



# Disposizioni per il potenziamento e lo sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa

## A.C. 848

Dossier n° 171 - Schede di lettura  
12 giugno 2019

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	848
Titolo:	Disposizioni per il potenziamento e lo sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	DELRIO
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	8
Date:	
presentazione:	2 luglio 2018
assegnazione:	13 settembre 2018
Commissione competente :	IX Trasporti
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VIII Ambiente, XIV Politiche UE e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

### Contenuto

La proposta di legge [AC 848](#) si compone di **otto articoli**, aventi l'obiettivo, come indicato nella Relazione illustrativa al provvedimento, di **sviluppare e potenziare gli interventi nel settore del trasporto rapido di massa**, cioè delle **linee metropolitane, tranviarie e filoviarie**, istituendo un **nuovo e autonomo Fondo** nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e definendo la procedura e la tempistica per l'accesso a queste risorse.

**L'articolo 1, comma 1**, indica le **finalità** dell'intervento normativo nel potenziamento degli interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa e dispone in tal senso **l'istituzione di un Fondo per il potenziamento e lo sviluppo dei sistemi di trasporto rapido di massa**, con una **dotazione di 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033** nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Si ricorda che nell'Allegato VIII al **Documento di economia e finanza 2019**, avente ad oggetto le Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia, vengono segnalate le esigenze di sviluppo del trasporto rapido di massa su ferro. Il tema del trasporto rapido di massa metropolitano è stato trattato dal punto di vista della programmazione strategica, già nell'**Allegato al DEF 2018 "Connettere l'Italia"** che ha dedicato un apposito paragrafo al Piano di sviluppo del trasporto rapido di massa per le aree metropolitane, in continuità con quanto delineato nell'Allegato al DEF 2017.

Al **comma 2 dell'articolo 1**, si prevede che i soggetti che possono **presentare istanza** per usufruire dei contributi, che sono definiti al successivo articolo 2, debbano farlo **entro il 31 ottobre di ciascun anno**, secondo le modalità stabilite dalla proposta di legge in commento.

Il successivo **articolo 7** reca peraltro una **norma transitoria**, in base alla quale le **domande di accesso ai contributi del Fondo, in sede di prima attuazione della legge**, vanno **presentate entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge** stessa.

I **soggetti che possono presentare istanza** di accesso al **contributo**, vengono indicati nell'**articolo 2** e sono:

- le **città metropolitane e i comuni capoluogo delle città metropolitane**;
- i **comuni capoluogo di regione**;
- i **comuni con oltre 100.000 abitanti**;
- i **comuni con numero di abitanti non inferiore a 80.000**, singolarmente o **congiuntamente con altri**

**comuni** con i quali abbiano stipulato una convenzione per la gestione dei servizi di trasporto pubblico **volti a risolvere gravi criticità per la mobilità pubblica** in relazione solo a interventi relativi al trasporto rapido di massa compreso il materiale rotabile.

La convenzione per la gestione dei servizi di trasporto pubblico è prevista dall'articolo 30 del testo unico sugli enti locali ([decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#)) in base al quale le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Si ricorda che la **legge di bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017) ha previsto un rifinanziamento del Fondo investimenti previsto della legge di stabilità 2017 (art. 1, comma 140 della legge n. 232 del 2016), per il settore dei sistemi di trasporto rapido di massa a impianti fissi. In base all'avviso pubblicato sul sito del MIT relativo alla [presentazione di istanze per accesso alle risorse destinate al Trasporto rapido di massa ad impianti fissi](#) la nuova scadenza per richiedere i contributi è stata fissata al 31 dicembre 2019 (anziché il 30 settembre 2019). Le risorse ammontano complessivamente a 1,334 miliardi di euro che potranno essere assegnate - secondo le indicazioni formulate dall'allegato al DEF 2017 "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture" - ad opere rientranti nei seguenti sottoprogrammi:

- Rinnovo e miglioramento del parco veicolare;
- Potenziamento e valorizzazione delle linee metropolitane, tranviarie e filoviarie esistenti;
- Realizzazione di linee metropolitane, tranviarie e filoviarie ed estensione/implementazione della rete di trasporto rapido di massa, anche con sistemi ad impianti fissi di tipo innovativo.

Nel **bilancio 2019-2021** sono espressamente attribuiti agli "**Interventi a favore delle linee metropolitane**", in termini di competenza, circa 412,2 milioni di euro per l'anno 2019, 377,5 milioni di euro per l'anno 2020 e 438,1 milioni di euro per l'anno 2021 (per un totale di 1.227,8 milioni di euro nel triennio).

Per approfondimenti in merito alle risorse disponibili si veda il paragrafo "La dotazione di infrastrutture di trasporto rapido di massa in Italia e in Europa. Le risorse disponibili."

**L'articolo 3** indica la **tipologia di interventi** per i quali può essere richiesto il contributo e definisce i **requisiti per la presentazione delle domande**.

In base al **comma 1** si possono richiedere i **contributi per i seguenti interventi**:

- a. il **potenziamento** e la valorizzazione delle **linee metropolitane, tranviarie e filoviarie esistenti**;
- b. la **realizzazione di nuove linee metropolitane, tranviarie e filoviarie** e l'estensione e l'implementazione della rete di trasporto rapido di massa, **anche con sistemi a impianti fissi o in sede isolata di tipo innovativo**;
- c. il **rinnovo e il miglioramento del parco veicolare**.

La disposizione riproduce quindi le previsioni del DEF 2017.

Il **comma 2** definisce i seguenti **requisiti per la presentazione delle domande, a pena di irricevibilità** delle stesse:

- per il **potenziamento di linee metropolitane, tranviarie e filoviarie** e per realizzarne di **nuove**, occorre:
  - un **progetto di fattibilità o**, se disponibile, **il progetto definitivo, nonché un piano economico-finanziario**, da cui risulti che i costi di gestione del servizio e dell'infrastruttura siano coperti per almeno il 35 per cento dai proventi derivanti dai rientri tariffari e che la residua quota sia coperta dalla regione o dall'ente beneficiario del contributo, prioritariamente mediante il riordino dei servizi conseguenti all'attivazione della nuova infrastruttura (**lett. a) e b)**); il progetto deve essere redatto ai sensi dell'articolo 23 del codice dei contratti pubblici ([decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50](#)), tenendo conto delle [Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti contenute nel decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 16 giugno 2017, n. 300](#);

L'articolo 23 del Codice dei contratti pubblici definisce l'articolazione della progettazione e le sue finalità, mentre le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche sono state emanate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 16 giugno 2017, n. 300, sulla base di quanto previsto dal D.Lgs. 228/2011.

In base all'art. 23, comma 1, del Codice, la progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo. Lo stesso articolo precisa che:

- il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire;
- il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare e contiene, tra l'altro, la quantificazione definitiva del limite di spesa per la realizzazione e il relativo cronoprogramma;
- il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

La definizione dettagliata dei contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali citati è demandata (in base alle modifiche operate dal D.L. 32/2019, c.d. decreto sblocca cantieri) al nuovo regolamento unico di attuazione del Codice che (sempre secondo quanto previsto dalle modifiche operate dal D.L. 32/2019)

dovrà essere emanato entro il 16 ottobre 2019 (180 giorni dalla data di entrata in vigore del D.L. 32/2019).

- **l'indicazione degli strumenti di pianificazione in cui è inserito l'intervento**, quindi per i comuni, i piani urbani della mobilità sostenibile (**PUMS**) e, per le città metropolitane, i piani strategici metropolitani e i PUMS; nel caso di mancata adozione dei PUMS da parte delle città metropolitane, si intendono i PUMS del comune capoluogo (**lett. g**);

L'adozione dei **PUMS**, uno strumento di pianificazione strategica, è prevista in base alla direttiva c.d. DAFI, n. 2014/94/UE sulla realizzazione di un'infrastruttura per i combustibili alternativi, recepita con decreto legislativo 16 dicembre 2016, n. 257. In attuazione di queste norme il MIT con [decreto 4 agosto 2017](#), ha adottato le **linee guida per i piani urbani di mobilità sostenibile**, per favorire l'applicazione omogenea e coordinata dei PUMS su tutto il territorio nazionale. In coerenza anche con quanto definito nell'allegato al Documento di economia e finanza 2017, si prevede che le città metropolitane, gli enti di area vasta, i comuni e le associazioni di comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, predispongano ed adottino nuovi PUMS, su un orizzonte temporale decennale ed un aggiornamento almeno quinquennale e secondo le linee guida entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore del decreto. Per approfondimenti sullo stato di adozione dei PUMS si veda l'[Osservatorio PUMS](#) istituito su iniziativa dal Ministero dell'ambiente.

- eventuale **documentazione** a supporto dell'avvenuto **dibattito pubblico** sull'intervento e della condivisione in merito alla sua realizzazione (**lett. h**);

L'art. 22 del Codice dei contratti pubblici intitolato "trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico" stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. Il [D.P.C.M. 76/2018](#) che regola le modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico, assoggetta ai sensi dell'art. 3 a dibattito pubblico determinate opere rientranti nelle tipologie di cui all'Allegato 1 del medesimo regolamento, in cui non appaiono le suddette opere. Comunque, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può indire su propria iniziativa il dibattito pubblico quando ne rileva l'opportunità (art. 3, co. 4 del regolamento).

- per i soli **interventi di potenziamento delle linee esistenti (lett. e)** occorre inoltre un'**analisi costi-efficacia**, in base a quanto previsto dal citato [decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 300 del 2017](#), o un'analisi *multicriteria* ove non già disponibile nel progetto, mentre per i soli **progetti di nuove linee** occorre, ove non già disponibile, un'**analisi costi-benefici (lett. f)**;

L'analisi costi benefici è descritta nelle ricordate Linee guida come principale metodologia per la valutazione degli investimenti pubblici. Essa quantifica i benefici misurandoli in termini monetari, basandosi su un'analisi economica condotta utilizzando una serie di parametri di monetizzazione di costi e benefici per la collettività e gli utenti (indicatori di convenienza economico-sociale), in base ad un tasso di attualizzazione sociale dei valori economici e convertendo i valori finanziari in valori economici per depurarli delle distorsioni dei mercati (tasse, prezzi amministrati, dazi, etc); laddove ciò non sia possibile si può ricorrere all'analisi costi-efficacia, che prevede invece il confronto tra costi espressi in unità monetaria e benefici espressi in un'altra unità di misura, calcolando opportuni indici di costo-efficacia che consentono di confrontare le diverse alternative progettuali.

- per i **progetti di rinnovo del parco veicolare** occorre il **progetto definitivo**, qualora disponibile, o il **capitolato prestazionale**, e la **documentazione che attesti l'esigenza del rinnovo** in termini di vetustà dei rotabili o di miglioramento in relazione all'incremento della domanda di trasporto compatibilmente con le capacità dell'infrastruttura (**lett. c**);

Nel Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016) all'art. 3, lettera ggggg-decies), introdotta dal D.Lgs. 56/2017 (cd. correttivo) si definisce "capitolato prestazionale" il documento che indica, in dettaglio, le caratteristiche tecniche e funzionali, anche per gli aspetti edilizi, infrastrutturali e ambientali, che deve assicurare l'opera costruita e che traduce il quadro esigenziale in termini di requisiti e prestazioni che l'opera deve soddisfare, stabilendone la soglia minima di qualità da assicurare nella progettazione e realizzazione. Tale capitolato è in sostanza un documento tecnico che definisce le regole del rapporto tra committente ed impresa, solitamente allegato a un contratto d'appalto che vi fa riferimento e delinea le specifiche tecniche ed i costi dei lavori che andranno ad eseguirsi per mezzo del contratto stesso.

- **in tutti i casi** occorre, inoltre, una **relazione** che dimostri la **coerenza dell'intervento con il Piano generale dei trasporti e della logistica**, previsto dall'articolo 201 del codice dei contratti pubblici, qualora questo sia stato redatto, e con **l'allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza, e la convenienza della realizzazione dell'intervento**, anche in base ai criteri di valutazione previsti dal successivo articolo 4 della proposta di legge (**lett. d**), nonché il **cronoprogramma** della attività connesse all'attuazione dell'intervento, **con evidenza della ripartizione della spesa per anno**, nonché attestazione dei pareri, nulla osta e approvazioni già acquisiti (**lett. i**);

Il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) ha abrogato la disciplina speciale con cui sono state programmate, progettate e realizzate le infrastrutture strategiche dal 2001 (L. 443/2001 cd. "legge obiettivo"). Nel contempo, è stata introdotta una nuova disciplina per la programmazione e la realizzazione delle

infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, che dovrà essere definita nel **Documento pluriennale di pianificazione** (DPP che allo stato non risulta ancora adottato), in coerenza con il **piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL)**, che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese (articolo 201, comma 7, del codice dei contratti pubblici). Il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) è adottato ogni tre anni, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata e sentite le Commissioni parlamentari competenti.

A partire dal 2015 è stata avviata una **fase di revisione della programmazione delle infrastrutture strategiche** attraverso una selezione di **priorità**, che sono state **individuate** negli **allegati al DEF**.

E' in corso quindi una fase di transizione dalla vecchia alla nuova programmazione, per cui fino a quando non sarà approvato il primo DPP, gli strumenti di pianificazione e di programmazione già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del Codice "valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti" (art. 201, comma 9, del Codice).

Si ricorda inoltre che l'art. 4 del D.L. 32/2019, per gli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, dispone la nomina di uno o più Commissari straordinari.

- occorre infine **indicare l'eventuale disponibilità di cofinanziamenti a fondo perduto o con finanza di progetto (lett. I)**.

**L'articolo 4** definisce i **tempi ed i criteri di esame delle domande**.

Si prevede, al **comma 1**, che il **Ministero delle infrastrutture e trasporti** con un proprio **decreto**, predisponga un **piano di riparto delle risorse entro tre mesi dalla scadenza del termine per la presentazione delle istanze**.

Il **piano**, che deve essere definito nel rispetto delle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del MIT e **previa intesa in sede di Conferenza unificata**, dovrà essere redatto **valutando i seguenti elementi**:

a) per il **potenziamento di linee metropolitane, tranviarie e filoviarie** e per realizzarne di nuove, la **coerenza con gli strumenti di programmazione**;

b) la rispondenza alle **esigenze di mobilità** ed i **benefici** in materia di **riequilibrio tra trasporto pubblico e privato**;

c) l'efficacia nella **risoluzione di questioni** oggetto di procedura di infrazione da parte dell'**Unione europea in materia ambientale**, con particolare riguardo alla [direttiva 2008/50/CE](#) in materia di **qualità dell'aria**, che è stata recepita con il decreto legislativo n. 155 del 2010;

d) gli **effetti in materia di risparmio energetico e di riduzione delle incidentalità**;

e) la **redditività economico-sociale**;

f) la **fattibilità tecnico-economica**;

g) la **sostenibilità finanziaria gestionale e amministrativa**, connessa allo stato di avanzamento del progetto e dell'*iter* procedurale di approvazione;

h) la **possibilità di realizzazione in tempi certi**, connessa al grado di elaborazione e condivisione del progetto;

i) **l'eventuale disponibilità di cofinanziamenti a fondo perduto o con finanza di progetto**.

**L'articolo 5** reca la **copertura finanziaria** dell'intervento, che viene posta **a valere sulle maggiori risorse derivanti da appositi interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica**.

A tal fine si prevede che entro il 31 dicembre 2018 siano adottati provvedimenti regolamentari e amministrativi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica tali da assicurare minori spese per 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033.

*Si osserva che la formulazione della copertura finanziaria non appare conforme a quanto previsto dall'articolo 17 della legge di contabilità, che richiede, per ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri, che si provveda alla contestuale copertura finanziaria secondo le modalità espressamente previste (dalle lettere a)-d) del comma 1), che consentano l'individuazione di risorse certe poste a copertura. Inoltre, la disposizione non chiarisce le conseguenze della eventuale mancata adozione dei provvedimenti di revisione della spesa entro il termine previsto, da cui dovrebbero derivare le minori spese da utilizzare a copertura finanziaria degli oneri indicati.*

In sintesi, i commi da 12-bis a 12-quater dell'articolo 17 dispongono una **procedura** per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa. Si prevede a tal fine che il **Ministro dell'economia**, in attesa di successive misure correttive, provvede per **l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti** iscritti nello stato di previsione del Ministero competente; qualora i suddetti stanziamenti **non siano sufficienti** alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si dovrà provvedere con **DPCM**, previa delibera del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli **schemi** di entrambi i decreti vanno **trasmessi** alle Commissioni bilancio delle **Camere**, che si esprimono entro sette giorni, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati. Qualora gli scostamenti **non siano compensabili nel corso dell'esercizio**, il Ministro dell'economia assume tempestivamente (comma 13) le conseguenti iniziative legislative.

Per gli **esercizi successivi** a quello in corso si provvede con la **legge di bilancio**.

L'**articolo 6** apporta una **modifica alla dotazione Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale**, nelle regioni a statuto ordinario (il c.d. **fondo TPL**), per sostenere parte dei costi di esercizio conseguenti agli interventi nel settore dei sistemi del trasporto rapido di massa, che vengono autorizzati secondo dall'articolo 4, comma 1, della legge in commento. Si prevede infatti l'incremento della dotazione del Fondo TPL nei seguenti termini:

- 100 milioni di euro a decorrere dal 2023;
- ulteriori 100 milioni di euro a decorrere dal 2024;
- ulteriori 200 milioni di euro a decorrere dal 2025;
- ulteriori 200 milioni di euro a decorrere dal 2026.

In base a tale progressione nell'incremento dello stanziamento del Fondo TPL, a decorrere dal 2026 il Fondo Tpl risulterebbe incrementato di 600 milioni di euro annui rispetto allo stanziamento attualmente vigente.

Si ricorda che il **Fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario** è stato istituito dalla legge n. 228/2012 (articolo 1, comma 301). A partire dal 2018 il Fondo TPL è disciplinato dalle norme del decreto-legge n. 50 del 2017, che ha modificato sia il criterio di finanziamento del Fondo, in attesa del riordino del sistema della fiscalità regionale, sia i criteri per il riparto. In particolare, l'articolo 27 (commi 1-8), del decreto-legge n. 50/2017 ha rideterminato la consistenza del Fondo fissandola per legge. La legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017) ha successivamente previsto due modifiche all'entità del Fondo. Lo stanziamento del Fondo nel Bilancio triennale 2019-2021 ammonta pertanto a 4.876.554 milioni di euro per il 2019 ed a 4.875.554 milioni di euro per il 2020 ed a 4.874.554 milioni di euro per il 2021.

Agli oneri derivanti da tale incremento della dotazione si provvede con le maggiori entrate derivanti dalla disposizione di cui al comma 2, cioè **aumentando, a decorrere dal 1° gennaio 2019, all'8% dell'ammontare delle somme giocate, la percentuale del prelievo erariale unico (PREU) sugli apparecchi da gioco VLT (Video Lottery Terminal)**, prevista dall'articolo 110, comma 6, lettera b), del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, come rideterminata dall'articolo 6, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96.

A tale proposito si ricorda che l'articolo 9 del decreto-legge n. 87 del 2018 ha già precedentemente innalzato la misura del PREU fissando le aliquote nella seguente modalità:

- 6,25 per cento dell'ammontare delle somme giocate a decorrere dal 1° settembre 2018;
- 6,65 per cento al 1° maggio 2019;
- 6,68 per cento dal 1° gennaio 2020;
- 6,75 per cento dal 1° gennaio 2021;
- 6,6 per cento dal 1° gennaio 2023;

mentre il comma 1051 della legge di bilancio 2019 incrementa ulteriormente l'aliquota del PREU sugli apparecchi idonei per il gioco lecito VLT dell'1,25 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2019.

*Si segnala che mentre l'aumento del prelievo erariale sugli apparecchi da gioco, posto a copertura dell'aumento della dotazione del Fondo TPL, è previsto dal 2019, l'aumento della dotazione è prevista dal 2023.*

L'**entrata in vigore** è prevista dall'**articolo 8**, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

## **La dotazione di infrastrutture di trasporto rapido di massa in Italia e in Europa. Le risorse disponibili.**

### ***Il gap infrastrutturale concernente il trasporto rapido di massa nelle grandi aree metropolitane***

Come risulta dal DEF 2017 (allegato III Connettere l'Italia) esiste **un significativo gap infrastrutturale tra l'Italia e le principali nazioni europee** con riferimento alla **dotazione di infrastrutture di trasporto rapido di massa**, con particolare riferimento alle grandi aree metropolitane. Si rileva infatti come "la maggior parte delle città metropolitane europee abbia costruito la sua offerta di TPL su di una solida e cospicua rete infrastrutturale metropolitana, tranviaria e ferroviaria. Questo **non è invece successo in Italia**, dove, non a caso, scontiamo un forte ritardo in termini di mobilità sostenibile".

In particolare viene riportato l'esempio della città di Madrid "la cui rete metropolitana integrata, pesante e leggera, realizzata con una programmazione chiara e definita per quadrienni, con progettazioni compiute e affidabili sia tecnicamente che economicamente, rispettando rigorosamente tempi e costi, può contare più km di rete metropolitana (292) **di tutte le città italiane messe insieme**. Inoltre dei 292 km, 145 km sono

stati realizzati negli ultimi 15 anni".

Si riportano in questa tabella i dati presenti nel documento (fonte Pendolaria 2016):

Città	Km rete metropolitana	Km rete tranviaria	Km rete ferroviaria suburbana o metropolitana
Parigi	220	106	587
Madrid	292		367
Londra	464	28	464
Berlino	148	190	332
Milano	101	126	184
Roma	60	40	195
Napoli	37	12	67
Torino	13	84	45
Genova	7		35
Catania	6		4

### *Le risorse disponibili*

Allo stato sono presenti **diversi stanziamenti destinati** al finanziamento delle reti di trasporto rapido di massa.

Nel **bilancio 2019-2021** sono espressamente attribuiti agli "**Interventi a favore delle linee metropolitane**", in termini di competenza, circa 412,2 milioni di euro per l'anno 2019, 377,5 milioni di euro per l'anno 2020 e 438,1 milioni di euro per l'anno 2021 (**per un totale di 1.227,8 milioni di euro nel triennio**).

Una parte di tali risorse, pari a complessivi **475 milioni di euro per il completamento di interventi nel settore del trasporto rapido di massa** (125 milioni di euro per l'anno 2019, 105 milioni di euro per l'anno 2020 e 245 milioni di euro per l'anno 2021), sono iscritte sul capitolo 7400/MIT e provengono dal **Fondo da ripartire per gli investimenti e le infrastrutture**, istituito presso il MEF dal comma 140 della **legge n. 232/2016**.

Con il [decreto ministeriale n. 587 del 22 dicembre 2017](#), sono state concretamente **ripartite le risorse di tale Fondo** che vengono **destinate alle reti metropolitane e tranviarie** e che sono imputate sul cap. 7400 del MIT "Spese per il completamento di interventi nel settore del trasporto rapido di massa".

Le risorse stanziare su tale capitolo ammontano **complessivamente a 1.397 milioni €** e vengono **ripartite tra gli interventi** previsti nel decreto di ripartizione: riguardano le linee metropolitane e tranviarie nei comuni di Milano (396,15 mln €), Torino (223,14 mln €), Genova (137,38 mln €), Firenze (47 mln €), Roma (425,52 mln €), Napoli (1,46 mln €), Reggio Calabria (23 mln €), Catania (59,5 mln €), Vicenza (19 mln €), Padova (56 mln €), Rimini (8,45 mln €).

L'assegnazione di tali risorse è stata confermata dal successivo **decreto ministeriale n. 360 del 2018**.

Un'altra parte delle risorse stanziare in bilancio, pari a circa **437 milioni di euro** provengono dal concorso dello Stato alla spesa per la realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (151,11 milioni di euro per l'anno 2019 e 143,25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021). Nell'ambito di tali risorse **42,55 milioni (capitolo 7140) di euro sono assegnati al finanziamento della tranvia di Firenze** (2,5 milioni per il 2019 e 40 milioni per il 2020).

La **legge di bilancio per il 2019** (articolo 1, comma 931) ha poi espressamente previsto l'assegnazione di **145 milioni di euro per le linee metropolitane di Roma**, anche per l'acquisto di materiale rotabile (55 milioni di euro per il 2019, 65 milioni di euro per il 2020 e 25 milioni di euro per il 2021).

La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 95) ha altresì previsto la costituzione di un **fondo da ripartire per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e lo sviluppo del Paese**, una quota del quale (comma 96) destinata alla realizzazione, allo **sviluppo e alla sicurezza di sistemi di trasporto pubblico di massa** su sede propria, ed in particolare al **prolungamento della linea metropolitana M5 fino alla città di Monza**, con risorse pari complessivamente, dal 2019 al 2027, a **900 milioni di euro**.

Si segnala infine il **Fondo per le reti metropolitane in costruzione in aree metropolitane** (istituito dall'articolo 1, comma 228 della legge di stabilità per il 2015) finalizzato a migliorare l'offerta di servizi di trasporto pubblico locale nelle **aree metropolitane**, che vede assegnate, in termini di competenza, risorse pari a 48 milioni di euro per l'anno 2019 ed 8 milioni di euro per gli anni 2020 e 2021 (sul capitolo

7423). La **legge di Bilancio 2018** (legge n. 205 del 2017) ha **esteso (comma 1085)** la possibilità di **utilizzare le risorse di tale Fondo, anche alle linee tranviarie, ivi compreso il materiale rotabile**, affidando il riparto delle risorse e dei successivi rifinanziamenti ad un successivo decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Il **comma 1086** ha quindi previsto che **le risorse destinate al finanziamento delle infrastrutture strategiche** di cui alla legge n. 443 del 2001 **possano essere destinate** anche al finanziamento dei **sistemi di trasporto rapido di massa, compreso il materiale rotabile**.

Accanto a tali risorse, è previsto anche l'utilizzo di **risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC 2014-2020)**: la **delibera CIPE n. 25 del 10 agosto 2016** ha infatti definito le aree tematiche di interesse del Fondo per lo sviluppo e la coesione FSC 2014-2020 ed il riparto tra le stesse delle risorse disponibili (in applicazione dell'art. 1, comma 703, lettere b) e c) della legge di stabilità 2015), assegnando complessivamente all'**area infrastrutture** 11.500 milioni €, da destinare **con Piani operativi**, proposti dall'Autorità politica per la coesione e definiti dalla Cabina di regia. Il Piano Operativo FSC pertanto sostiene ed integra interventi inseriti nei diversi strumenti di programmazione nella titolarità del Ministero: Contratti di Programma per le modalità stradale e ferroviaria, PON Infrastrutture e Reti, Piani e Programmi di settore.

Il **Piano operativo infrastrutture**, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato approvato con la **Delibera CIPE n. 54 del 1 dicembre 2016**. Uno dei sei assi tematici previsti dal Piano è quello degli **interventi per il trasporto urbano e metropolitano**, cui sono state destinate **risorse** finanziarie pari a **1.218 mln di euro**; il **Piano Metropolitane**, prevede per le metropolitane e il trasporto rapido di massa azioni di completamento di linee avviate e nuovi itinerari, miglioramento dei servizi e dei mezzi, con 21 interventi in tutto il Paese.

Con la **delibera Cipe 86 del 2017** è stato ridefinito l'importo destinato al potenziamento e ammodernamento linea 2 della metropolitana di Milano - I e II lotto funzionale.

Con la **delibera CIPE 98/2017** contenente **l'addendum al Piano operativo infrastrutture** (di cui all'articolo 1, comma 703, lettera c) della legge n. 190/2014) sono stati previsti finanziamenti pari a 5.430,99 milioni di euro a valere sulle risorse FSC 2014-2020, come integrate dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232. Di tale importo **665,78 milioni di euro** sono stati **destinati ad interventi per il potenziamento del trasporto rapido di massa** nelle aree urbane e metropolitane e per il completamento di itinerari già programmati e per nuovi itinerari (l'elenco degli interventi finanziati è presente nell'**allegato** (Asse tematico C: Interventi per il trasporto urbano e metropolitano).

Si ricorda anche che in materia operano altresì, per le regioni meridionali, il **Programma Operativo Nazionale "Infrastrutture e Reti" 2014-2020** e i **"Patti per il Sud"**, sottoscritti dal Governo con Presidenti di Regione e Sindaci, che prevedono finanziamenti per 13.412 milioni €, il cui riparto territoriale è stato definito con la delibera CIPE n. 26 del 2016. Il Piano operativo infrastrutture evidenzia anche i fabbisogni finanziari suddivisi per territori e linee di azione, fornendo anche il **cronoprogramma di attuazione**. Il **profilo finanziario dell'assegnazione** previsto dalla Delibera per gli 11.550 mln € destinati alle infrastrutture è il seguente: 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2019 e complessivi 10.750 milioni di euro per il periodo 2020-2025, secondo quanto previsto dalla lettera l) del comma 703. La delibera specifica infatti che "tale profilo, ancorché diverso dalla modulazione annuale indicata nel cronoprogramma del Piano operativo, allegato alla delibera, o nel cronoprogramma del complesso dei singoli interventi che lo compongono, costituisce limite per i trasferimenti dal Fondo all'amministrazione proponente". E' previsto peraltro che il CIPE, su proposta dell'Autorità politica per la coesione, ai sensi della lettera h) del comma 703, possa modificare tali quote annuali di trasferimento. A livello normativo si ricorda anche la legge n.190 del 2014 (**legge di Stabilità 2015**) il cui articolo 1, comma 192 ha incluso **le reti metropolitane di "aree metropolitane"** (ridefinite dalla legge n. 56/2014) **nell'elenco delle opere cui attribuire prioritariamente le risorse** confluite nel "**Fondo infrastrutture** ferroviarie e stradali e relativo ad altre opere di interesse strategico", istituito dall'art 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011 a seguito della revoca dei finanziamenti previsti per il fondo sblocca-cantieri (art. 18, co. 1, del decreto-legge n. 69/2013 per il mancato rispetto di determinati termini fissati per l'appaltabilità e la cantierabilità degli interventi). Gli stanziamenti del Fondo, previsti fino al 2016, sono stati da ultimo rimodulati con la Delibera CIPE n. 36/2016.

## Relazioni allegate o richieste

La proposta di legge, di iniziativa parlamentare, è accompagnata dalla necessaria relazione illustrativa.

## Necessità dell'intervento con legge

La proposta di legge è volta ad istituire un Fondo destinato a **finanziare, in via esclusiva**, specifici interventi destinati al trasporto rapido di massa **in maniera stabile e nel lungo periodo** definendo precisi requisiti di accesso a tali risorse sia dal punto di vista soggettivo sia dal punto di vista oggettivo.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge concerne il finanziamento da parte dello Stato del **trasporto pubblico locale**. **Tale materia, non essendo** menzionata **tra quelle** di competenza esclusiva o concorrente rientra nella

**competenza residuale** delle regioni ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

In proposito, la sentenza n. 273/2013 ha però riconosciuto la **legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore**, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi standard; in questo quadro l'intervento statale è giustificato dall'esigenza "di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa". La pronuncia riguardava, sotto diversi aspetti il Fondo per il finanziamento del **trasporto pubblico locale**, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario. Con riferimento a tale fondo la Corte ha ritenuto che non si tratti di un fondo a destinazione vincolata in quanto la finalità del fondo è quella di assicurare in via generale il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziare in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale.

Come già affermato dalla Corte in precedenti sentenze (sentenza n. 121/2010) "siffatti interventi si configurano [...] come portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'articolo 119 e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla grave crisi economica nazionale e internazionale".

Coerentemente con questa impostazione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 244, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui non prevedeva l'intesa in sede di competenza Stato-Regioni che dispone il riparto tra le regioni di risorse a titolo di concorso per il rinnovo del parco veicolare su gomma. Il coinvolgimento "forte", nella forma dell'intesa, discende anche dal fatto che, pur prevedendo la norma specifici criteri di riparto, non ne specifica l'incidenza né la ponderazione.

## Compatibilità con la normativa dell'Unione europea

### Procedure di contenzioso

Si segnala che l'applicazione in Italia della direttiva [2008/50/CE](#) sulla qualità dell'aria, richiamata dall'articolo 4, lettera c), della proposta di legge in esame è stata oggetto di due procedure di infrazione, ancora pendenti nei confronti dell'Italia, per violazione del diritto dell'Unione europea. Si tratta in particolare della procedura n. 2014/2147, relativa al superamento dei valori massimi di polveri sottili (PM10) e della procedura n. 2015/2043, relativa al superamento dei livelli massimi di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>).

In merito alla procedura d'infrazione n. 2014/2147 per superamento dei valori di polveri sottili (PM10) nell'ambiente, la Commissione europea ha inviato una prima lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE, il 10 luglio 2014, e un'ulteriore lettera di costituzione in mora il 16 giugno 2016, procedendo quindi il 27 aprile 2017 alla trasmissione di un parere motivato. Infine, il 13 ottobre 2018, la Commissione europea ha presentato [ricorso](#) presso la Corte di giustizia dell'UE in cui lamenta che i dati sulla concentrazione di PM10 nell'aria «dimostrano l'esistenza di una violazione sistematica e continuata del combinato disposto dell'art. 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE». Ad avviso della Commissione, il combinato disposto delle citate disposizioni prevede che il livello di concentrazione di dette sostanze non possa superare determinati limiti, giornalieri ed annuali, mentre in alcune zone, detti limiti sono stati violati senza alcuna interruzione per più di dieci anni. La Commissione lamenta inoltre una violazione da parte dell'Italia degli obblighi di cui all'articolo 23, paragrafo 1, della direttiva, da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, della stessa direttiva, in quanto, ad avviso della Commissione i piani per la qualità dell'aria, adottati in seguito al superamento dei valori limite di concentrazione di PM10, «non permettono né di conseguire detti valori limite, né di limitare il loro superamento al periodo il più breve possibile». In secondo luogo, la Commissione rileva che molti di questi piani sono privi delle informazioni richieste al punto A, dell'allegato XV, della direttiva, informazioni la cui indicazione è obbligatoria ai sensi dell'art. 23, par. 1, terzo comma di questa (si segnala che la relativa causa [C-644/18](#) risulta ancora in corso). Si ricorda che l'inottemperanza, da parte dell'Italia, alle norme sulle concentrazioni massime di PM10 nell'aria, aveva già costituito oggetto di una procedura di infrazione, la n. 2008/2194, aperta il 2 febbraio 2009 e archiviata il 20 giugno 2013 dietro promessa, da parte italiana, dell'adozione di un pacchetto di misure volto a ripristinare il rispetto dei massimali previsti dall'articolo 13 della citata direttiva.

Si ricorda che la citata direttiva [2008/50/CE](#), in materia di qualità dell'aria, impone agli Stati membri di limitare l'esposizione dei cittadini alle polveri sottili (PM10) e stabilisce valori massimi di concentrazione annua (40 µg/m<sup>3</sup>) e giornaliera (50 µg/m<sup>3</sup>) che non devono essere superati più di 35 volte ogni anno. Procedure di infrazione per livelli eccessivi di particolato (PM10) risultano avviate nei confronti di altri 15 Stati membri: Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria.

Secondo le stime dell'Agenzia europea dell'ambiente ([AEA](#)), l'Italia è il paese dell'Unione maggiormente interessato da mortalità connessa al particolato con 66.000 decessi l'anno (al 2017).

Per quanto riguarda il valore limite **giornaliero**, sono 30 le zone interessate dal superamento dei livelli massimi nelle seguenti regioni: Lombardia, Veneto, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Campania, Marche, Molise, Puglia, Lazio e Sicilia. Peraltro la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 19 dicembre 2012, [C-68/11](#), aveva già ritenuto l'Italia responsabile della violazione della

relativa legislazione europea per gli anni 2006 e 2007.

La mancata applicazione delle disposizioni della direttiva [2008/50/CE](#) costituisce altresì oggetto della procedura d'infrazione n. 2015/2043, con riferimento ai valori massimi di biossido di azoto (NO<sub>2</sub>) che risultano superati in 12 zone, tra cui Roma, Milano e Torino. La procedura è stata aperta con l'invio della lettera di costituzione in mora ai sensi dell'articolo 258 del TFUE il 28 maggio 2015. Quindi, il 15 febbraio 2017 la Commissione ha inviato un parere motivato esortandola a conformarsi alla normativa europea. Il successivo 7 marzo 2019, la Commissione ha, quindi, deciso di deferire l'Italia alla Corte di giustizia dell'UE, invitandola a rispettare i valori limite previsti dalla legislazione dell'Unione.

In particolare, la Commissione ha invitato l'Italia a rispettare i valori limite convenuti sulla qualità dell'aria e ad adottare misure adeguate per ridurre i livelli di inquinamento in dieci agglomerati in cui risiedono circa 7 milioni di persone. In proposito, la Commissione ha evidenziato come i valori limite di NO<sub>2</sub> stabiliti dalla legislazione dell'UE in materia di qualità dell'aria ambiente (direttiva 2008/50/CE) avrebbero dovuto essere rispettati già nel 2010. Peraltro, il ricorso si inserisce nel seguito di azioni analoghe adottate nei confronti di Francia, Germania e Regno Unito nel maggio 2018 per mancato rispetto dei valori limite di NO<sub>2</sub> e per aver ommesso di prendere misure appropriate per ridurre al minimo i periodi di superamento.

## Incidenza sull'ordinamento giuridico

La proposta di legge non interviene sulle altre disposizioni che disciplinano forme di finanziamento del trasporto rapido di massa presentandosi quindi come una modalità di finanziamento ulteriore rispetto a quelle vigenti.