



**Artigiani
Imprenditori
d'Italia**



**Camera dei deputati
Commissioni riunite IX Trasporti e VIII Ambiente**

AC 2416

Conversione in legge del decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, recante misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti

Memoria audizione CNA e Confartigianato

3 giugno 2025

Sommario

1. Premessa	3
2. Infrastrutture stradali	3
3. Autotrasporto	5
4. Demanio marittimo	7
5. Energie rinnovabili	9

1. Premessa

Il provvedimento in esame, cosiddetto “Decreto Infrastrutture”, interviene su materie particolarmente sensibili per artigiani e piccole imprese e, più in generale, per il Paese. Proprio per questo motivo l’esame parlamentare del decreto rappresenta un passaggio importante per approfondire la portata degli interventi e, in taluni casi, calibrarne meglio l’ambito di applicazione, al fine di rendere più efficace l’impatto delle misure.

L’attuale scenario economico, caratterizzato da forti incertezze, richiede l’adozione di politiche che creino condizioni di contesto più competitive per liberare le energie delle imprese, a partire da quelle di minori dimensioni. In tal senso, si inseriscono le nostre osservazioni e proposte di modifica che, per agevolare la lettura, riportiamo di seguito affrontando nello specifico i diversi punti dell’articolato normativo.

2. Infrastrutture stradali

Il decreto-legge n. 73/2025, attualmente all’esame del Parlamento, introduce modifiche al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), con particolare riferimento alle procedure in caso di somma urgenza e protezione civile. L’operazione normativa, nel suo impianto, è condivisibile: si tratta di una riorganizzazione utile a rendere più chiare e operative le deroghe necessarie in contesti emergenziali. Tuttavia, si evidenzia un elemento strutturale che merita attenzione: il ricorso frequente e reiterato a strumenti derogatori rispetto al codice ordinario. Accanto ai casi legati a calamità naturali e situazioni impreviste, si è consolidata una prassi normativa eccezionale anche in relazione a grandi eventi (Giubileo, Olimpiadi Milano-Cortina), a programmi straordinari di ricostruzione, o all’attivazione di commissari *ad hoc*. Tale moltiplicazione delle eccezioni induce a una riflessione: forse il sistema ordinario di gestione degli appalti pubblici non garantisce sufficiente rapidità e capacità attuativa, costringendo il legislatore a ricorrere sempre più spesso a deroghe e procedure speciali.

A questa considerazione si aggiunge una grave preoccupazione, resa ancora più attuale dal dibattito di questi giorni, per i tagli alle risorse destinate alla **manutenzione straordinaria della rete viaria delle Province e delle Città metropolitane**. I recenti dati diffusi dall’Unione delle Province Italiane evidenziano, infatti, una drastica riduzione dei fondi previsti per gli anni 2025-2029. L’analisi dei dati relativi ai tagli ai fondi per la manutenzione straordinaria delle strade provinciali e metropolitane per gli anni 2025 e 2026 rivela un quadro estremamente preoccupante per la tenuta infrastrutturale dei territori. **Secondo i dati forniti dall’UPI** a livello nazionale, il totale delle risorse assegnate ammontava a 500 milioni di euro per il biennio 2025-2026. Tuttavia, con i tagli previsti, 385 milioni di euro vengono sottratti, lasciando disponibili soltanto 165 milioni, pari a una riduzione del 70%. La riduzione del 70% è applicata uniformemente a tutte le province e città metropolitane, a prescindere

dal loro stato di manutenzione, dalla densità della rete viaria o dalla vulnerabilità geologica. Con il 70% in meno di risorse, la manutenzione ordinaria e straordinaria sarà fortemente compromessa su molte arterie secondarie, aumentando il rischio di incidenti, frane e dissesti.

In un momento in cui si discute della necessità di rafforzare la resilienza infrastrutturale del Paese, e si invoca il potenziamento degli investimenti sulla manutenzione del territorio, queste misure rischiano di andare esattamente nella direzione opposta, compromettendo la sicurezza della rete secondaria e aggravando il divario infrastrutturale tra i territori. Questa dinamica rischia di alimentare un circolo vizioso: meno manutenzione oggi significa maggiori rischi domani, con conseguente necessità di interventi d'urgenza e attivazione delle procedure straordinarie previste proprio dagli articoli oggetto di modifica con il decreto in esame.

Per questo motivo, riteniamo sia necessario un profondo cambio di prospettiva. Occorre innanzitutto rafforzare la programmazione ordinaria e promuovere una manutenzione preventiva e continua delle infrastrutture locali, evitando che la gestione del territorio avvenga solo in modalità emergenziale. È altrettanto fondamentale assicurare un livello stabile e sufficiente di risorse economiche, che consenta alle Province e alle Città metropolitane di pianificare con continuità e responsabilità gli interventi sulla rete viaria. L'incertezza o la discontinuità nei finanziamenti impedisce qualsiasi visione strategica di medio-lungo periodo. Infine, è indispensabile rafforzare le strutture amministrative degli enti locali, affinché siano messi in condizione di operare con efficacia nella gestione ordinaria degli interventi pubblici. La risposta alle criticità non può essere affidata sistematicamente a commissari straordinari o a regimi speciali: la normalità deve tornare a essere il canale prevalente per la realizzazione delle opere pubbliche. Solo attraverso un investimento strutturale nella cura del territorio sarà possibile ridurre il ricorso agli strumenti emergenziali e ristabilire la normalità come modalità ordinaria di governo delle opere pubbliche.

Costo della manodopera e ribasso d'asta. - Pur trattandosi di una questione non direttamente ricompresa nell'articolato del decreto attualmente oggetto di audizione, riteniamo comunque urgente segnalare un tema che sta generando rilevanti criticità applicative nel settore degli appalti pubblici, con impatti significativi sulla corretta formulazione delle offerte e sulla tutela del lavoro. Permangono tuttora rilevanti incertezze interpretative sull'applicazione dell'art. 41, co. 14, del d. lgs. n. 36/2023, in merito alla possibilità di ribasso del costo della manodopera all'interno delle gare d'appalto. L'orientamento giurisprudenziale più recente ha chiaramente evidenziato come tale costo debba essere trattato in maniera distinta e non essere soggetto a ribasso, se non in situazioni eccezionali e specificamente motivate. In coerenza con questa lettura, si ritiene che la corretta applicazione della norma imponga lo scorporo del costo della manodopera dal complessivo importo soggetto a ribasso,

con l'obbligo per l'operatore economico di esprimere in maniera separata l'offerta riferita alla manodopera e quella relativa agli altri costi. In presenza di una proposta di ribasso anche su tale voce, l'operatore è tenuto a fornire idonee giustificazioni, con conseguente attivazione del meccanismo di verifica dell'anomalia.

In questo quadro, desta forte perplessità l'impostazione attualmente proposta nel Bando tipo ANAC, che prevede l'indicazione di un ribasso unico sull'intero importo posto a base di gara. Una simile impostazione appare in contrasto con i principi sopra richiamati e genera effetti distorsivi sia per gli operatori economici, che non sono messi nelle condizioni di conoscere con chiarezza il reale livello di ribasso applicato alle singole componenti dell'offerta, sia per le stazioni appaltanti, che si trovano a dover valutare offerte formalmente omogenee ma sostanzialmente non comparabili. Un ribasso unico, infatti, finisce per incidere indirettamente anche sul costo della manodopera, reintroducendo di fatto seppur in via surrettizia una sua riduzione, in palese contraddizione con il principio di tutela del lavoro e con la *ratio* della norma. Lo scorporo dei costi della manodopera dovrebbe essere gestito alla stessa stregua degli oneri della sicurezza, già esclusi dal ribasso.

A tal fine, CNA e Confartigianato ritengono necessario prevedere in modo chiaro che il costo della manodopera venga escluso dal valore complessivo soggetto a ribasso, evitando in ogni caso la possibilità di riduzione di tale voce. Solo trattando i costi della manodopera come quelli della sicurezza diretta si possono evitare distorsioni in sede di gara e garantire maggiore trasparenza, equità e sicurezza nell'esecuzione degli appalti. Poiché le difficoltà applicative derivano da una lettura distorta del Bando tipo ANAC da parte di molte stazioni appaltanti, si ritiene auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore che, pur senza modificare la norma, ristabilisca in modo inequivocabile il corretto ambito interpretativo dell'art. 41, co. 14, e garantisca una prassi uniforme coerente con i principi giuridici consolidati.

3. Autotrasporto

L'art. 4, co. 1, dell'AC n. 2416 contiene la revisione delle condizioni contrattuali che regolano sotto il profilo normativo la disciplina dei tempi di attesa di carico e scarico oltreché dei tempi di pagamento dei corrispettivi contrattuali per i servizi di trasporto. Nonostante la formale vigenza delle norme di legge oggetto di rimeditazione, sin ad ora si può dire che il materiale conseguimento dell'indennizzo per i lunghi tempi di attesa al carico e allo scarico delle merci, nonché le difficoltà nell'ottenere il pagamento del servizio di trasporto nei tempi stabiliti, abbiano dato luogo a criticità di lungo periodo per le imprese del settore trasportistico circa il rispetto dei contratti di trasporto di merci su strada. Problematiche rappresentate a più riprese nell'interlocuzione con il Governo dalle associazioni di categoria dell'autotrasporto, a cominciare da CNA e Confartigianato, le quali hanno sollecitato un

intervento di tipo precettivo da apportare sul piano della legge. Esprimiamo, pertanto, viva soddisfazione per i contenuti della disposizione in commento, la quale interviene nel merito della disciplina, provando a perequare attraverso la leva della legge il rapporto negoziale intercorrente tra piccola impresa e grande committenza organizzata.

Più in generale, riteniamo che in materia di autotrasporto le misure legislative accolte nel “Decreto Infrastrutture” costituiscano anzitutto un segnale concreto di attenzione verso le esigenze operative esibite dalle imprese artigiane del comparto. Riteniamo, tuttavia, che in sede di conversione in legge del d.l. n. 73/2025 debbano essere arrecati alcuni interventi correttivi, utili a rendere le novelle legislative maggiormente chiare ed efficaci. Di seguito, quindi, formuliamo alcune proposte.

Tempi di attesa ai fini del carico e scarico (Art. 4, co. 1). - L’art. 4, co. 1, del decreto in esame, interviene sull’art. 6-*bis* del d.lgs n. 286/2005, sostituendone integralmente i contenuti regolatori. Tra le altre cose, si prevede che la figura del “caricatore” sia tenuta, in solido con il committente, a corrispondere al vettore un indennizzo per il superamento del tempo di franchigia. Si tratta di un’apprezzabile riscrittura della norma, sebbene – a nostro avviso – andrebbe in via preliminare definito l’ambito di attività del c.d. caricatore. In buona sostanza, sarebbe utile chiarire, ai fini dell’applicazione del nuovo precetto legislativo primario, se per caricatore debba intendersi colui che si limita all’attività di carico e alla relativa sistemazione della merce sul veicolo, oppure se il profilo professionale in questione integri anche le attività della figura chiamata a effettuare le operazioni di scarico della merce. Questo perché, nel caso in cui la definizione di caricatore sia da ricondurre esclusivamente «all’impresa o la persona giuridica pubblica che consegna la merce al vettore, curando la sistemazione delle merci sul veicolo adibito all’esecuzione del trasporto» (art. 1, co. 3, del decreto del Direttore generale per il trasporto stradale e l’intermodalità del 24 marzo 2011, n. 69), riteniamo necessario che il decreto in parola menzioni anche la figura dello “scaricatore”.

A completamento delle nostre osservazioni, affinché si intervenga su chi si rende effettivamente responsabile del mancato rispetto dei tempi di attesa nel contesto della movimentazione delle merci, si chiede che, tra i soggetti della filiera del trasporto tenuti in solido all’indennizzo, siano inserite anche le figure del “destinatario della merce” e dell’“operatore logistico”.

Vale la pena altresì rilevare che il comma 5 della precedente versione dell’art. 6-*bis* del d.lgs n. 286/2005 prevedeva esplicitamente l’attuazione della disciplina mediante un decreto dirigenziale al fine di stabilire le modalità applicative delle nuove disposizioni inerenti la disciplina dei tempi di attesa ai fini del carico e scarico. Tanto che fu emanato il surricordato d.d. n. 69/2011. Considerata la profonda ricalibratura dell’art. 6-*bis*, è da osservare come, in effetti, la nuova versione non preveda più tale necessità applicatrice. Per tale ragione, allora, chiediamo di chiarire se il decreto dirigenziale

produca ancora effetti (seppure parziali). In caso affermativo, riteniamo che debba essere previsto un nuovo atto normativo che renda i suoi contenuti conformi alla nuova formulazione dell'art. 6-*bis*. In ultimo, avuto riguardo alla quantificazione dei tempi di franchigia, sarebbe auspicabile precisare a livello normativo tutte le attività che debbono essere prese in considerazione per il suo computo.

Il rispetto dei tempi di pagamento del corrispettivo relativo ai contratti di trasporto di merci su strada (Art. 4, co. 2). - Sul fronte dei tempi di pagamento del servizio prestato dalle imprese di autotrasporto, il d.l. n. 73/2025, ha inserito il comma 15-*bis* all'art. 83-*bis* del d.l. n. 112/2008. A nostro avviso, tra gli aspetti più rilevanti contenuti in questa nuova disposizione, vi è la previsione dell'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), per l'adozione di diffide e l'applicazione di eventuali sanzioni di cui all'art. 15 della l. 287/1990 per il mancato rispetto dei tempi di pagamento. Sul punto, stante le oggettive difficoltà ad accertare a livello giuridico-formale la configurazione di una fattispecie di abuso di dipendenza economica e quindi della verifica dello stato di dipendenza, è di fondamentale importanza l'aver subordinato l'esercizio del potere di diffida ovvero sanzionatorio della Autorità Antitrust al solo riscontro della «violazione diffusa e reiterata della disciplina di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, posta in essere ai danni delle imprese, con particolare riferimento a quelle piccole e medie» (cfr. l'art. 9, co. 3-*bis*, secondo periodo, della l. 192/1998). Il che significa che l'osservanza e l'attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali si fa ancora più pregnante e decisiva. L'auspicio, quindi, è che l'AGCM si faccia sollecita interprete della necessità di censurare e punire quelle condotte poste in essere da soggetti della filiera dell'autotrasporto che non costituiscano vicende isolate ma risultino ripetute nel tempo e diffuse in ordine al numero delle violazioni riscontrate. Questo affinché venga data materiale declinazione alle nuove norme apprezzabilmente introdotte dall'attuale legislatore con lo scopo di tutelare secondo effettività il contraente debole della filiera trasportistica (vale a dire i vettori di micro e piccole imprese riconducibili al perimetro dell'autotrasporto).

4. Demanio marittimo

Con riferimento alla disposizione di cui all'art. 6, co. 1, del decreto-legge in oggetto, che mira a chiarire la modalità di aggiornamento dei canoni demaniali marittimi individuando con maggiore esattezza la tipologia di indice dei prezzi da applicare a tali fini, occorre da subito affermare che la scelta del legislatore si espone a diverse criticità. Ciò in quanto la preferenza espressa per l'indice ISTAT dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali in luogo dell'indice dei prezzi praticati dai grossisti farebbe sì che ad essere poste alla base della rideterminazione dei canoni sarebbero, in

sostanza, le variazioni nel tempo dei prezzi che si formano nel primo stadio di commercializzazione di beni e servizi. Il che vuol dire rivelare le dinamiche che tendono a manifestarsi all'interno dei mercati all'ingrosso delle industrie manifatturiere e dei produttori di materie prime. Per meglio dire, si finirebbe con il registrare il delta delle transazioni commerciali fra imprese, dunque anche fra il soggetto venditore con stabilimenti di produzione localizzati in Italia e il soggetto acquirente che opera al di fuori dei confini nazionali. Il rischio è quello di un rialzo di tale indicatore statistico, posto che, con ogni probabilità, finirebbe con il risentire più facilmente dell'andamento dei prezzi su scala globale allo stato delle cose fortemente influenzato dalla nuova politica commerciale dei dazi praticata dagli USA.

Attese le ridotte dimensioni economiche proprie del settore delle concessioni demaniali marittime, issato su un sistema reticolare di micro e piccole imprese familiari, sarebbe assai più congruo avvalersi di un indice che registri *sic et simpliciter* l'inflazione e non già le imponderabili fluttuazioni internazionali dell'odierno mercato delle produzioni. Sicché, a detta di CNA e Confartigianato, l'indice per i prezzi al consumo, fondandosi sulla variazione del valore di mercato di un determinato paniere di beni e di servizi acquistato dal consumatore mediano, rappresenta tuttora il parametro più equo per l'adozione del relativo decreto ministeriale di aggiornamento dei canoni per le concessioni demaniali marittime.

Rispetto all'art. 6, co. 2, del d.l. n. 73/2025, vale la pena segnalare come l'intento esibito dal legislatore statale di uniformare il periodo obbligatorio di prestazione del servizio di assistenza e salvataggio da parte delle strutture balneari private risulti del tutto esorbitante rispetto alle materiali possibilità delle imprese del settore balneare. Per meglio chiarire la posizione di CNA e Confartigianato, atteso il ricasco delle responsabilità civili e penali in capo agli operatori economici balneari sul piano della garanzia della sicurezza delle spiagge, è bene evidenziare come l'anticipo *ex lege* dell'inizio della stagione balneare alla terza settimana di maggio e il simmetrico posticipo del termine finale della medesima stagione alla terza settimana di settembre rappresentino misure di collisione con la conclamata carenza di personale abilitato al servizio di salvamento. Trattasi di mesi – quelli di maggio e settembre – in cui le scuole sono ancora aperte o che per converso hanno già riaperto. Per cui è oggettivo il fatto che appare pressoché impossibile reperire il numero di personale qualificato sufficiente a garantire il servizio in parola.

Per il motivo ora esposto, CNA e Confartigianato chiedono che in sede di conversione del decreto sia predisposto un intervento di modifica legislativa volto a individuare quale periodo ottimale per l'effettuazione del servizio di assistenza e salvataggio il più razionale intervallo di tempo ricadente tra gli inizi di giugno e la fine di agosto, lasciando alle Regioni la facoltà di adattare alle proprie specificità turistico-territoriali il periodo in oggetto.

5. Energie rinnovabili

In merito all'art. 13, il decreto interviene in materia di aree di accelerazione, su cui è intervenuta la disciplina generale del *permitting* per le rinnovabili al fine di identificare specifiche aree *ad hoc* rispetto alle quali le procedure autorizzative per l'installazione di impianti FER seguano modalità più semplificate.

L'art. 13, nell'introdurre il nuovo comma 7-*bis*, fa riferimento alle aree industriali tra le aree di accelerazione, tralasciando invece le aree artigianali, ugualmente presenti sul territorio. Riteniamo quindi necessario introdurre questo riferimento, riproponendo tra l'altro una previsione di semplificazione del *permitting* che era stata introdotta dalla normativa emergenziale per la crisi energetica, tralasciata però nella fase di redazione del testo unico.

Inoltre, vogliamo cogliere l'occasione per richiamare il tema delle connessioni all'infrastruttura energetica di rete, che rappresenta tuttora una forte criticità per la diffusione della generazione distribuita. Infatti, seppur in presenza di un quadro regolatorio definito in merito, riscontriamo ancora ritardi da parte dei distributori nella connessione degli impianti alla rete, con conseguente mancata entrata in esercizio e, a cascata, mancata attivazione del sistema incentivante.

Si tratta di un *vulnus* importante, più volte segnalato al legislatore per sollecitare una soluzione operativa in grado di rimuovere questo collo di bottiglia, anche attraverso la previsione di tempistiche e criteri più stringenti in capo ai distributori, che hanno l'onere di attivare le connessioni.