



Infrastrutture e mobilità - DL 68/2022 A.S. 2646

Informazioni sugli atti di riferimento

A.S.	2646
Titolo:	Infrastrutture e mobilità - DL 68/2022
Iniziativa:	Governativa
Numero di articoli:	13
Commissioni competenti:	Senato - 8ª Lavori pubblici, comunicazioni
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione

Contenuto

Il provvedimento è stato presentato al Senato della Repubblica per la conversione in legge; consta di **13 articoli** suddivisi in **59 commi**.

L'**articolo 1** reca disposizioni di **semplificazione e accelerazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA)** e di verifica preventiva dell'interesse archeologico in relazione agli interventi compresi nel "Programma dettagliato degli interventi connessi alle **celebrazioni del Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025** nella città di Roma" (**commi 1 e 2**). È inoltre prevista (dal **comma 3**): l'applicazione di penali in caso di ritardo nell'esecuzione delle lavorazioni rispetto al cronoprogramma delle opere mitigatrici o risolutive delle interferenze; la sottoscrizione, da parte della società «Giubileo 2025», di apposite **convenzioni con ANAS S.p.a.**, in qualità di centrale di committenza, per l'affidamento degli interventi per la messa in sicurezza e la manutenzione straordinaria delle strade previsti dal citato "programma dettagliato"; l'applicazione, agli affidamenti per la realizzazione degli interventi e per l'approvvigionamento di beni e servizi utili ad assicurare l'accoglienza e la funzionalità del Giubileo, delle semplificazioni previste per l'affidamento dei contratti pubblici PNRR-PNC. Si autorizzano Roma Capitale e la Città metropolitana di Roma Capitale a sottoscrivere apposite convenzioni con ANAS S.p.a. per l'affidamento degli **interventi per la messa in sicurezza e la manutenzione delle strade comunali di Roma Capitale e per lo sviluppo e la riqualificazione funzionale delle strade di penetrazione e grande collegamento**, al fine di assicurarne la celere realizzazione e rimuovere le situazioni di emergenza connesse al traffico e alla mobilità in vista dei flussi di pellegrinaggio e turistici previsti in occasione del Giubileo; limitatamente agli affidamenti di importo inferiore alle soglie europee, la selezione degli operatori economici da parte di ANAS S.p.a. può avvenire, nel rispetto del principio di rotazione, anche nell'ambito di **accordi quadro (comma 4)**. È previsto il riconoscimento ad ANAS da parte di Roma Capitale e della Città metropolitana di Roma Capitale di una quota a valere sulle risorse assegnate (**comma 5**). Si prevede, infine, che le risorse relative agli interventi di competenza della Città metropolitana di Roma Capitale possano essere utilizzate anche per l'esecuzione di **interventi di viabilità comunale** in continuità con quelli della medesima Città metropolitana (**comma 6**).

L'**articolo 2** prevede l'adozione di un **regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe (comma 1)** e dispone **incentivi economici a favore dei dipendenti di livello non dirigenziale in servizio nel Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**, per lo svolgimento di specifiche funzioni di vigilanza tecnica sui lavori e sull'esercizio delle dighe e delle opere di derivazione, nonché di istruttoria di progetti e di valutazione della sicurezza (**commi 2 e 3**). L'intervento in esame è volto a ridurre i tempi di approvazione dei progetti relativi agli interventi afferenti alla costruzione, alla manutenzione e alla messa in sicurezza delle dighe, in coerenza con le previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza, nonché a rafforzare l'attività di vigilanza sul loro esercizio.

L'**articolo 3**, nei commi da **1 a 4**, istituisce un **fondo** per il finanziamento di opere di adeguamento infrastrutturale delle **Capitanerie di Porto – Guardia Costiera** e disciplina alcuni aspetti procedurali relativi all'individuazione, all'approvazione ed alla realizzazione degli interventi. Il **comma 5** apporta alcune modifiche puntuali alle disposizioni della legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 475 e 476) che

istituiscono due **fondi per la costruzione di nuove caserme e per l'esecuzione di interventi straordinari su quelle già esistenti**, rispettivamente, nello stato di previsione del Ministero della difesa per l'Arma dei Carabinieri e nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la Guardia di Finanza.

L'**articolo 4**, commi da **1 a 3**, da un lato, **autorizza** il Commissario straordinario a realizzare un **ulteriore punto di attracco** nella laguna di **Venezia** al fine di garantire lo svolgimento dell'attività crocieristica per il 2022; dall'altro, reca un'**autorizzazione di spesa** in favore dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico orientale per l'**adeguamento delle banchine** dei porti di **Monfalcone** e **Trieste**. Il **comma 4** prevede che l'Autorità per la Laguna di Venezia sia ridenominata "**Autorità per la Laguna di Venezia - Nuovo Magistrato alle acque**". Sono inoltre previste modifiche puntuali alla disciplina inerente ai **compiti** dell'Autorità. Prevede altresì che alla **nomina del Presidente** dell'Autorità si proceda d'intesa con il **Sindaco della Città metropolitana di Venezia** e che lo statuto sia adottato dal Presidente dell'Autorità, **sentiti il Presidente della Regione Veneto e il Sindaco della città metropolitana di Venezia**. Il **comma 5** inserisce tra i **compiti del Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo per la salvaguardia di Venezia** l'eventuale rimodulazione delle risorse stanziare per l'attuazione degli interventi pianificati.

L'**articolo 5** reca alcune disposizioni urgenti volte ad **assicurare la funzionalità dell'impianto funiviario di Savona**.

L'**articolo 6** reca misure di **semplificazione** e di **accelerazione** per la realizzazione degli interventi inseriti nei **piani di sviluppo aeroportuale**.

L'**articolo 7** apporta una nutrita serie di **modifiche al codice della strada**, al fine di **ridurre gli oneri amministrativi a carico degli utenti**, di favorire lo sviluppo della mobilità sostenibile e di incrementare la sicurezza della circolazione stradale (**comma 1**). Inoltre, esso rimette ad un decreto del MIMS la disciplina delle modalità di annotazione sul documento unico dell'eccesso di massa connesso al sistema di propulsione installato (**comma 2**). Esso modifica anche il [decreto-legge n. 162 del 2019](#), portando da 12 a 24 mesi la proroga della sperimentazione sui mezzi di micromobilità elettrica (**comma 3**). Da ultimo, dispone la **sospensione dell'aumento dei pedaggi delle autostrade A24 e A25 dal 1° luglio fino al 31 dicembre 2022** o, se anteriore, fino alla conclusione della verifica della sussistenza delle condizioni per la prosecuzione del rapporto concessorio in essere (**comma 4**).

L'**articolo 8** reca previsioni volte a migliorare la programmazione dei **servizi di trasporto pubblico locale e regionale** e, più in generale, della mobilità locale in tutte le sue modalità. A tal fine, sono introdotte delle modifiche alla denominazione, alla struttura e ai compiti dell'**Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio della mobilità pubblica locale sostenibile**; sono precisate le modalità di destinazione e ripartizione di risorse di Fondi statali; è disposta la trasmissione all'Osservatorio dei dati dell'attività manutentiva programmata; infine, è autorizzata la spesa per la realizzazione degli interventi immediatamente cantierabili per l'ammodernamento delle ferrovie regionali.

L'**articolo 9** contiene una serie di interventi urgenti per la **funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili**. L'articolo in questione, inoltre, reca ulteriori disposizioni in materia di **prove per l'idoneità della guida**, alcune **modifiche al codice della nautica da diporto**, nonché l'inclusione del **Porto di Termoli** tra i porti dell'Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico meridionale. Il **comma 7** stabilisce che l'esecuzione degli interventi di **manutenzione** ordinaria o straordinaria su immobili in uso per **finalità istituzionali alle Amministrazioni dello Stato**, possano essere curati dalle medesime Amministrazioni utilizzatrici quando l'**importo dei lavori risulti inferiore a 100.000 euro**.

L'**articolo 10** reca alcune disposizioni urgenti in materia di **opere pubbliche** di particolare complessità o di rilevante impatto, con particolare riguardo ai **progetti del PNRR**. L'articolo in questione, inoltre, reca delle ulteriori norme per assicurare la **funzionalità del Consiglio Superiore dei lavori pubblici**.

L'**articolo 11, comma 1**, reca delle disposizioni relative all'utilizzo di **dispositivi di protezione delle vie respiratorie** per quanto concerne gli **utenti dei mezzi di trasporto**, estendendo al 30 settembre 2022 l'obbligo di utilizzo dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie di cui [all'articolo 10-quater del decreto-legge n. 52 del 2021](#) su tutti i mezzi di trasporto indicati al comma 1, lettera a), del medesimo articolo 10-*quater* fatta eccezione per gli aeromobili adibiti a servizi commerciali di trasporto di persone. Il **comma 1, lett. b)**, proroga al 30 settembre 2022 il termine – scaduto il 15 giugno e già precedentemente esteso –, entro il quale è fatto obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie ai lavoratori, utenti e visitatori di determinate **strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali**. Il **comma 2** prevede che, per lo svolgimento degli **esami di Stato conclusivi dei cicli di istruzione nelle istituzioni**

scolastiche, per l'anno scolastico 2021-2022, non si applichi l'obbligo di utilizzo delle mascherine di protezione delle vie respiratorie.

L'**articolo 12** autorizza la spesa di 1,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022 al fine di consentire il corretto funzionamento delle **Commissioni tecniche VIA-VAS e PNRR-PNIEC** e disciplina la copertura degli oneri conseguenti.

L'**articolo 13** dispone che il decreto-legge entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni

Il provvedimento appare principalmente riconducibile alle materie di **competenza concorrente** porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione (articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

Per le **grandi reti di trasporto e di navigazione** e i **porti e aeroporti civili** la giurisprudenza della Corte costituzionale ha applicato il principio della "chiamata in sussidiarietà", ammettendo l'intervento statale in materie pure attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni, **a condizione che siano individuate** "attività concertative e di coordinamento orizzontale, **ovverosia le intese**, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003). La Corte ha applicato il principio della "chiamata in sussidiarietà" anche per le **infrastrutture strategiche** legittimando pertanto l'intervento statale al fine di soddisfare esigenze unitarie (sentenza n. 303 del 2003) e sottolineando la necessità di ricorrere ad **adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni** nel rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012). In proposito, la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve per il raggiungimento dell'intesa, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, è stato reputato un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale (sentenza n. 274 del 2013).

Con la sentenza n. 16 del 2010 è stato inoltre precisato che **la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di 'materie'**, prevista dall'art. 117 Cost. Per infrastrutture, invece, **devono intendersi le opere** finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, **che incidono senza dubbio su** materie di **competenza legislativa concorrente** (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), **ma** coinvolgono **anche** materie di competenza **esclusiva dello Stato**, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Assumono poi rilievo, con riferimento a singole disposizioni, le materie di **esclusiva competenza statale**, tutela della concorrenza, ordinamento civile, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale, tutela dell'ambiente (articolo 117, secondo comma, lettere e), l), m), s)); le materie di competenza concorrente governo del territorio e tutela della salute (articolo 117, terzo comma) e la materia di **residuale competenza regionale** trasporto pubblico locale (articolo 117, quarto comma; si richiama in proposito la sentenza n. 222 del 2005 della Corte costituzionale, che ha appunto qualificato il trasporto pubblico locale come materia da ricondurre alla competenza residuale regionale).

Al riguardo, si ricorda che il trasporto pubblico locale identifica un «**settore materiale**» ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (**sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005**): così la **sentenza n. 273 del 2013** che ha deciso, nel senso della non fondatezza, talune questioni relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, **anche ferroviario**, nelle Regioni a statuto ordinario.

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". Opera inoltre sulla materia anche il principio di "attrazione in sussidiarietà".

Con la sentenza n. 401 del 2007, la Corte inoltre precisato che **l'attività contrattuale della pubblica amministrazione**, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una **struttura bifasica**: al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, ascrivibile alla materia **tutela della concorrenza** segue un momento negoziale riconducibile alla materia **ordinamento civile**.

A fronte di questo intreccio di competenze, il provvedimento prevede forme di coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali. In particolare:

- il **comma 1 dell'articolo 2**, al capoverso comma 1, prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili recante il regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione, l'esercizio e la dismissione delle dighe;
- il **comma 1 dell'articolo 5**, al capoverso comma 7-ter, prevede il previo accordo di programma tra il MIMS e la regione Liguria ai fini dell'adozione del DPCM con cui si provvede all'attuazione del conferimento e all'attribuzione alla regione Liguria, a decorrere dalla data di effettivo trasferimento dell'impianto funiviario di Savona qualora non sia stato possibile individuare un nuovo concessionario all'esito della procedura, delle risorse individuate dalla stessa disposizione;
- il **comma 6 dell'articolo 8** prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione di uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con i quali sono individuati specifici progetti volti a promuovere la sperimentazione di servizi di *sharing mobility*, da finanziare con una determinata quota del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale;
- il **comma 7 dell'articolo 8**, alla lettera *b*) prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con i quale sono definiti i costi *standard* e i livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale, ai fini della ripartizione delle risorse stanziare per l'esercizio 2022 sul Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale;

In proposito, come già anticipato, si ricorda come la Corte costituzionale ritenga che "nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un **livello uniforme di godimento dei diritti** tutelati dalla Costituzione stessa (**sentenza n. 232 del 2011**). Come questa Corte ha già avuto modo di precisare in relazione a norme censurate analoghe a quelle in esame, siffatti interventi si configurano, appunto, come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (**sentenza n. 121 del 2010**), che ben possono tutt'oggi essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia del trasporto pubblico locale, allo scopo, appunto, di assicurare un **livello uniforme di godimento dei diritti** tutelati dalla Costituzione stessa (**sentenza n. 232 del 2011**). Le suindicate finalità e il contesto nel quale è stato realizzato l'intervento del legislatore statale diretto a garantire un contributo al finanziamento del trasporto pubblico locale, per garantire quelle esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che rispondono ad inderogabili esigenze unitarie, valgono pertanto a differenziare la fattispecie in esame dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materia di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni una determinata materia pretendendo poi di fissare anche la relativa disciplina (sentenza n. 10 del 2010)". Così la **sentenza n. 273 del 2013** sull'istituzione del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, **anche ferroviario**, nelle Regioni a statuto ordinario;

- il **comma 10 dell'articolo 8** prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata ai fini dell'adozione, entro il 31 luglio 2022, del decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con cui sono individuati e, successivamente, aggiornati almeno ogni tre anni, i sottosistemi e i livelli manutentivi per i quali è obbligatoria la trasmissione dei dati, la modulistica uniforme per l'acquisizione e la comunicazione dei dati, le modalità di contestazione dell'inadempimento, nonché i criteri di quantificazione delle sanzioni.

Si segnala inoltre che il **comma 12 dell'articolo 8** prevede che con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili si provveda all'assegnazione dei contributi ai **singoli interventi** immediatamente cantierabili previsti dal programma di **ammodernamento delle ferrovie regionali**, nonché l'acquisto di materiale rotabile. Con lo stesso decreto sono definiti altresì l'entità massima dei contributi riconoscibili, tenendo conto di eventuali ulteriori fonti di finanziamento, il cronoprogramma degli interventi, nonché le ipotesi e le modalità di revoca dei contributi riconosciuti.

A tale riguardo, si ricorda che nella sentenza n. 7 del 2016 della Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'art. 1, comma 10-bis, del d.l. n. 133 del 2014, **nella parte in cui non prevedeva che l'approvazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria avvenisse d'intesa** con la Conferenza Stato-Regioni. In particolare, come evidenziato dalla stessa Corte, l'art. 1, comma 10-bis, impugnato, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti la redazione del Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, per individuare le linee ferroviarie su cui intervenire con opere di interesse pubblico nazionale o europeo.

In quella pronuncia la Corte sottolinea che "il **Piano di ammodernamento** della rete ferroviaria **non ha ad oggetto specifiche opere**, ma la sola individuazione dei tratti della rete bisognosi di intervento, e concerne **perciò una prospettiva** necessariamente **unitaria**, che non si presta ad essere parcellizzata con riferimento alla posizione di ciascuna Regione. È per questa ragione che **la sede naturale** ove raggiungere l'intesa deve ravvisarsi nella **Conferenza Stato-Regioni** (sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 62 del 2005). Nella medesima pronuncia, la Corte ha peraltro ribadito che "questa Corte (sentenza n. 51 del 2008), con riferimento alla determinazione dei diritti aeroportuali e alla redazione dei **piani di intervento sulle infrastrutture**, ha già ritenuto che si verifica un concorso tra competenze esclusive statali («tutela della concorrenza») e competenze regionali («porti e aeroporti», e «governo del territorio»), che non può essere disciplinato secondo il criterio della prevalenza ed esige quindi l'introduzione di moduli collaborativi".

Al riguardo, si valuti l'opportunità di approfondire la disposizione, valutando l'introduzione della previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, prima di procedere all'adozione del suddetto decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili con il quale si provvede, tra le altre cose, ad assegnare i contributi ai singoli interventi immediatamente cantierabili previsti dal programma di ammodernamento delle ferrovie regionali.

Senato: Nota breve n. 417

Camera: Nota Questioni regionali n. 270

12 luglio 2022

Camera

Servizio Studi
Osservatorio sulla legislazione

osservatorio@camera.it - 066760-3855

 CD_legislazione

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
QR0270