 hanno riguardato la sterilizzazione degli aumenti dell'IVA nel 2019 e le misure finalizzate a sostenere la crescita economica, attraverso la riduzione della pressione fiscale per famiglie e imprese e il rilancio degli investimenti pubblici e privati. Sono state, inoltre, introdotte misure di inclusione sociale per contrastare le diseguaglianze e misure per semplificare e razionalizzare gli adempimenti fiscali, nonché limitare gli effetti distorsivi della tassazione sull'economia. In relazione alle politiche per la crescita inclusiva, quali il RdC e le pensioni di cittadinanza, nonché al pensionamento anticipato si rinvia ai relativi *focus* successivi<sup>40</sup>.

Per il 2019 è sterilizzato l'aumento dell'aliquota IVA ridotta del 10 per cento e dell'aliquota IVA ordinaria del 22 per cento, con un impatto di circa 12,5 miliardi. L'incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA, nella misura di 3,2 punti percentuali, è rinviato al 2020. È altresì rinviato al 2021 l'ulteriore incremento di 1,3 punti percentuali e in pari misura per ciascuno degli anni successivi. L'incremento dell'aliquota ridotta di 3 punti percentuali è rinviato all'anno 2020 (per maggiori dettagli si veda il Programma di Stabilità). Inoltre, la Legge di Bilancio per il 2019 amplia l'ammissibilità dell'attuale regime fiscale semplificato ai lavoratori autonomi a basso reddito e alle piccole imprese. Sono finanziate anche misure di incentivazione supplementari per gli investimenti privati in capitale, umano e non, e nell'innovazione. In particolare:

- **regime fiscale forfetario agevolato:** tutti i soggetti che beneficiano del cd 'regime dei minimi' (contribuenti con ricavi o compensi fino a un massimo di 65.000 euro), potranno beneficiare di un regime fiscale caratterizzato da forfettizzazione della base imponibile, tassazione sostitutiva di IRPEF e IRAP con aliquota del 15 per cento, esclusione dal campo di applicazione IVA e significative semplificazioni contabili e in termini di adempimenti;
- **imposta sostitutiva del 20 per cento per imprese e lavoratori autonomi:** dal 1° gennaio 2020 è introdotta un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP, con aliquota al 20 per cento, per gli imprenditori individuali, gli artisti e i professionisti con ricavi compresi tra 65.000 e 100.000 euro, che non ricadono nel regime forfetario;
- **riduzione IRES/IRPEF per chi investe e assume:** riduzione di 9 punti percentuali delle aliquote dell'IRES e dell'IRPEF sui redditi corrispondenti agli utili reinvestiti in azienda, destinati all'incremento degli investimenti in beni materiali strumentali nuovi (a esclusione degli immobili e veicoli non strumentali) e all'incremento occupazionale (per i nuovi contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato). Tale misura è stata modificata con il Decreto Crescita, che prevede che le imprese potranno beneficiare di una riduzione dell'aliquota IRES applicabile agli utili non distribuiti, a prescindere dalla destinazione specifica degli utili all'interno dell'azienda (si veda il *focus* sul Decreto Crescita);
- i nuovi **premi di assicurazione INAIL** contro gli infortuni e le malattie professionali, in vigore per il triennio 2019-2021, prevedono una riduzione dei tassi medi pagati dalle imprese. La revisione dei premi ha riguardato l'aggiornamento del nomenclatore, il ricalcolo dei tassi medi e il meccanismo di oscillazione del tasso per andamento infortunistico<sup>41</sup>;

<sup>40</sup> Per finanziare le pensioni di cittadinanza e il reddito di cittadinanza, contrastare l'esclusione sociale e potenziare i Cpl, è stato istituito un Fondo - con uno stanziamento di circa 7,1 miliardi nel 2019, oltre 8 miliardi per il 2020-2021, e 7 miliardi circa dal 2022, che ingloba parte delle risorse dedicate alla lotta alla povertà. Un ulteriore Fondo, costituito da circa 4 miliardi nel 2019 e oltre 8 miliardi nel successivo biennio, è destinato a finanziare altre modalità di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di giovani lavoratori.

<sup>41</sup> Il nomenclatore tariffario, che attribuisce ai vari tipi di attività tassi differenziati in funzione dello specifico rischio lavorativo, è stato reso più aderente agli attuali fattori di rischio, ridefinendo lavorazioni già previste dalle tariffe precedenti, istituendo nuove voci di tariffa relative a lavorazioni ancora in fase di sviluppo e a nuove modalità organizzative del lavoro, e introducendo cicli tecnologici che si sono diffusi nell'ultimo ventennio ma che

- **riporto delle perdite per i soggetti IRPEF:** per superare l'asimmetria nel trattamento fiscale delle perdite delle imprese in contabilità semplificata e di quelle in contabilità ordinaria, viene riconosciuta, a tutti i soggetti IRPEF, la possibilità di riportare le perdite agli esercizi successivi, nel limite dell'80 per cento dei redditi conseguiti in tali esercizi, per l'intero importo che vi trova capienza;
- **iperammortamento:** è stato prorogato per il 2019, riproponendo, sia pure con alcune rimodulazioni, gli incentivi fiscali già sperimentati nel quadro del Piano 'Impresa 4.0'. In particolare, per gli investimenti fino a 2,5 milioni, la maggiorazione è aumentata dal 150 per cento al 170 per cento;
- **credito di imposta formazione 4.0:** è prorogata al 2019 anche l'applicazione del credito d'imposta per le spese in attività di formazione, svolte per acquisire o consolidare la conoscenza delle tecnologie previste dal Piano 'Impresa 4.0' ed i cui importi sono modulati in base alla dimensione delle imprese;
- 5 milioni per l'anno 2019 e 75 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021 sono destinati a favore delle agevolazioni concesse nell'ambito del **contratto di sviluppo**, che rappresenta il principale strumento agevolativo dedicato al sostegno di programmi di investimento produttivi strategici ed innovativi di grandi dimensioni nei settori industriale, turistico e della tutela ambientale;
- **imposta sui servizi digitali (cd web tax):** per ripristinare l'equità della tassazione delle grandi multinazionali del web, in linea con i criteri che guidano le discussioni in corso in sede UE e rispettando i vincoli di non discriminazione previsti dai Trattati, viene introdotta una nuova imposta con aliquota pari al 3 per cento che si applica ai ricavi delle grandi imprese che forniscono determinati servizi digitali basati sull'utilizzo di un'interfaccia digitale, e che abbiano congiuntamente due condizioni relative ai ricavi: un ammontare complessivo di ricavi, ovunque realizzati nell'anno solare, non inferiore a 750 milioni; un ammontare di ricavi da servizi digitali, realizzato sul territorio dello Stato nell'anno solare, non inferiore a 5,5 milioni. Per l'attuazione della misura è necessaria l'adozione di un Decreto ministeriale;
- **abrogazione IRI e ACE e rimodulazione credito di imposta in R&S:** le importanti revisioni in materia di tassazione sulle piccole imprese e sugli utili reinvestiti hanno consentito una razionalizzazione di altre misure finalizzate al medesimo scopo. Viene prevista, in particolare, l'abrogazione dell'Imposta sul Reddito Imprenditoriale (IRI) e l'introduzione del regime agevolato per le piccole imprese e per i lavoratori autonomi. L'IRI non era ancora entrata in vigore e, essendo un regime opzionale, aveva l'effetto di mantenere un doppio sistema di tassazione, aumentando la complessità del sistema tributario italiano. A partire dal 2019 viene eliminata, inoltre, la misura di Aiuto alla Crescita Economica (ACE), sostituita con un incentivo al reinvestimento degli utili verso investimenti produttivi. Modificato, infine, il credito d'imposta per spese di ricerca e sviluppo, con l'abbassamento della quota agevolabile (salvo specifiche ipotesi) dal 50 al 25 per cento, nonché dell'importo massimo per impresa da 20 a 10 milioni.
- **revisione della tassazione sui giochi:** viene disposto l'incremento, a decorrere dal 1° gennaio 2019, dell'1,35 per cento e dell'1,25 per cento delle aliquote del prelievo erariale unico (PREU) applicabili, rispettivamente, agli apparecchi cd *new slot* e *video-lottery*. Inoltre è aumentata l'aliquota dell'imposta unica sui giochi a distanza (dal 20 al 25 per cento del margine lordo, ossia della differenza fra raccolta e premi restituiti ai giocatori), sulle scommesse a quota fissa su rete fisica (dal 18 al 20 per cento) e a distanza (dal 22 al 24 per cento) e sulle scommesse simulate (dal 20 al 22 per cento);
- proroga al 2019 delle detrazioni per **interventi di efficienza energetica** (50 per cento e 65 per cento, nei limiti di spesa già previsti per il 2018), **ristrutturazione edilizia** (50 per cento delle spese sostenute entro il limite massimo di 96.000 euro per unità

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

immobiliare) e per l'acquisto di **mobili e grandi elettrodomestici** (50 per cento delle spese finalizzate all'arredo di unità immobiliari oggetto di ristrutturazione edilizia). È, inoltre, prorogata per il 2019 anche la detrazione IRPEF del 36 per cento (fino a un limite di spesa di 5.000 euro per ciascuna unità immobiliare) per le spese sostenute per **interventi di sistemazione a verde**;

- introdotta, su base opzionale, la **cedolare secca** al 21 per cento sui redditi da locazione relativi a locali commerciali fino a 600 mq di superficie, percepiti da persone fisiche al di fuori dell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni, in relazione a nuovi contratti stipulati nel 2019;
- **rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni**: è prevista anche per il 2019 la facoltà di rideterminare i valori dei terreni (sia agricoli sia edificabili) e delle partecipazioni in società non quotate possedute da persone fisiche e società semplici. L'imposta sostitutiva si applica sul maggior valore attribuito ai terreni e alle partecipazioni a seguito di un'apposita perizia.

I principali interventi del Decreto Fiscale<sup>42</sup> sono volti a migliorare il rapporto con il contribuente, sia attraverso l'istituto dell'interpello, sia con la cd 'pacificazione fiscale', volta a consentire la chiusura delle pendenze col fisco. In particolare:

- per le imprese che intendono effettuare **nuovi investimenti nel territorio dello Stato**, è ridotta da 30 a 20 milioni la soglia di investimenti per i quali è possibile presentare l'istanza di interpello. L'obiettivo è quello di ampliare la platea dei soggetti ammessi a fruire dell'istituto, che mira a rendere l'Italia maggiormente competitiva per gli investitori attraverso la definizione di regole fiscali certe e trasparenti;
- si prevede la **definizione con modalità agevolata dei processi verbali di constatazione** consegnati entro il 24 ottobre 2018 (data di entrata in vigore del decreto), nonché **di avvisi di accertamento, avvisi di rettifica e di liquidazione, atti di recupero**, notificati entro la stessa data non impugnati e ancora impugnabili. La definizione prevede il pagamento delle somme complessivamente dovute per le sole imposte, senza le sanzioni, gli interessi e gli eventuali accessori e si perfeziona con il versamento in un'unica soluzione o della prima rata entro il termine stabilito. La rateizzazione è ammessa fino a un massimo di venti rate trimestrali di pari importo<sup>43</sup>;
- è disposto l'**annullamento automatico dei debiti tributari fino a 1000 euro** (comprensivo di capitale, interessi e sanzioni) affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. L'annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018, per consentire il regolare svolgimento dei necessari adempimenti tecnici e contabili.

In materia di semplificazioni degli adempimenti per le imprese, il Decreto Fiscale è intervenuto stabilendo che:

- l'Agenzia delle Entrate, a partire dal 2020, nell'ambito di un programma di assistenza *on line* metta a disposizione di tutti i soggetti passivi IVA residenti e stabiliti in Italia le bozze dei **registri delle fatture emesse e delle fatture ricevute** nonché delle liquidazioni periodiche IVA e della dichiarazione IVA annuale. Per i soggetti che convalidano o integrano i dati proposti, viene meno l'obbligo di tenuta dei registri, fatta eccezione per i soggetti in contabilità semplificata;
- è obbligatoria la memorizzazione elettronica e la trasmissione telematica all'Agenzia delle Entrate dei dati relativi ai **corrispettivi giornalieri**, per i soggetti che effettuano operazioni di commercio al minuto. L'obbligo decorre dal 1° gennaio 2020 per la generalità dei soggetti ed è anticipato al 1° luglio 2019 per i soggetti con un volume d'affari superiore a 400 mila euro.

<sup>42</sup> Decreto legge n. 119/2018.

<sup>43</sup> La definizione dei processi verbali di constatazione si perfeziona con la presentazione della dichiarazione integrativa e il versamento in un'unica soluzione o della prima rata entro il 31 maggio 2019.

Infine, il disegno di legge sulle semplificazioni fiscali, attualmente all'esame del Parlamento, ha l'obiettivo di modificare il calendario e gli adempimenti dichiarativi e comunicativi. Tra le novità:

- il divieto all'amministrazione finanziaria di chiedere ai contribuenti, in sede di controllo formale delle dichiarazioni dei redditi, dati e informazioni già in possesso della stessa;
- l'ampliamento dell'ambito operativo del versamento unitario F24 con le conseguenti possibilità di compensazione, estendendone l'applicazione all'imposta sulle successioni e donazioni, all'imposta di registro, all'imposta ipotecaria, all'imposta catastale, alle tasse ipotecarie, all'imposta di bollo, ai tributi speciali e ai tributi locali (comprese le tariffe per la prestazione di servizi), nonché ai relativi accessori, interessi e sanzioni, compresi gli oneri e le sanzioni dovuti per l'inosservanza della normativa catastale;
- un regime alternativo al rilascio delle dichiarazioni d'intento relative all'IVA, volto a semplificare gli adempimenti degli operatori;
- il versamento dell'addizionale comunale IRPEF effettuato dai sostituti d'imposta cumulativamente per tutti i comuni di riferimento;
- la diffusione da parte dell'amministrazione finanziaria degli applicativi informatici, modelli, istruzioni e in genere degli strumenti necessari ad assolvere correttamente gli adempimenti richiesti ai contribuenti con congruo anticipo, prima dell'inizio del periodo d'imposta interessato e comunque non oltre sessanta giorni prima del termine assegnato al contribuente per l'adempimento;
- il contraddittorio tra il contribuente e l'ufficio finanziario come fase endo-procedimentale obbligatoria in tutti i procedimenti di controllo fiscale.

### **III.2 INVESTIMENTI E INFRASTRUTTURE**

#### **Investimenti pubblici**

Sul fronte degli investimenti pubblici l'impegno primario del Governo è invertire la tendenza negativa in atto da molti anni e peggiorata ulteriormente dall'inizio della crisi. A questo scopo è essenziale procedere innanzitutto ad una rivisitazione del quadro normativo e delle procedure amministrative, per meglio promuovere la pianificazione e la gestione degli investimenti da parte della PA, favorendo le partnership con il settore privato.

L'attuazione delle iniziative in questo settore ha preso avvio con la Legge di Bilancio per il 2019. In primo luogo, il Governo ha istituito un Fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese; con una dotazione complessiva è di 43,6 miliardi per gli anni dal 2019 al 2033, e con una quota destinata alla realizzazione, allo sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa.

È stato, inoltre, istituito un Fondo per gli investimenti degli enti territoriali, con una dotazione complessiva di circa 35,1 miliardi fino al 2033 e 1,5 miliardi annui a partire dal 2034. Il Fondo è destinato ai settori dell'edilizia pubblica, della manutenzione della rete viaria, del dissesto idrogeologico, delle bonifiche, della prevenzione del rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Per l'anno 2019 sono stati assegnati ai Comuni contributi pari a 400 milioni, tenendo conto della quota stabilita per fascia di popolazione<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Tali Comuni devono dare inizio ai lavori entro il 15 maggio 2019, pena la revoca del contributo.

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

---

Infine, è stato disposto un rifinanziamento complessivo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per 4 miliardi, nella misura di 800 milioni per ciascun anno dal 2019 al 2023. Conseguentemente, la dotazione del Fondo risulta di 6,4 miliardi nel 2019, 6,8 miliardi nel 2020, 7 miliardi nel 2021 e 26,9 miliardi nel 2022 e anni successivi.

L'esperienza di questi anni mostra, tuttavia, che stanziare i fondi non basta per la realizzazione di opere pubbliche di rilevanza strategica secondo tempi e modalità che rispettino gli standard di efficienza. L'efficacia della spesa per la formazione di capitale pubblico, l'impatto sulla crescita e la qualità della vita dipendono anche dalla capacità della PA di selezionare, avviare e completare entro tempi ragionevoli progetti ad alta redditività economica e sociale<sup>45</sup>. Le carenze nella selezione e valutazione dei progetti e gli ostacoli all'efficacia della spesa pubblica per investimenti risiedono non solo in vincoli di bilancio, ma anche in una serie di fattori di natura legale, burocratica e organizzativa che si sono accumulati nel corso degli anni. Fra di essi vanno menzionate: la perdita di competenze tecniche e progettuali delle pubbliche amministrazioni (in particolare di quelle locali, anche a causa del protrarsi del blocco del *turn over*), le carenze nella valutazione economica e finanziaria e nel monitoraggio dei progetti, la difficile interazione tra le amministrazioni centrali e territoriali, nonché la complessità del recente Codice dei Contratti Pubblici.

A questo scopo, è stata istituita<sup>46</sup> la cabina di regia '**Strategia Italia**'<sup>47</sup> i cui compiti sono: *i*) verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi; *ii*) verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio - quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici, situazioni di particolare degrado ambientale necessitanti attività di bonifica - e prospettare possibili rimedi. Questa struttura ha un ruolo di impulso e di proposta nei confronti del Consiglio dei Ministri e del CIPE.

La cabina di regia dovrà interagire con le due nuove strutture tecniche create con la Legge di Bilancio per il 2019: 'Investitalia' e la Centrale per la progettazione di beni ed edifici pubblici.

'Investitalia' è una struttura di missione temporanea (con durata non superiore a quella del Governo in carica) per il supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri relative al coordinamento delle politiche del Governo in materia di investimenti pubblici e privati<sup>48</sup>. I suoi compiti sono: *i*) l'analisi e la valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali; *ii*) la valutazione delle esigenze di ammodernamento delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni; *iii*) la verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali; *iv*) l'elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridica di progetti di investimento; *v*) l'individuazione di soluzioni operative in materia di investimento; *vi*) l'affiancamento delle pubbliche

---

<sup>45</sup> Tra lo stanziamento delle risorse e l'effettiva consegna dell'opera conclusa, per esempio, è stato stimato che passino in media due anni per lavori di ammontare inferiore a 100.000 euro e fino a quindici anni per lavori di valore superiore a 100 milioni.

<sup>46</sup> Con il Decreto legge n. 109/2018 (Decreto Genova) cvt. in Legge n. 130/2018. Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ad hoc è stato emanato a febbraio 2019.

<sup>47</sup> È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri e composta dai Ministri dell'Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture e dei Trasporti, dell'Ambiente, dal Ministro per il Sud e dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate nonché dai rappresentanti delle autonomie locali.

<sup>48</sup> Il DPCM è stato adottato a febbraio 2019.

amministrazioni nella realizzazione dei piani e programmi di investimento; *vii*) l'individuazione degli ostacoli nella realizzazione degli investimenti; *viii*) l'elaborazione di soluzioni, anche normative, finalizzate alla crescita degli investimenti.

La '**Centrale per la progettazione delle opere pubbliche**' è una struttura di supporto alle amministrazioni centrali e periferiche che deve: *i*) favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, contribuendo *ii*) alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, oltre che *iii*) alla progettazione degli interventi di realizzazione e alla manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici<sup>49</sup>.

In tale contesto si colloca l'attività dei Provveditorati delle opere pubbliche, che vivono attualmente una condizione di sottoutilizzo rispetto al loro potenziale, per la riduzione progressiva di risorse umane patita nell'ultimo decennio. Nel decreto-crescita si dispone, quindi, il potenziamento dei Provveditorati con l'immissione di cento unità di personale di alta professionalità (ingegneri e progettisti). Ciò contribuirà a rafforzare l'autonoma capacità progettuale di queste articolazioni periferiche del MIT e ad accrescere la loro funzione di sostegno alle autonomie territoriali e locali nella realizzazione delle infrastrutture.

Il Governo intende, inoltre, valorizzare il **Partenariato Pubblico-Privato (PPP)**, con la definizione di un contratto standard PPP che è già ad uno stadio avanzato di elaborazione. Unitamente alla matrice dei rischi e al capitolato di gestione, esso fornirà una guida alle pubbliche amministrazioni per la strutturazione in dettaglio delle operazioni di PPP e la redazione dei relativi atti e documenti negoziali, con il fine di accrescere la competitività del Paese a livello internazionale, migliorare le capacità tecniche e negoziali delle pubbliche amministrazioni, limitare il ricorso alle varianti in corso d'opera e favorire la 'bancabilità' dell'operazione.

Per ridare slancio agli appalti pubblici, favorire la crescita economica e superare le incertezze interpretative sollevate dagli *stakeholders*, si è ritenuto necessario apportare delle modifiche non marginali al **Codice dei Contratti Pubblici** attraverso il Decreto Sblocca Cantieri e la delega al Governo per la semplificazione del Codice stesso (si veda *focus*). La delega mira a ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, promuovere una maggiore efficienza nelle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici, assicurando al contempo una maggiore trasparenza ed efficienza delle amministrazioni ed un coordinamento delle disposizioni legislative vigenti, in modo da facilitarne l'applicazione e la intelligibilità. Il Decreto Sblocca Cantieri si prefigge l'obiettivo della semplificazione delle procedure di aggiudicazione e il conseguente sblocco e/o accelerazione delle stesse, l'apertura del mercato degli appalti pubblici alle PMI e una maggiore flessibilità procedurale volta alla promozione della concorrenza.

<sup>49</sup> Il DPCM che ne definisce il funzionamento non è stato ancora emanato. Tra le attività già in corso di realizzazione finalizzate a rafforzare e rendere più efficienti le procedure di valutazione ex ante dei progetti per le opere pubbliche, si segnala la firma di due protocolli da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per assistenza tecnica nell'ambito del cd. Piano Juncker per i sotto-settori: trasporto rapido di massa (Trasporto pubblico locale), strade, autostrade e ferrovie ad alta percorrenza. Il supporto tecnico viene fornito dall'*Advisory Hub* in seno alla Banca Europea degli Investimenti.

**FOCUS**

**La razionalizzazione del Codice dei Contratti Pubblici e il Decreto ‘Sblocca-cantieri’**

Tra le deleghe approvate dal Consiglio dei Ministri a febbraio 2019 vi è anche quella per la **semplificazione**, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l’integrazione della normativa **in materia di contratti pubblici**. La norma dovrà portare alla riforma del Codice dei contratti pubblici nel termine di due anni. La delega dovrà esercitarsi, tra l’altro, nel rispetto dei seguenti principi:

- garantire o migliorare la coerenza giuridica e sistematica della normativa vigente in materia;
- restituire alle disposizioni semplicità e chiarezza di linguaggio;
- assicurare l’efficienza e la tempestività delle procedure di programmazione, di affidamento, di gestione e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione al fine di ridurre e rendere certi i tempi di realizzazione delle opere pubbliche;
- eliminare i rinvii a strumenti di normazione secondaria;
- prevedere discipline differenziate applicabili ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria;
- promuovere la responsabilità delle stazioni appaltanti, anche per assicurare maggiore flessibilità nell’utilizzo delle procedure di scelta del contraente;
- razionalizzare i metodi di risoluzione delle controversie, anche alternativi ai rimedi giurisdizionali;
- riordinare e riorganizzare l’attuale disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori;
- prevedere l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di rendere facilmente conoscibili e accessibili le informazioni, i dati da fornire e la relativa modulistica;
- armonizzare, semplificare e razionalizzare la disciplina dei controlli, ad eccezione di quelli fiscali, sulle imprese e i professionisti;
- prevedere l’obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di procedere al monitoraggio e al controllo telematico a consuntivo del rispetto dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi di competenza;
- diffondere la cultura digitale e favorire la partecipazione di cittadini e imprese ai procedimenti amministrativi, innanzitutto attraverso dispositivi mobili.

I decreti legislativi attuativi della delega sono adottati entro un anno dall’entrata in vigore della legge e i regolamenti esecutivi entro due anni.

Per evitare che questo percorso piuttosto lungo di riforma non favorisca una ripresa del settore, le modifiche riguarderanno non solo i settori ordinari e speciali, ma anche la difesa e la sicurezza.

Con il Decreto **legge ‘Sblocca Cantieri’**, approvato dal CdM ad aprile 2019, sono apportate modifiche al Codice dei Contratti Pubblici, in grado di ridare slancio agli appalti pubblici, favorendo la crescita economica. Tra le principali misure vi sono:

- la possibilità, per le stazioni appaltanti, di affidare i lavori sulla base di un progetto definitivo semplificato (e non di quello esecutivo) per interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria; il progetto semplificato dovrà contenere, tra le altre cose, una relazione generale, un piano sicurezza ed un’analisi dei costi;
- l’ampliamento delle modalità di affidamento per i Comuni non capoluoghi di Provincia;
- la verifica da parte del responsabile (ai fini dell’ammissione e della permanenza degli operatori ai mercati elettronici) dell’esistenza di motivi di esclusione, su un campione significativo di operatori economici; i soggetti che gestiscono mercati elettronici possono sostituire il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) con formulari standard;
- un nuovo regime delle soglie per la normativa riguardante gli appalti, con l’introduzione di un regime semplificato per i contratti sotto soglia. In particolare per i lavori: i) rimane

invariata la prima soglia (infra 40.000 euro), con affidamento diretto, senza consultazione di operatori; *ii*) la seconda soglia è innalzata da 150 mila euro a 200 mila, e sono ridotti il numero degli operatori economici da consultare, portandoli da dieci a tre; *iii*) fino a 5 milioni si applica per tutti la procedura aperta, con il criterio del prezzo più basso e l'esclusione automatica dell'operatore in caso di offerta anomala; *iv*) la facoltà, per le stazioni appaltanti, di esaminare le offerte prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti generali, di idoneità e capacità degli offerenti. In questo caso esse verificano che non ricorrano motivi di esclusione del miglior offerente;

- viene semplificato il meccanismo della determinazione della soglia di anomalia, garantendo un maggior livello di snellezza procedurale e un maggior contenimento dei ribassi;
- la riduzione, da 90 a 60 giorni, del termine per il rilascio dei pareri obbligatori da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici;
- la possibilità che le varianti di valore fino al 50 per cento del progetto possano essere approvate direttamente dal soggetto aggiudicatore, mentre per quelle di valore superiore interviene il CIPE;
- il ripristino temporaneo, per le opere i cui progetti definitivi siano approvati entro il 31 dicembre 2020, dell'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori;
- l'innalzamento fino a 15 anni della durata dei certificati rilasciati alle imprese esecutrici dalle stazioni appaltanti;
- viene garantita maggiore discrezionalità alla stazione appaltante ai fini della determinazione dei punteggi in caso di offerta economicamente più vantaggiosa in base alle caratteristiche e peculiarità di ogni singolo appalto, sopprimendo il riferimento che stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico;
- in tema di subappalto: *i*) è eliminato il divieto per l'affidatario di subappaltare a soggetti che abbiano partecipato alla gara; *ii*) è soppresso l'obbligo di indicare la terna di subappaltatori in sede di offerta; *iii*) è introdotta la possibilità che il subappalto superi la quota del 30 per cento dell'importo complessivo del contratto di lavori, servizi e forniture, dei lavori subappaltabili, con la possibilità per la stessa stazione appaltante di prevedere nel bando che i lavori subappaltabili possano spingersi fino al 50 per cento dell'importo complessivo del contratto;
- l'ampliamento del novero dei soggetti che possono qualificarsi come promotori nelle operazioni di PPP;
- la semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche, prevedendo una differenziazione tra interventi 'rilevanti' e di 'minore rilevanza';
- la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di uno o più Commissari straordinari per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari; tali Commissari sono individuabili anche nell'ambito delle società a prevalente capitale pubblico. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla-osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici. Per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumere direttamente le funzioni di stazione appaltante e operano in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici.

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

---

Va, da ultimo, ricordata la modifica<sup>50</sup> dell'articolo 8 del Codice dei Contratti Pubblici, prevedendo che gli operatori economici siano esclusi dalla partecipazione alla procedura d'appalto per dubbia integrità o affidabilità, qualora l'appaltatore: *i*) abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, o di ottenere informazioni riservate a fini di un proprio vantaggio, oppure abbia fornito informazioni false o fuorvianti, suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione; *ii*) abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili.

#### Infrastrutture e mobilità

La strategia del Governo in ambito infrastrutturale è rivolta a dare priorità ad una rete di piccole opere diffuse, con particolare attenzione a viabilità e sicurezza di ponti, gallerie e strade interne. Gli obiettivi primari sono: *i*) la promozione del trasporto ferroviario regionale nella logica dell'intermodalità; *ii*) la riduzione del numero di vittime della strada; *iii*) la promozione della mobilità sostenibile; *iv*) il sostegno all'edilizia pubblica.

A ciò si affianca la volontà di portare a compimento gli investimenti di carattere strategico seguendo *standard* rigorosi di efficienza e di economicità. A questo scopo, la Struttura Tecnica di Missione del MIT ha completato l'analisi costi-benefici di alcune grandi opere e prosegue nella sua attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione delle infrastrutture stesse.

**Nel trasporto ferroviario** il completamento dell'Alta Velocità può essere coerente con la manutenzione delle infrastrutture esistenti attraverso innovazioni tecnologiche che consentano di diminuire i tempi di percorrenza sulle medie distanze. Per le ferrovie regionali, il Governo promuoverà una stretta collaborazione con le Regioni nel monitoraggio della rete, prevedendo la possibilità di affidare a Rete Ferroviaria Italiana (RFI) alcuni tratti oggi gestiti dalle Regioni<sup>51</sup>. Il primo passo verso quest'obiettivo è stato fatto con l'adozione del Decreto Interministeriale MIT/MEF 16 aprile 2018 che, in attuazione del Decreto Legge n. 50/2017, individua le linee ferroviarie regionali di rilevanza per la rete ferroviaria nazionale.

Inoltre l'azione di Governo intende migliorare l'accessibilità alla rete ferroviaria mediante lo sviluppo del piano di riqualificazione delle stazioni.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) ha adottato indicazioni e prescrizioni relative alle procedure adottate dal gestore dell'infrastruttura (RFI S.p.A.) per modulare l'orario di servizio sulle esigenze degli utenti e regolare la circolazione, nonché sulla trasparenza informativa nei confronti delle imprese ferroviarie anche in relazione al grado di utilizzazione della capacità ed alla gestione della saturazione della rete. Ha altresì prescritto la pubblicazione degli

---

<sup>50</sup> Con l'articolo 5 del Decreto legge n. 135/2018, cvt. Legge n. 12/2019.

<sup>51</sup> Al fine di estendere anche alla rete regionale gli elevatissimi standard di sicurezza di cui beneficia la rete gestita da RFI grazie alla tecnologia ETRMS, benchmark a livello europeo.

indici-obiettivo di puntualità, nonché i valori di consuntivo riferiti all'anno precedente, adottando una chiara definizione dei relativi criteri di misurazione.

Al fine di incentivare le Regioni ad efficientare la programmazione dei servizi di **trasporto pubblico locale** e regionale il Ministero procederà ad una ripartizione delle risorse del fondo nazionale per la contribuzione dello stato agli oneri sostenuti dalle Regioni a statuto ordinario per i servizi di trasporto pubblico locale anche ferroviario. Tale ripartizione prevedrà l'applicazione di premialità/penalità mediante la verifica di indicatori quali i ricavi da traffico, i corrispettivi da contratto di servizio ed i passeggeri trasportati. Le penalità e primalità in parola saranno applicate tenendo conto di dati economici e trasportistici trasmessi in via telematica ed in forma certificata dalle aziende di settore all'osservatorio sul TPL. Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni per nuovi mezzi navali destinati al trasporto pubblico locale. Il piano permetterà di migliorare il livello di servizio e ridurre, entro il 2024, l'età media della flotta dagli attuali 20 a 10,6 anni. Queste misure sul trasporto pubblico locale contribuiscono all'obiettivo generale del Governo di stabilire standard minimi di efficienza e di qualità su base nazionale, anche rafforzando la collaborazione con l'ART.

Saranno altresì attivati i programmi di sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa mediante la verifica di progetti per la realizzazione di metropolitane, filovie e tramvie e la successiva ripartizione delle risorse assegnate a valere sul fondo investimenti. Lo sviluppo dei sistemi in parola è strettamente connesso all'applicazione da parte dei comuni con oltre 100.000 abitanti e delle città metropolitane dei Piani Urbani Mobilità Sostenibile (PUMS), definiti con criteri uniformi sull'intero territorio nazionale. Misure di incentivazione per l'acquisto di mezzi meno inquinanti sono previste per i veicoli commerciali con portata al di sopra delle 3,5 tonnellate. Al riguardo è previsto un piano di incentivazione che porterà ad una sostituzione dei veicoli euro 3 con contestuale attuazione di misure disincentivanti per i veicoli più inquinanti.

Con riferimento alla **mobilità sostenibile**, l'obiettivo del Governo è di ridurre progressivamente il numero degli autoveicoli con motori diesel e benzina, al fine di contenere le emissioni inquinanti e conseguire gli obiettivi dell'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici. Un passo in tal senso si è compiuto con l'approvazione del Piano strategico della mobilità sostenibile che ha destinato 3,7 miliardi al ricambio del parco-bus con mezzi a basso impatto. Dal 2019 al 2033 saranno rinnovati 2.000 autobus l'anno, oltre a 250 treni (questi ultimi entro il 2022)<sup>52</sup>. Coerentemente, per favorire la riconversione, la Legge di Bilancio per il 2019 ha riconosciuto, nel triennio 2019-2021, un contributo economico in misura differenziata per importi che vanno da 1.500 a 6.000 euro, ai soggetti che acquistano e immatricolano in Italia un veicolo non inquinante<sup>53</sup>. La misura è affiancata dalla contestuale istituzione, per gli anni 2019-2021, di un'imposta progressiva che grava sugli acquisti di veicoli nuovi con emissioni di CO<sub>2</sub> che eccedono la soglia di 160 gr/km.

<sup>52</sup> Oltre 250 treni saranno sostituiti con le risorse stanziare dall'art. 1, comma 866 della LS 2016 (640 mln per il periodo 2019-2022) nonché con le risorse del FSC di cui alle delibere CIPE n. 25/2016, n. 54/2016 e n. 12/2018 (oltre 800 mln per il periodo 2018/2021). Inoltre, sono stati stanziati 300 milioni del Fondo investimenti di cui all'art. 1, comma 140, della LB 2017 per l'acquisto di nuovi mezzi navali.

<sup>53</sup> Con emissioni di CO<sub>2</sub> che non eccedono la soglia di 70 gr/km. Sono incentivati solo gli acquisti di veicoli che hanno un costo massimo di 50.000 euro, IVA esclusa. Il contributo è corrisposto dal venditore all'acquirente mediante sconto sul prezzo di acquisto e recuperato dallo stesso venditore sotto forma di credito d'imposta. Il contributo statale è maggiorato in presenza della rottamazione di un veicolo vetusto.

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

---

Nella direzione della sostenibilità ambientale si muove anche il decreto, approvato nel novembre scorso, sulla progettazione e realizzazione di un sistema nazionale di ciclovie turistiche<sup>54</sup> per le quali la Legge di Bilancio per il 2019 ha messo a disposizione 2 milioni nel 2019. L'integrazione con altre forme di mobilità sarà ottenuta con il sostegno al *car* e *bike sharing* e con la costruzione di parcheggi intermodali in prossimità delle stazioni ferroviarie metropolitane e degli autobus.

La proposta di **Piano Nazionale Integrato Energia e Clima** inviata alla Commissione Europea punta alla riduzione dei carburanti inquinanti nei trasporti e all'incremento della mobilità elettrica, per raggiungere la quota di 1,6 milioni di auto elettriche nel 2030. Con il Piano Nazionale Infrastrutturale per la Ricarica dei veicoli alimentati a energia elettrica sono previsti circa 70 milioni per la realizzazione di reti infrastrutturali per la ricarica e interventi di recupero del patrimonio edilizio mirati allo sviluppo delle medesime reti. La Legge di Bilancio per il 2019 ha anche introdotto una nuova detrazione fiscale per l'acquisto e la posa in opera di infrastrutture di ricarica domestiche dei veicoli alimentati ad energia elettrica.

In tema di **sicurezza**, il Governo ha recentemente approvato un Disegno di legge delega per modificare il Codice della Strada. L'obiettivo è di assicurare una maggiore tutela della sicurezza stradale; semplificare gli adempimenti a carico delle persone con disabilità che necessitano di apportare modifiche ai propri autoveicoli; conseguire la razionalizzazione, la proporzionalità e l'efficacia degli istituti sanzionatori; riorganizzare le disposizioni del Codice e, infine, predisporre provvedimenti concernenti la progettazione e la costruzione di infrastrutture stradali e di arredi urbani finalizzati alla sicurezza degli utilizzatori di veicoli a due ruote e degli altri dispositivi per la mobilità personale.

In materia di sicurezza stradale, l'ART è stata designata organismo nazionale, imparziale e indipendente<sup>55</sup>, competente a valutare la conformità dei requisiti da rispettare in materia di diffusione delle informazioni e dei dati concernenti le aree di parcheggio destinate agli automezzi pesanti e sulla viabilità. Venendo alla circolazione dei veicoli generalmente considerata, il MIT ha messo in campo una strategia che mira alla massima semplificazione degli adempimenti burocratici e alla penalizzazione di condotte elusive delle prescrizioni di circolazione stradale<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Decreto 29 novembre 2018. In attuazione delle leggi di Bilancio 2016 (art. 1, comma 640) e 2017 (art. 1, comma 144), è stato emanato il Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti 29 novembre 2018, con cui sono state stanziare risorse nazionali per complessivi 362 milioni circa dal 2016 al 2024. Questa grande opera, che ha visto la partecipazione di città, regioni, associazioni e Stato, include con priorità i percorsi Verona-Firenze (Ciclovie del Sole), Venezia-Torino (Ciclovie VENTO), da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovie dell'acquedotto pugliese), Grande raccordo anulare delle biciclette (GRAB) di Roma, ciclovie del Garda, ciclovie Trieste - Lignano Sabbiadoro - Venezia, ciclovie Sardegna, ciclovie Magna Grecia (Basilicata, Calabria, Sicilia), ciclovie Tirrenica e ciclovie Adriatica.

<sup>55</sup> Ai sensi dei Regolamenti delegati (UE) n. 885/2013 e n. 886/2013.

<sup>56</sup> Si iscrivono in questa strategia complessiva: a) l'esterovestizione delle targhe: in particolare, con la modifica dell'articolo 93 del codice della strada si è posto fine al fenomeno della circolazione in Italia di veicoli (anche adibiti ad attività di autotrasporto di persone e di cose) recanti targa straniera, spesso intestati a prestanome residenti all'estero, ma di fatto nella disponibilità di soggetti residenti o comunque stabilmente domiciliati in Italia, con la conseguente elusione del bollo auto e dell'imposta provinciale dovuta per l'iscrizione nel pubblico registro automobilistico. In particolare, è stato vietato a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre 60 giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero; b) la portabilità della targa: si sta operando per dare attuazione all'articolo 100, comma 3-bis, del codice della strada, prevedendo che le targhe dei veicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi siano personali e non possano essere abbinate contemporaneamente a più di un veicolo, ma debbano essere trattenute dal titolare in caso di trasferimento di proprietà, costituzione di usufrutto, stipulazione di locazione con facoltà di acquisto, esportazione all'estero e cessazione o sospensione dalla circolazione; c) la c.d targa "personalizzata": è intenzione del MIT dettare regole puntuali per consentire, nel rispetto delle codificazioni alfanumeriche esistenti, l'emissione di targhe connotate da sequenze di elementi personalizzanti anche la fine di incentivarne la portabilità.

Altra iniziativa strategica in ambito di semplificazione degli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini in ambito di motorizzazione è l'attuazione del documento unico di circolazione, che potrebbe offrire l'occasione di rideterminare il bollo auto.

In materia di concessioni autostradali, l'obiettivo del MIT è riequilibrare i rapporti tra interessi pubblici e privati e implementare le nuove regole con cui l'ART ha approvato il sistema tariffario di pedaggio basato sul *price cap* con determinazione dell'indicatore di produttività a cadenza quinquennale, per l'affidamento delle concessioni di alcune tratte autostradali. Il sistema tariffario di pedaggio si caratterizza, tra l'altro, per la previsione di una componente tariffaria di gestione, di una componente di costruzione e di una componente per gli oneri di concessione. È inoltre prevista maggiore trasparenza contabile rispetto al regime previgente, con la chiara individuazione delle attività pertinenti e dei criteri di ammissibilità dei costi e degli investimenti. Il sistema prevede regole per la determinazione del capitale investito netto e del relativo tasso di remunerazione, per la corretta individuazione della dinamica tariffaria e per la regolazione della produttività, con previsione di meccanismi incentivanti e di penalità, relativamente ai livelli della qualità del servizio e degli investimenti. Sono, infine, definiti gli obblighi di separazione contabile e di contabilità regolatoria, nonché un meccanismo di *revenue sharing* volto a limitare gli extra ricavi del concessionario.

Più in generale, la strategia del Governo nell'ambito delle **infrastrutture autostradali** è volta alla realizzazione di una rete efficiente, razionale e sostenibile, soprattutto nel senso dell'armonico sviluppo della rete viaria già realizzata. Nell'ambito di tale strategia, acquistano una rinnovata centralità la coerenza e l'attendibilità economico-finanziaria dei Piani economico-finanziari (PEF) delle concessioni in corso di approvazione, al fine di evitare, anche prospetticamente, fenomeni di aggravio dell'onere a carico della fiscalità generale in costanza di affidamenti non supportati da idonee risorse private. Detta strategia è altresì volta all'affidamento delle concessioni autostradali<sup>57</sup>.

Particolare riguardo verrà infine dato alla **sicurezza** dell'infrastruttura autostradale, anche nell'ottica di un superamento progressivo dell'approccio emergenziale che ha caratterizzato l'intervento dei precedenti Governi, nella prospettiva dell'adozione di misure quadro orientate ad un complessivo innalzamento dei livelli generali di affidabilità dell'infrastruttura. L'applicazione delle più moderne tecnologie di monitoraggio delle infrastrutture stradali e autostradali è considerata un obiettivo prioritario del Governo<sup>58</sup>.

Secondo quanto previsto anche dal Disegno di legge per la prevenzione e il contrasto del dissesto idrogeologico (cosiddetto 'Proteggi Italia'), il Governo lavorerà per innovare l'attuale quadro normativo in tema di dissesto idrogeologico, operando un ampliamento e un rafforzamento degli attuali poteri dei commissari di governo e una semplificazione e velocizzazione delle procedure di finanziamento, esecuzione e realizzazione degli interventi di messa in sicurezza del territorio. Il DPCM prevede un Piano stralcio immediato per l'anno 2019 con gli interventi aventi carattere di urgenza e indifferibilità, fino alla concorrenza di un importo

<sup>57</sup> In particolare là dove sia necessario un maggior intervento pubblico e comunque nel solco delle possibilità già delineate dall'art. 13-bis del decreto legge n. 148 del 2017, con moduli procedurali innovativi, anche nella forma della valorizzazione dell'*in house providing*.

<sup>58</sup> Al riguardo acquista particolare rilievo l'utilizzo di appositi sensori idonei ad una continua mappatura, anche dei correlati dati geospaziali, delle infrastrutture e ad una continuativa mappatura dei rischi strutturali legati all'esercizio delle stesse nelle diverse condizioni.

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

complessivo di 3 miliardi. Le risorse finanziarie complessivamente disponibili ammontano ad oltre 14 miliardi. Per i primi 3,3 miliardi si è già provveduto al riparto annuale delle risorse ai Commissari delegati, prevedendo la possibilità di finanziare la sola progettazione da realizzare nel 2019 nonché modalità per semplificare e velocizzare le procedure.

A inizio aprile, il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame preliminare un Disegno di legge per la mitigazione del dissesto idrogeologico e la salvaguardia del territorio che attribuisce ai Presidenti delle Regioni designati quali Commissari contro il dissesto idrogeologico il compito di predisporre un programma d'azione triennale per la mitigazione del rischio e per la salvaguardia del territorio, nel quale vengono riportate la descrizione tecnica e le singole stime di costo. Si consente inoltre il ricorso all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo, indipendentemente dall'importo dei lavori, nel rispetto di quanto previsto dalle norme europee sugli appalti pubblici. Il testo del disegno di legge verrà trasmesso alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l'acquisizione del parere di competenza.

#### FOCUS

##### **Decreto 'emergenze' e Legge di Bilancio per il 2019.**

Il Decreto legge n. 109/2018 (convertito con la Legge n. 130/2018) introduce disposizioni volte a velocizzare le operazioni di demolizione e ricostruzione del viadotto Morandi a Genova, a sostenere i soggetti danneggiati dal crollo, nonché dirette a intraprendere ogni iniziativa necessaria al ripristino della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture. Inoltre, il decreto introduce misure urgenti aventi ad oggetto gli eventi calamitosi che hanno colpito l'Italia centrale e l'isola di Ischia, già oggetto di interventi normativi. Infine, per uscire dalla logica emergenziale, il Governo ha approvato norme con finalità di prevenzione, volte al monitoraggio delle infrastrutture a rischio<sup>59</sup>.

Il decreto ha, fra l'altro, modificato le norme istitutive dell'Autorità di regolazione dei trasporti estendendone le competenze in materia autostradale, anche alle concessioni in essere. In esecuzione di tali disposizioni, l'Autorità ha avviato<sup>60</sup> un procedimento volto a definire il sistema tariffario applicabile a ciascuna concessione, che si concluderà a fine giugno 2019 dopo la consultazione pubblica degli *stakeholders*.

In tema di sicurezza delle infrastrutture e dei trasporti, al fine di rafforzare le misure di prevenzione e di garantire la piena sicurezza nella mobilità e nei trasporti, si introducono nuove norme che prevedono l'istituzione di una Agenzia di Vigilanza per la Sicurezza delle strade e autostrade, con parallelo ampliamento degli organici tecnici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) dedicati ai controlli di sicurezza, e la creazione di una

<sup>59</sup> Viene istituita la figura del Commissario straordinario per consentire di procedere alla celere ricostruzione delle infrastrutture danneggiate, nonché per attuare ogni misura idonea a superare le conseguenze degli eventi dannosi. Alle imprese danneggiate dal crollo è riconosciuto un contributo finalizzato alla mitigazione dei pregiudizi sofferti, fermo restando i diritti risarcitori nei confronti degli eventuali responsabili. Sono, altresì, introdotte misure di facilitazione fiscale per le imprese genovesi e per la piena ripresa dei traffici portuali, prevedendo l'istituzione di una zona franca urbana (ZFU) per il 2019 (con uno stanziamento annuo di 50 milioni annui nel 2019 e nel 2020 e l'estensione fino al 31 dicembre 2019 in base alla Legge di Bilancio per il 2019) e di una zona logistica semplificata (ZLS) per il porto e il retroporto. Sono state disposte anche agevolazioni volte a esentare i fabbricati inagibili a seguito del crollo del viadotto Polcevera e il sisma del 2017. Previste anche misure immediate per favorire la viabilità e i collegamenti in entrata e in uscita da Genova, anche potenziando il trasporto pubblico locale, con uno stanziamento di 8 milioni nel 2018, 15 nel 2019 e 7 nel 2020 (Legge di Bilancio per il 2019). Un totale di 200 milioni di euro andranno, nei prossimi 4 anni, all'Autorità di Sistema Portuale del Mare Ligure occidentale ed è affidata al Commissario straordinario anche l'ottimizzazione dei flussi logistici del porto. Alla Liguria sono stati assegnati anche 8 milioni per interventi di progettazione e ripristino di opere a mare danneggiate dagli eventi calamitosi del 29 e 30 ottobre 2018.

<sup>60</sup> Delibera ART n. 16/2019

banca dati sulle opere pubbliche per monitorarne, tra l'altro, i parametri di sicurezza utilizzando sistemi tecnologici innovativi.

Per i fini sopra indicati la Legge di Bilancio per il 2019<sup>61</sup> ha stanziato 740 milioni per il 2019 e 2.900 per il biennio 2020-2021 (43.600 milioni complessivi nel periodo 2019-2033) per l'istituzione del Fondo Investimenti delle Amministrazioni Centrali. Una parte del fondo sarà destinata allo sviluppo e messa in sicurezza dei sistemi di trasporto pubblico di massa. A febbraio 2019 è stato firmato un primo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di riparto, che assegna 19 miliardi ad interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale e impulso al trasporto (locale e nazionale). Si prevede un monitoraggio ad hoc delle risorse impiegate in quest'ambito.

Ulteriori 400 milioni per il 2019<sup>62</sup> sono stati previsti come contributi ai Comuni fino a 20.000 abitanti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio culturale, con particolare riferimento a viadotti, ponti, gallerie, ecc. Gli interventi riguardano opere che presentino specifiche necessità di manutenzione. Il piano sarà trattato alla stregua di un intervento emergenziale, utilizzando procedure previste dalla legislazione vigente - in particolare la procedura negoziata - che consentono di ridurre significativamente i tempi necessari per l'affidamento dei lavori.

Alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali saranno destinati anche 5 milioni annui nel biennio 2019-2020, nell'ambito dell'aggiornamento del contratto di programma di ANAS S.p.A. Ulteriori risorse saranno assegnate ad Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria per l'adeguamento antisismico degli edifici e per gli interventi infrastrutturali<sup>63</sup>.

Il ruolo di **ferrovie, porti ed aeroporti** è essenziale per lo sviluppo dell'economia. Con riferimento ai porti e, in particolare, allo scambio con il trasporto per ferrovia e su strada, RFI ed ANAS dovranno potenziare le infrastrutture di adduzione e di ultimo miglio, in modo da ridurre le esternalità negative ed i tempi di permanenza delle merci nei porti. Va in questa direzione quanto previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019 secondo cui - nell'ambito del contratto di programma 2017-2021 tra MIT e RFI - dovranno essere destinati 100 milioni annui nel 2019-2020 alla realizzazione di connessioni ferroviarie, valorizzando soprattutto collegamenti con porti e aeroporti.

L'ART ha adottato<sup>64</sup> prime misure di regolazione per garantire l'accesso equo e non discriminatorio alle infrastrutture portuali, anche al fine di concorrere al miglioramento dell'efficienza delle gestioni ed alla trasparenza delle condizioni di accesso ai mercati del settore. Le misure riguardano, tra l'altro, la concessione di aree e banchine portuali, le autorizzazioni allo svolgimento delle operazioni portuali, la vigilanza sulle tariffe delle operazioni e dei servizi portuali.

Il ruolo dei **Porti** è essenziale per lo sviluppo dell'economia nazionale e richiede azioni di *policy* finalizzate al recupero della competitività economica del 'sistema mare' in termini di produttività ed efficienza. Le azioni intraprese e quelle da intraprendere attengono quindi, in via principale, al monitoraggio degli effetti della riforma della Legge n. 84/1994, per lo snellimento delle procedure amministrative in tema di ordinamento portuale, di analisi degli investimenti pubblici e della

<sup>61</sup> Cfr. commi 95-96 Legge n. 145/2018.

<sup>62</sup> Cfr. articolo 1, commi 107-114 (Contributo per i piccoli investimenti dei comuni), Legge n. 145/2018.

<sup>63</sup> Ulteriori interventi finalizzati alla messa in sicurezza sono: i) gli interventi di edilizia sanitaria (100 milioni annui nel periodo 2021-2022); ii) l'utilizzo del risultato di amministrazione da parte degli enti territoriali (404 milioni nel 2020 e 711 nel 2021); iii) gli investimenti delle Province per la manutenzione di strade e scuole (250 milioni annui nel periodo 2019-2033 con un importo complessivo pari a 3,75 miliardi). Tali investimenti saranno finanziati con il fondo per il rilancio degli investimenti degli enti territoriali con 2,78 miliardi nel 2019 e 4,4 nel biennio 2020-2021.

<sup>64</sup> Delibera ART n. 57/2018 del 30 maggio 2018

### III. LE PRINCIPALI LINEE DI INTERVENTO DEL PROGRAMMA DI GOVERNO

---

promozione di nuove politiche commerciali dei porti. L'obiettivo è promuovere lo sviluppo delle reti di trasferimento e di logistica, sia nell'ambito del bacino del Mediterraneo, sia in proiezione extra-mediterranea. A tale tema è poi connessa l'esigenza di una revisione della *governance* delle Autorità di sistema portuale, accompagnata da interventi puntuali in tema di concessioni portuali e di tassazione delle operazioni riferite ai traffici marittimi.

Risorse adeguate saranno investite per attrezzare i porti con aree retro-portuali capaci di garantire lo sdoganamento delle merci in loco e il trasbordo su altre modalità, in particolare sulla rete ferroviaria, data la sua maggiore sostenibilità ambientale.

Il Governo intende, inoltre, investire nella portualità, sia, attraverso misure che rinnovino e potenzino la ricettività in termini di nuove strutture (opere di difesa, dighe, moli, banchine, spazi operativi) o in termini di efficientamento delle esistenti, anche con tecnologie che ne migliorino la sostenibilità ambientale. Sia attraverso la necessaria manutenzione, ordinaria e straordinaria, di arredi, impianti e soprattutto dei fondali dei nostri bacini, necessitanti di un continuo approfondimento dei fondali affinché possa essere garantito l'approdo e la manovrabilità delle navi in tutta sicurezza. Ritiene altresì che questo sforzo infrastrutturale globale debba essere accompagnato dal miglioramento dell'intermodalità, mediante l'effettiva connessione col tessuto trasportistico a terra, stradale e soprattutto ferroviario, nonché con le vie d'acqua interne navigabili, talune delle quali dichiarate di interesse strategico nazionale.

Nel **settore aeroportuale** gli interventi previsti tendono a migliorare la connettività, innanzitutto delle aree remote e disagiate del Paese, poco servite da collegamenti aerei interconnessi con le altre modalità di trasporto. Pertanto, gli investimenti saranno indirizzati a garantire infrastrutture e servizi aerei efficienti ai territori minori. Inoltre, verrà assicurata una corretta competizione dei vettori che operano negli aeroporti nazionali con il superamento delle situazioni di monopolio di fatto e il miglioramento della qualità dei servizi resi ai viaggiatori. La Legge di Bilancio per il 2019 ha destinato complessivi 25 milioni negli anni 2019-2020 per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria e 9 milioni complessivi nel periodo 2019-2021 per quello di Crotone. L'ART si accinge a completare la revisione dei modelli di regolazione tariffaria adottati nel 2014 e già oggetto di un aggiornamento nel 2017, sviluppando ulteriormente gli strumenti per l'ottimizzazione dell'efficienza delle gestioni ed il contenimento dei costi per gli utenti, stimolando la concorrenza tra i diversi scali aeroportuali. La procedura di revisione ha preso avvio da una *call for input*, proseguirà con una consultazione degli *stakeholders* e si concluderà a settembre 2019.

Infine, saranno adottate misure per aumentare le conoscenze specialistiche in tema infrastrutturale, con l'attivazione di nuovi percorsi professionali negli istituti superiori, di corsi di laurea triennale e magistrale, di master e corsi di formazione professionale post laurea e corsi di dottorato per le attività scientifiche legati alla ricerca e alla formazione nel campo della logistica marittima, dell'intermodalità e dell'autotrasporto.

In relazione alla **programmazione del territorio** e allo sviluppo economico, il Governo ha approvato un disegno di legge delega in materia edilizia e di governo del territorio che ricomprende anche l'urbanistica. Ciò, al fine di consentire, anche attraverso una significativa semplificazione procedimentale, la celere ripresa dell'attività edilizia, per superare le criticità del settore e senza tralasciare

opportune misure di minimizzazione del consumo di suolo. In particolare, il quadro normativo di riferimento, una volta sistematizzato, in una visione prospettica di effettivo recupero e riqualificazione di aree dismesse o degradate, alternativi al consumo di nuovo suolo, potrà rappresentare una straordinaria occasione per rilanciare gli investimenti e offrire nuove opportunità per incentivare programmi, soprattutto nelle aree urbanizzate, specialmente periferiche, e nei tessuti consolidati.

Infine, il MIT, in stretto coordinamento con il MEF, sta valutando l'individuazione di modelli innovativi di finanziamento delle infrastrutture atti a fronteggiare i principali problemi che la prassi in materia denota: protrazione imprevedibile dei tempi di realizzazione delle opere, dovuta a contenzioso ed al fallimento degli affidatari; conseguente mancata emissione degli 'stati di avanzamento dei lavori' (SAL) con corrispondente formazione di ingenti economie; complessità delle procedure di riscrizione dei fondi perenti a bilancio. In tal senso, detti Ministeri intendono procedere all'individuazione di forme evolutive del processo di spesa pubblica, che tengano conto delle esigenze di celere realizzazione delle opere e, al contempo, si avvantaggino dell'intrinseca valutazione dei costi e dei ricavi, connessi a ciascun intervento, che la contabilità economico-patrimoniale è più idonea a rilevare, nell'ottica di un complessivo efficientamento del sistema di finanziamento delle opere pubbliche.

**FOCUS****Obiettivi Strategici del Governo**

La strategia del Governo è volta a far fronte ai fabbisogni del Paese in termini di completamento delle connessioni, di miglioramento della viabilità, di sicurezza delle infrastrutture e degli spostamenti; il tutto in un'ottica di approccio sistemico che guardi alle interrelazioni che esistono con i settori dell'energia, delle telecomunicazioni e del digitale, dell'ambiente.

In tale contesto le politiche strategiche del MIT si fondano su **quattro pilastri**, accompagnati da una serie di **pacchetti di interventi** prioritari che ne costituiscono la concreta realizzazione. Essi costituiscono le fondamenta per una politica infrastrutturale che si rivolge ai cittadini, sostenendone gli spostamenti da e per i luoghi di lavoro e di istruzione, riducendo le differenze di accessibilità territoriale, e alle imprese, ottimizzando la catena logistica, aumentando la competitività dei territori e riducendone le esternalità negative sulla qualità dell'aria e sulla congestione del sistema viario.

Il primo pilastro è quello della **sicurezza e manutenzione**: l'urgenza di rilanciare gli investimenti sulle opere utili va di pari passo con la necessità stringente di mettere in sicurezza le infrastrutture per la mobilità quotidiana, anche attraverso la promozione di una vera e propria cultura della conservazione e valorizzazione del nostro patrimonio. In tale prospettiva, il Governo ha impegnato risorse per attivare la prima fase del programma ispettivo sulla rete stradale transeuropea nazionale, finalizzato alla redazione di una relazione ispettiva che fornirà un quadro chiaro delle criticità della rete e consentirà un programma mirato di interventi di manutenzione volto al miglioramento della sicurezza stradale.

Garantire la sicurezza e programmare la manutenzione è reso più semplice dall'impiego delle tecnologie e del digitale, che possono apportare vantaggi in tutto il ciclo di vita delle infrastrutture. È anche per questo che **digitalizzazione e innovazione** costituiscono il secondo pilastro strategico: governare la trasformazione digitale del settore delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità accompagnandone lo sviluppo attraverso una *governance* integrata con le politiche energetiche, ambientali, territoriali, industriali e intervenendo a supporto delle aree e dei gruppi sociali più esposti agli effetti negativi del cambiamento.

Il cambiamento passa per un forte stimolo a forme di mobilità alternativa: la **mobilità elettrica, attiva e sostenibile**, che costituisce il terzo pilastro della strategia del MIT. Questo nasce dal riconoscimento della crescente preferenza di cittadini e imprese per modalità di