

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE RIUNITE AMBIENTE E TRASPORTI

**MEMORIA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DI CONVERSIONE 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.**

(A.C. 2416)

4 giugno 2025

Presidente, Onorevoli Deputati,

Federmanager, l'associazione di categoria maggiormente rappresentativa del mondo del management, ringrazia per l'opportunità di intervenire su un tema strategico per il nostro sistema industriale ed economico come quello dello sviluppo infrastrutturale e dei trasporti del nostro paese.

Pur condividendo l'obiettivo generale del Decreto Legge 21 maggio 2025, n.73, - ovvero *rilanciare l'attività amministrativa, puntando alla semplificazione delle procedure, anche attraverso logiche di economia di scala e con un'attenzione rafforzata alla sicurezza* - Federmanager, tramite l'apporto delle nostre Commissioni settoriali Trasporti e Infrastrutture, composte da manager e dirigenti di imprese che operano all'interno dei settori interessati dai contenuti del provvedimento in commento, desidera sottoporre al Legislatore le seguenti osservazioni:

- **Articolo 2 “Disposizioni urgenti di modifica del Codice dei contratti pubblici e contratti di protezione civile”:** la misura serve a premiare i dirigenti pubblici che hanno dimostrato particolare competenza nella gestione di progetti e servizi pubblici. Per cui, nella logica di mutuare i meccanismi nel consolidati del privato, devono essere chiari all'inizio dell'anno i criteri di definizione degli obiettivi e relativi indicatori, le modalità di misurazione e valorizzazione degli stessi, nonché la possibilità di restituire i feedback delle valutazioni mediante confronti tra le parti interessate (e.g. Direttore del personale e ciascun dirigente valutato); e il tutto deve avvenire nella massima trasparenza in modo tale che la valutazione sia nei fatti oggettiva.

Inoltre, all'interno della disposizione si introduce nuovo comma (1-bis) all'articolo 140 del Codice degli Appalti (D.Lgs. 36/2023) che individua come circostanza di somma urgenza anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 7 del codice della protezione civile (D.Lgs. 1/2018), ovvero la ragionevole previsione dell'imminente verificarsi degli stessi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, nei limiti dello stretto necessario.

In sostanza, si intende che non serve più attendere il danno effettivo: è sufficiente la ragionevole previsione di un evento per attivare le misure d'urgenza.

Inoltre, la persistenza dello stato di somma urgenza è riconosciuta fino alla cessazione delle condizioni di pericolo, con un limite massimo di 15 giorni dall'insorgere dell'evento, salvo declaratoria di stato di emergenza nazionale. In tali

circostanze ed entro i medesimi limiti temporali le stazioni appaltanti possono affidare appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste.

Contestualmente, è stato introdotto il nuovo articolo 140-bis, che disciplina le procedure speciali in materia di protezione civile. La norma prevede deroghe operative applicabili agli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi in presenza di emergenze di rilievo nazionale, formalmente dichiarate ai sensi dell'articolo 24 del Codice della Protezione Civile.

In tale contesto, il provvedimento in discussione consente, in via del tutto eccezionale e circoscritta, il ricorso all'affidamento diretto anche oltre i limiti ordinari (500.000 euro) previsti dall'articolo 140, comma 1 del Codice dei Contratti Pubblici. Tale possibilità è subordinata al rispetto di due condizioni essenziali:

- temporalità ristretta: la deroga è ammessa per un arco massimo di 30 giorni, decorrenti dalla dichiarazione dello stato di emergenza;
- limiti di importo prefissati: l'importo massimo dell'affidamento deve rientrare nei limiti stabiliti dai provvedimenti di emergenza adottati dal Governo ai sensi dell'articolo 24, comma 2, del Codice della Protezione Civile (D.Lgs. 1/2018).

Inoltre, in occasione degli eventi emergenziali ovvero nella ragionevole previsione dell'imminente verificarsi degli stessi:

- gli importi dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 50, comma 1, del codice sono raddoppiati, nei limiti delle soglie di cui all'articolo 14;
- il termine temporale (di cui all'articolo 140, comma 4) entro cui il RUP o altro tecnico dell'amministrazione competente è tenuto a compilare una perizia giustificativa delle prestazioni è stabilito in 30 giorni anziché in 10 giorni;

l'amministrazione competente all'affidamento e all'esecuzione del contratto è identificata nel soggetto attuatore, ove individuato, di cui all'articolo 25, comma 6, del Decreto legislativo n. 1 del 2018.

Le nuove disposizioni del D.L. 73/2025 portano a una riflessione più ampia circa la gestione delle circostanze di somma urgenza, ovvero l'opportunità di strutturare forme di Partenariato Pubblico Privato (strumento al quale lo stesso Codice degli Appalti dedica una intera sezione al Libro IV) finalizzate alla gestione del territorio mediante approcci quanto più possibile predittivi e di

valutazione e contenimento del rischio residuo, in contrapposizione all'approccio reattivo che caratterizza gli affidamenti in somma urgenza.

- **Articolo 4 "Norme per garantire la continuità del servizio di autotrasporto":**

L'articolo introduce norme volte a garantire la continuità del servizio di autotrasporto tra cui:

- la riduzione del periodo di franchigia per i tempi di attesa da 120 a 90 minuti per le operazioni di carico e scarico della merce, al fine di velocizzare queste fasi e a rendere più efficiente il processo logistico.
- L'introduzione di un indennizzo di 100 euro per ogni ora o frazione di ora di ritardo a carico del committente e del caricatore in solido, al fine di risarcire il vettore per il tempo perso e a disincentivare le attese ingiustificate, promuovendo una maggiore puntualità nella filiera del trasporto.
- L'obbligo a carico del committente o del destinatario di indicare luogo, orario e modalità di accesso per le operazioni, al fine di aumentare la trasparenza e la certezza operativa.
- La possibilità per il conducente di essere presente e visionare la regolarità delle operazioni di carico, in particolare la sistemazione del carico sui veicoli, anche in relazione alle sanzioni previste dal Codice della Strada per carichi non conformi (articolo 164 e articolo 167 del D.Lgs. n. 285/1992).
- L'attribuzione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) di poteri sanzionatori e di diffida in materia di contratti di trasporto di merci su strada, al fine di contrastare violazioni diffuse e reiterate, specialmente quelle relative ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, tutelando così le imprese (spesso più piccole) che si trovano in una posizione di dipendenza economica.

Nella sostanza le norme contenute nel presente articolo mirano a migliorare le condizioni di lavoro degli autotrasportatori e a garantire la sicurezza stradale.

In particolare, l'indennizzo automatico per i ritardi potrebbe aiutare a ridurre lo stress e la fatica degli autotrasportatori, migliorando le loro condizioni di lavoro. La riduzione dei tempi di attesa è finalizzata a migliorare l'efficienza del settore e a ridurre i costi per le imprese di autotrasporto. La destinazione di fondi per l'ammodernamento dei

mezzi di trasporto contribuisce a migliorare la sicurezza stradale e a ridurre l'impatto ambientale.

Nonostante la condivisione di tali misure, occorre evidenziare come l'indennizzo automatico per i ritardi potrebbe comportare costi aggiuntivi per le imprese di trasporto che potrebbero poi passarle ai clienti.

Inoltre, sarebbe opportuno prevedere una forma di assicurazione obbligatoria che permetta all'impresa di autotrasporto di ritenere in proprio i costi e prevedere strumenti di controllo e monitoraggio dell'efficacia delle misure introdotte.

- **Articolo 8 "Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa della Società RAM SpA":** l'autorizzazione ad assumere personale a tempo determinato, pur mirando a rafforzare la capacità amministrativa, potrebbe sollevare interrogativi sulla strategia a lungo termine per il personale pubblico. Se il fabbisogno di personale è strutturale, le assunzioni a tempo determinato rappresentano una soluzione temporanea che potrebbe non garantire la continuità e la capitalizzazione delle competenze all'interno della pubblica amministrazione o delle società a controllo pubblico. Si paventa il rischio di precariato, dispersione di competenze e necessità di continue proroghe o rinnovi, che possono generare incertezza.

Sebbene le attività di RAM S.p.A. siano cruciali, la formulazione "attività di supporto e assistenza tecnica e operativa" è piuttosto generica. Senza una maggiore specificità sui progetti o le aree esatte che richiedono questo rafforzamento, la trasparenza sulla destinazione effettiva delle risorse potrebbe essere limitata. Potenziale di inefficienza o di utilizzo non ottimale delle risorse se non vi è una chiara definizione dei risultati attesi.

Affiancare all'autorizzazione per il tempo determinato un piano di fabbisogno del personale a medio-lungo termine che valuti la possibilità di stabilizzazioni o assunzioni a tempo indeterminato dove le esigenze siano strutturali. Questo garantirebbe maggiore stabilità e investirebbe nella formazione e retention delle competenze.

Potrebbe essere introdotto un requisito per RAM S.p.A. di presentare un piano triennale del personale, soggetto a valutazione da parte del Ministero competente, che definisca le esigenze tra personale a tempo determinato e indeterminato.

Specificare in modo più dettagliato nel provvedimento o in un atto attuativo quali sono le linee di intervento prioritarie per le quali è richiesto il rafforzamento, e quali risultati concreti si attendono dall'aumento della capacità amministrativa.

Richiedere a RAM S.p.A. una relazione annuale che dettagli l'utilizzo dei fondi, il numero e la qualifica del personale assunto a tempo determinato, e i risultati raggiunti in termini di supporto e assistenza tecnica.

Pertanto, riteniamo che il MIT debba fornire garanzie di trasparenza in ordine ai processi e meccanismi di coinvolgimento di una società in house in gangli strategici dell'attività ministeriale, implicanti l'attuazione di obiettivi essenziali di indirizzo politico.

- **Articolo 10 “Disposizioni urgenti per garantire lo svolgimento delle attività propedeutiche all'affidamento del contratto intercity”:** l'articolo, che introduce disposizioni urgenti per lo svolgimento delle attività propedeutiche all'affidamento del contratto intercity, dispone tra le altre cose che il relativo contratto di servizio potrà essere assegnato solo mediante l'esperimento di una gara come previsto dal regolamento (CE) n.1370/2007 gara per la quale è già stato pubblicato il preavviso. Questa decisione, considerato che il contratto di servizio in scadenza nel 2026 era stato assegnato mediante affidamento diretto, avvia una nuova stagione di gare pubbliche per l'affidamento dei servizi che riguarderà anche il TPL su gomma. Quanto alle somme destinate per lo scopo, preoccupa la corrispondente riduzione delle risorse del fondo per sostenere le imprese detentrici e noleggiatrici di carri ferroviari merci nonché gli spedizionieri e gli operatori del trasporto multimodale. La scelta compiuta, infatti, appare poco comprensibile in quanto trascura le merci la cui esigenza di shift modale è altrettanto importante che quella dei passeggeri.
- **Articolo 12 “Disposizioni urgenti in materia di oneri di servizio pubblico nel settore del trasporto”:** la trasformazione dell'obbligo in facoltà per l'amministrazione di fissare tetti tariffari massimi potrebbe ridurre la protezione per i passeggeri. Se l'obiettivo originario era prevenire rialzi speculativi legati alla stagionalità o a eventi straordinari, rendere la misura discrezionale potrebbe lasciare i passeggeri più vulnerabili a tali dinamiche, soprattutto su rotte strategiche per la continuità territoriale.

Vi è il rischio di un aumento dei costi di viaggio per determinate categorie di passeggeri o in periodi di alta domanda, rendendo meno accessibili alcune destinazioni.

La norma indica il "rischio che le dinamiche tariffarie possano condurre a un sensibile rialzo" come condizione per l'esercizio della facoltà. Tuttavia, la definizione di "rischio" e "sensibile rialzo" potrebbe essere soggettiva e portare a interpretazioni diverse, potenzialmente rallentando o rendendo incerta l'applicazione della misura. Si potrebbe assistere alla Inconsistenza nell'applicazione delle misure di protezione tariffaria tra diverse amministrazioni o situazioni.

Se si mantiene la facoltà, è essenziale definire con maggiore precisione soglie e criteri oggettivi per l'emersione del rischio di "sensibile rialzo" delle tariffe. Questo potrebbe includere l'analisi storica dei prezzi, l'andamento del traffico, la situazione economica locale, o l'identificazione di particolari stagionalità.

Potrebbe essere emanato un atto di indirizzo ministeriale o dell'autorità di regolazione che stabilisca linee guida dettagliate e indicatori specifici per la valutazione di tale rischio.

Prevedere un monitoraggio costante delle tariffe sulle rotte soggette a OSP, e una valutazione periodica dell'impatto di questa modifica normativa sulla competitività del mercato e sulla accessibilità dei servizi per i cittadini. Se i dati evidenziassero un deterioramento delle condizioni per i passeggeri, si potrebbe riconsiderare l'approccio.

Attribuire all'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) o a un altro organismo indipendente il compito di pubblicare report periodici sulle dinamiche tariffarie delle rotte in OSP, con raccomandazioni per l'amministrazione competente.

- **Articolo 14 "Interventi urgenti di ripristino e messa in sicurezza delle infrastrutture stradali di interesse nazionale nei territori colpiti dagli eventi alluvionali":** le misure contenute all'interno dell'articolo oggetto di commento appaiono necessarie ai fini della risoluzione delle conseguenze prodotte dai disastri naturali ma il contesto in cui si inserisce suggerisce alcune aree di riflessione e potenziale miglioramento:

- **natura reattiva e frammentata della risposta:** le misure proposte sono specificamente rivolte a eventi alluvionali passati (maggio 2023). La

necessità di una "nuova ordinanza commissariale" per "ulteriori eventi alluvionali" avvenuti a settembre e ottobre 2024 suggerisce un approccio legislativo e amministrativo prevalentemente reattivo. Questo potrebbe portare a un rischio di ritardi nella risposta a nuove emergenze, se ogni volta è necessaria una nuova disposizione o ordinanza specifica (si veda in proposito anche quanto già rappresentato all'articolo 2 relativa all'opportunità di ricorrere allo strumento dei PPP).

- **Ambito di applicazione potenzialmente limitato:** l'articolo si concentra sulle infrastrutture stradali di interesse nazionale e di competenza di ANAS S.p.a. Sebbene questo sia un settore critico, le alluvioni colpiscono un'ampia gamma di infrastrutture e beni (locali, agricole, private) che potrebbero non rientrare pienamente nell'ambito di questa specifica misura, richiedendo interventi e finanziamenti separati.
- **Mancanza di un approccio sistematico alla prevenzione:** le fonti non forniscono dettagli su come questo articolo si integri in una strategia più ampia e proattiva di prevenzione del rischio idrogeologico e di adattamento al cambiamento climatico. L'allocazione di fondi per il ripristino è cruciale, ma senza un parallelo rafforzamento delle misure preventive, il ciclo di danni e riparazioni potrebbe perpetuarsi.

Per cui può apparire opportuno:

- **istituire un Fondo di Intervento Permanente e Flessibile per Emergenze Idrogeologiche:** si potrebbe prevedere un meccanismo di finanziamento più stabile e flessibile, non legato a singoli eventi specifici, ma a un fondo di emergenza nazionale che possa essere attivato rapidamente e con minori passaggi burocratici in caso di nuove calamità. Questo fondo potrebbe avere criteri predefiniti per l'assegnazione e l'uso, riducendo la necessità di continue misure legislative ad hoc.
- **Rafforzare il coordinamento tra Enti e livelli di Governo:** visto che le alluvioni non rispettano confini amministrativi e coinvolgono diverse tipologie di infrastrutture, sarebbe utile promuovere un coordinamento ancora più stretto e formalizzato tra enti nazionali (ANAS, Ministeri), locali (Regioni, Comuni) e rappresentanti del mondo privato nella logica dei PPP per la pianificazione, l'intervento e la ripartizione delle competenze e dei fondi, garantendo una

risposta più integrata e completa anche per le infrastrutture non di interesse nazionale.

- **Integrare misure di ripristino con strategie di resilienza e prevenzione:** nelle future disposizioni, si potrebbe porre maggiore enfasi non solo sul "ripristino e messa in sicurezza" ma anche sull'implementazione di soluzioni a lungo termine per aumentare la resilienza delle infrastrutture al cambiamento climatico. Ciò potrebbe includere investimenti in opere di difesa idraulica, interventi di ingegneria naturalistica e l'adozione di standard costruttivi più rigorosi nelle aree a rischio, servizi di monitoraggio degli asset esistenti anche mediante l'implementazione di sistemi basati sulla AI. Potrebbe essere utile prevedere una percentuale dei fondi per interventi strutturali di prevenzione, oltre che per la riparazione.
- **Semplificare e velocizzare i tempi di adozione delle nuove ordinanze:** dato che una "nuova ordinanza commissariale" è già in preparazione, sarebbe opportuno che il processo per la sua emissione e attuazione sia massimamente semplificato e vincolato a tempi stringenti, apprendendo dalle esperienze passate per evitare rallentamenti nella gestione delle nuove emergenze.

In conclusione, gli interventi proposti all'interno del provvedimento oggetto di discussione appaiono assolutamente necessari e da questo punto di vista non si possono che apprezzare.

L'obiettivo è evidente: rimettere in moto la macchina amministrativa cercando di semplificare le procedure anche in una logica di economie di scala e di maggiore tutela della sicurezza.

Purtroppo, così facendo si sono date risposte reattive e frammentate, quanto contenuto nell'articolo 14 è l'esempio lampante, e non in modo sistematico. Inoltre, non emerge con chiarezza un approccio orientato alla prevenzione come gli argomenti trattati avrebbero, forse, meritato.

Di particolare attenzione le semplificazioni procedurali introdotte che, se non ponderate adeguatamente nel merito e nella loro formulazione, lungi dal raggiungere lo scopo potrebbero divenire un moltiplicatore di contenzioso.

Di positivo l'opportunità nell'ambito dell'articolo 2 di introdurre il Partenariato Pubblico Privato - *per altro ampiamente trattato nel nuovo Codice Appalti* - quale strumento di sinergia e di reciproco beneficio tra l'amministrazione pubblica e i soggetti privati.

In qualità di associazione rappresentante i manager delle principali realtà industriali del Paese, si è infatti fortemente convinti che il partenariato pubblico privato rappresenti a oggi una soluzione di successo per il governo del territorio e la gestione del rischio residuo in quanto promotore di un approccio predittivo della gestione delle criticità, a differenza del ricorso alla somma urgenza che, per sua stessa definizione, reagisce solo ad avvenuta contingenza.