

Audizione
del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – Sen. Danilo Toninelli
sul “Regionalismo differenziato”

23 luglio 2019

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Protezione civile (per la parte sul rischio sismico); 3. Governo del territorio; 4. Porti e aeroporti civili; 5. Grandi reti di trasporto.

1. Introduzione.

In premessa, vorrei evidenziare che, per quanto concerne il mio Dicastero, il dibattito sul regionalismo all'interno del Governo è stato portato a compimento con profitto. Al di là, infatti, del dibattito più generale che è in corso in questi giorni, posso dire con soddisfazione che per le materie del Mit si è trovata l'intesa con la mia collega degli Affari regionali e quindi un proficuo accordo tra Movimento 5 Stelle e Lega. Continuiamo a lavorare per un progetto che tenga assieme le rivendicazioni, legittime e democratiche, dei territori con l'esigenza di preservare l'unità nazionale. Le differenze vanno esaltate per consolidare, non per spaccare il Paese. Dunque, il Governo chiede attenzione, collaborazione e rispetto per una riforma che dovrà funzionare nel tempo e dovrà servire alle prossime generazioni, non alle prossime elezioni. Fatta questa premessa, vado a illustrare in dettaglio tutti i punti della proposta di regionalismo differenziato inerenti le mie competenze.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è uno dei Ministeri coinvolti dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie nel percorso di attuazione del **“regionalismo differenziato”**, che, come è noto, alla luce del Titolo V, parte II, della Costituzione, consente alle Regioni di richiedere *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”*, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost. e all'art. 117, comma 3, Cost.

In via preliminare è bene ricordare che questo percorso per l'autonomia differenziata **ha avuto inizio nella precedente legislatura con gli accordi** tra il Governo e le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, **firmati in data 28 febbraio 2018.**

Tali accordi hanno stabilito i principi generali e la metodologia per l'attribuzione alle tre Regioni di un'autonomia differenziata che può essere concessa ove: *i)* corrisponda a specificità proprie della Regione; *ii)* sia "immediatamente funzionale" alla crescita e allo sviluppo della Regione.

Le intese hanno **durata di 10 anni**, al termine dei quali cesseranno di avere effetti. È prevista una verifica dei risultati raggiunti da effettuarsi nell'ultimo biennio e il cui esito consentirà di valutare il rinnovo delle intese, la rinegoziazione o la loro cessazione definitiva.

Quanto alla modalità di **attribuzione delle risorse finanziarie alle Regioni** sarà effettuata in sede di Commissione paritetica Stato-Regioni. La Commissione è tenuta a rispettare i seguenti principi:

- a) compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, tali da consentire di gestire le competenze trasferite, in coerenza con l'art. 119, comma 4, Cost. (ossia **le risorse devono consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite**);
- b) (in via transitoria) valutazione della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione (c.d. criterio della spesa storica, comunque da superare);
- c) applicazione del criterio dei fabbisogni *standard*, da definire entro un anno dall'approvazione dell'intesa e da consolidare in cinque anni).

Quanto alle **materie oggetto di possibile regionalismo differenziato**, come è noto sono molteplici, e riguardano tutte le materie di competenza concorrente (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.) e alcune materie o profili di materie di competenza esclusiva (di cui all'art. 117, comma 2, Cost.); in particolare

- con riferimento alle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost., organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

- con riferimento alle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost.: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento

sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

L'accordo del 28 febbraio 2018 è stato circoscritto ad alcune materie di interesse comune, in particolare:

- a) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- b) tutela della salute;
- c) istruzione;
- d) tutela del lavoro;
- e) rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Tuttavia l'accordo lasciava impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato ad altri aspetti delle materie oggetto dell'accordo e alle altre materie, sicché i negoziati intercorsi con le Regioni nella legislatura in corso hanno avuto ad oggetto sia le materie dell'accordo del 28 febbraio 2018, sia tutte le "altre materie" summenzionate.

Quanto alle materie di specifica competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'ambito del quadro costituzionale sono:

- a) protezione civile (per la parte sul rischio sismico);
- b) governo del territorio;
- c) porti e aeroporti civili;
- d) grandi reti di trasporto e di navigazione.

Consapevole che in questa legislatura stiamo affrontando un passaggio storico di attuazione del quadro costituzionale - con cui il legislatore del 2001 ha inteso ideare un modello tripartito in cui poter affiancare alle Regioni a Statuto ordinario e alle Regioni a Statuto speciale, le Regioni a Statuto ordinario con autonomia differenziata - intendo

fornire un quadro completo dello sviluppo del negoziato del mio Ministero con le Regioni e con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

Il negoziato del Ministero è stato effettuato sotto la luce del principio fondamentale di cui all'art. 5 Cost. che stabilisce che: ***“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”***. Dunque, in conformità al quadro costituzionale, ho inteso valorizzare il corretto **bilanciamento tra principio di unità della Repubblica e valorizzazione delle autonomie territoriali**.

Darò dunque conto, per ciascuna materia di competenza del mio Ministero, delle richieste avanzate delle Regioni e degli esiti del negoziato, specificando quali *“forme e condizioni particolari di autonomia”* è stato ritenuto possibile concedere e quali sono state mantenute in capo allo Stato a garanzia dell'unità nazionale.

2. Protezione civile (parte sul rischio sismico).

In materia di protezione civile per la parte relativa al rischio sismico, le richieste avanzate dalla Regione Lombardia e, solo in fase di trattativa da parte della Regione Veneto, sono state coincidenti. In particolare le Regioni hanno chiesto l'attribuzione della competenza a disciplinare l'individuazione degli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici, sulla base delle caratteristiche dell'intervento, della destinazione e classe d'uso dell'edificio, prevedendo per tali interventi esclusioni o procedure semplificate rispetto alla disciplina dettata agli articoli 93 (*denuncia preventiva dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche*) e 94 (*autorizzazione sismica preventiva per l'inizio dei lavori in località sismiche*) del d.P.R. n. 380 del 2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (testo A)*). Hanno altresì richiesto l'attribuzione dell'esercizio della facoltà di prevedere che il progettista abilitato, nel contesto dell'asseverazione che accompagna il titolo edilizio, dichiarare la non rilevanza dell'opera per la pubblica incolumità ai fini sismici, con supporto di elaborati tecnici.

Su tale materia si è ritenuto possibile **prevedere l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa e amministrativa a disciplinare procedure semplificate** rispetto a

quanto previsto dagli articoli 93 e 94 del d.P.R. n. 380 del 2001, **limitatamente agli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici**, individuati dalla Regione, sulla base delle caratteristiche dell'intervento, nonché della destinazione e classe d'uso dell'edificio. Si è ritenuto, altresì, possibile prevedere l'attribuzione alla Regione dell'esercizio della facoltà di prevedere che il progettista abilitato, nel contesto dell'asseverazione che accompagna il titolo edilizio, dichiarare, con il supporto di elaborati tecnici, che l'opera in progetto rientra tra quelle prive di rilevanza per la pubblica incolumità secondo quanto stabilito dalla Regione.

Per mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale, è stato ritenuto necessario prevedere che le citate competenze siano esercitate dalla Regione in coerenza con gli indirizzi e i criteri stabiliti in merito da norme statali e nel rispetto della normativa tecnica delle costruzioni, della disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato normale, precompresso e a struttura metallica (art. 53 del d.P.R. 380/2001) e di **ogni altra normativa tecnica statale volta a tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione**, nonché della disciplina delle sanzioni secondo le leggi dello Stato.

Più articolata, su tale materia, la richiesta della Regione Emilia-Romagna, che dedica ampio spazio a richieste relative al **"governo del territorio e adeguamento sismico"**. Questa Regione ha chiesto l'attribuzione della potestà legislativa e amministrativa alla promozione degli interventi di miglioramento e di **adeguamento sismico** del patrimonio edilizio esistente. Tali interventi riguardano gli edifici pubblici strategici e le opere infrastrutturali la cui funzionalità durante gli eventi sismici assume rilievo fondamentale per le finalità di protezione civile, nonché gli edifici privati che presentino un significativo grado di vulnerabilità sismica. La Regione, inoltre, ha chiesto l'attribuzione delle competenze amministrative di programmazione e gestione concernenti le risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle predette funzioni. Tale competenza riguarda, in particolare, i seguenti profili: il riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento e l'individuazione dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti; la predisposizione di strumenti conoscitivi della pericolosità sismica locale e delle effettive condizioni di vulnerabilità degli edifici, anche attraverso l'introduzione graduale del fascicolo del fabbricato; l'assunzione di misure volte ad accrescere la sensibilità dei cittadini circa l'importanza delle predette verifiche, anche attraverso

l'adozione di una modalità speditiva di classificazione di sicurezza sismica, e circa la necessità di attuare interventi volti alla prevenzione del rischio sismico; l'integrazione della valutazione di conformità dei progetti strutturali alle Norme tecniche per le costruzioni nei procedimenti semplificati in materia di edilizia; la differenziazione delle modalità di controllo dei progetti strutturali, con facoltà per la Regione di sottoporre a verifiche a campione le opere che non presentano un significativo rischio sismico, nonché di individuare gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità e le varianti in corso d'opera non sostanziali sottratte al controllo preventivo del progetto strutturale.

Su tale materia si è ritenuto possibile prevedere l'attribuzione alla Regione della competenza legislativa e amministrativa:

- alla promozione degli interventi di miglioramento e di adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente;
- all'integrazione della valutazione di conformità dei progetti strutturali alle Norme tecniche per le costruzioni nei procedimenti semplificati in materia di edilizia;
- all'integrazione in capo ai comuni delle funzioni di controllo e vigilanza dei progetti strutturali e di quelli edilizi, assicurando la costituzione, in forma singola o associata, di strutture tecniche competenti in materia sismica;
- a disciplinare procedure semplificate rispetto a quanto previsto dagli articoli 93 (*denuncia preventiva dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche*) e 94 (*autorizzazione sismica preventiva per l'inizio dei lavori in località sismiche*) del d.P.R. n. 380 del 2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (testo A)*), **limitatamente agli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici, individuati dalla Regione, sulla base delle caratteristiche dell'intervento, nonché della destinazione e classe d'uso dell'edificio.** Si è ritenuto, altresì, possibile prevedere l'attribuzione alla Regione dell'esercizio della facoltà di prevedere che il progettista abilitato, nel contesto dell'asseverazione che accompagna il titolo edilizio, dichiararsi, con il supporto di elaborati tecnici, che l'opera in progetto rientra tra quelle prive di rilevanza per la pubblica incolumità secondo quanto stabilito dalla Regione.

Si è ritenuto possibile prevedere, altresì, l'attribuzione alla Regione della competenza amministrativa in relazione ai seguenti profili:

- predisposizione di strumenti conoscitivi della pericolosità sismica locale e delle effettive condizioni di vulnerabilità degli edifici, anche attraverso l'introduzione graduale del fascicolo del fabbricato;
- all'assunzione di misure volte ad accrescere la sensibilità dei cittadini circa l'importanza delle predette verifiche, anche attraverso l'adozione di una modalità speditiva di classificazione di sicurezza sismica, e circa la necessità di attuare interventi volti alla prevenzione del rischio sismico.

Per mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale, è stato ritenuto necessario prevedere che le citate competenze siano esercitate:

- **previa intesa con lo Stato**, che valuta e approva i progetti, relativamente all'individuazione degli interventi di miglioramento e di adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, se riferiti a edifici o opere statali;
- quanto all'integrazione in capo ai comuni delle funzioni di controllo e vigilanza dei progetti strutturali e di quelli edilizi a condizione che siano rispettate le relative competenze;
- in coerenza con gli indirizzi e i criteri stabiliti in merito da norme statali, anche con riferimento alla classificazione del rischio sismico delle costruzioni e per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati, e nel rispetto della normativa tecnica delle costruzioni, della disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato normale, precompresso e a struttura metallica (art. 53 del d.P.R. 380/2001) e di ogni altra normativa tecnica statale volta a tutelare la sicurezza e l'incolumità pubblica ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, nonché, in generale, dell'apparato sanzionatorio di carattere penale.

Infine, **per assicurare il mantenimento della disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale è stato espunto il riferimento all'attribuzione alla Regione delle competenze amministrative in ordine alla programmazione e al riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento e all'individuazione dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti.**

3. Governo del territorio.

In **materia di governo del territorio** le Regioni Lombardia e Veneto avevano originariamente presentato richieste sostanzialmente coincidenti, in particolare avevano chiesto l'attribuzione della competenza legislativa e amministrativa in ordine a tutte le seguenti discipline: **a)** fasce di rispetto cimiteriali e stradali; limiti di densità edilizia; limiti di altezza e di distanza fra i fabbricati; rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti; **b)** realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia; **c)** casi e modalità di corresponsione del contributo di costruzione, anche per favorire la rigenerazione urbana, e permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici; **d)** contenimento del consumo di suolo (competenza che la sola Regione Veneto aveva richiesto in via esclusiva); **e)** approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché degli strumenti di programmazione negoziata (**competenza che la sola Regione Veneto aveva richiesto in via esclusiva**); **f)** definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi. Durante le fasi di trattative, lunghe e complesse, tutte e due le Regioni hanno espunto dalla propria proposta il riferimento alle fasce di rispetto¹ mantenendo, la sola Regione Veneto, la richiesta riferita agli standard urbanistici² da regolare nell'ambito della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti.

L'accordo con queste Regioni è andato dunque nel senso di concedere loro la competenza legislativa e amministrativa in ordine alla semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai titoli abilitativi; alla facoltà di ampliare o ridurre l'ambito di applicazione della SCIA in alternativa al permesso di costruire; alla definizione dei casi e delle modalità di corresponsione del contributo di costruzione; alla disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici; alla facoltà di disapplicare le disposizioni di principio delle leggi dello Stato, successive alla data di approvazione dell'intesa, aventi incidenza sulla disciplina regionale relativa al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana nonché alla approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e degli strumenti di programmazione negoziata.

¹ Fasce di rispetto cimiteriali e stradali.

² Limiti di densità edilizia, limiti di altezza; distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi, turistici e commerciali e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi.

Alla Regione Veneto, è stata data anche la richiesta competenza in materia di **standard urbanistici** da regolare nell'ambito della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.

Tuttavia per **mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale**, è stato ritenuto necessario prevedere che le citate competenze siano esercitate nel rispetto della normativa statale sulla tutela della concorrenza, sulla sicurezza, sull'ordinamento civile e penale nonché sui livelli essenziali delle prestazioni, dettata in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere *e), h), l) e m)*, della Costituzione; della competenza statale per la definizione degli interventi edilizi; della disciplina delle sanzioni prevista dalla normativa statale; della normativa statale, ivi compresa quella contenuta nel codice dei contratti pubblici, in tema di realizzazione di opere di urbanizzazione e di oneri per interventi su immobili dello Stato.

Un approccio più articolato e complessivamente diverso presentano le richieste su questa materia della Regione Emilia- Romagna.

In riferimento a tale materia, in estrema sintesi, è **stato ritenuto possibile prevedere l'attribuzione alla Regione:**

- della competenza legislativa e amministrativa in ordine alla semplificazione dei procedimenti amministrativi dell'attività edilizia volta a promuovere gli interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente; al superamento della frammentazione amministrativa nella disciplina dei procedimenti in materia di edilizia, localizzazione e realizzazione di impianti produttivi di interesse regionale, con l'obiettivo di incrementare l'attrattività del sistema territoriale;
- delle competenze amministrative di gestione concernenti le risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni in materia di governo del territorio. La competenza ricomprende la proposta di riparto delle medesime risorse tra i diversi settori di intervento e l'intesa sulla individuazione, da parte dello Stato, dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti;
- della competenza legislativa in ordine ai seguenti profili: disciplina del contributo di costruzione, per incentivare gli interventi di rigenerazione del territorio urbanizzato e disincentivare le nuove costruzioni che comportino consumo di suolo o dispersione insediativa; introduzione di deroghe alle disposizioni statali relative agli standard

urbanistici e alle zonizzazioni nonché alla disciplina delle distanze minime, dei limiti di densità edilizia e delle altezze massime; agevolazione dei processi partecipativi nella definizione delle politiche di governo del territorio e gestione condivisa dei beni comuni, nonché promozione degli usi temporanei, che favoriscano il riuso con prevalente finalità di rigenerazione urbana e di promozione di iniziative culturali, sociali ed economiche, definendo i requisiti minimi igienico-sanitari; introduzione di misure volte a favorire il coinvolgimento dei proprietari negli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, con priorità per i casi di proprietà diffusa e frazionata;

- ulteriori competenze legislative e amministrative in materia edilizia, al fine di elevare i livelli di semplificazione amministrativa, razionalizzando le competenze delle pubbliche amministrazioni locali nel territorio regionale, che riguardano i seguenti profili: introduzione di requisiti tecnici degli interventi di recupero del patrimonio edilizio di non recente realizzazione, differenziati rispetto a quelli previsti per le nuove costruzioni; semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai titoli abilitativi, alla proroga degli stessi e alle varianti in corso d'opera; definizione, per gli edifici esistenti, di requisiti differenziati per l'acquisizione dell'agibilità, inclusi i casi di immobili che non siano stati oggetto di interventi edilizi, allo scopo di accertarne, in occasione della stipula di atti negoziali di trasferimento, la conformità ai requisiti tecnici specificati dalla Regione; disciplina delle tolleranze costruttive, relativa a parziali difformità dal titolo edilizio, per attivare i procedimenti di recupero e qualificazione e di adeguamento energetico e sismico degli edifici di non recente realizzazione; introduzione di un procedimento unico per la celere applicazione della pluralità di sanzioni previste dalle discipline settoriali in caso di opere abusive, anche attraverso il ricorso a strumenti negoziali per concordare tempi, modalità e garanzie circa la rimozione delle illegittimità riscontrate nonché la definizione degli interventi edilizi ammissibili negli edifici che siano stati oggetto di sanzioni pecuniarie.

Per mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale è stato ritenuto necessario prevedere che le citate competenze siano esercitate dalla Regione:

- in via generale, nel rispetto della normativa statale emanata in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. e), lett. h), lett. l), e lett. m), della Costituzione, nelle materie "tutela della concorrenza", "sicurezza", "ordinamento civile e penale" e

“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, nonché delle Norme tecniche per le costruzioni;

- in ordine al superamento della frammentazione amministrativa nella disciplina dei procedimenti in materia di edilizia, limitatamente agli impianti produttivi di interesse regionale;
- con esclusione della disciplina concernente la semplificazione del regime dell'attività edilizia;
- limitatamente alle sole attività di gestione concernenti le risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni;
- nel rispetto della normativa statale, ivi compresa quella contenuta nel codice dei contratti pubblici, in tema di realizzazione di opere di urbanizzazione e di oneri per interventi su immobili dello Stato;
- per quanto riguarda l'attribuzione della competenza in materia di deroghe agli standard urbanistici, a condizione che le deroghe stesse siano inserite in strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo di aree territoriali;
- limitatamente alla definizione dei requisiti minimi igienico-sanitari, comunque nel rispetto della normativa statale di settore;
- limitatamente alla introduzione di misure volte a favorire il coinvolgimento dei proprietari negli interventi di riuso e di rigenerazione urbana;
- relativamente alle competenze in materia edilizia, la razionalizzazione delle competenze delle pubbliche amministrazioni nel territorio regionale di livello solo locale;
- in osservanza degli indirizzi e dei criteri stabiliti dalle norme statali e della competenza statale per la definizione delle categorie degli interventi edilizi (art. 3, d.P.R. n. 380 del 2001) anche in relazione ai titoli abilitativi;
- con esclusione del potere di disporre autonomamente sanatorie straordinarie valevoli per il solo territorio regionale.

Infine, per assicurare il mantenimento della disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale non sono state accolte:

- la richiesta di attribuzione alla Regione delle competenze amministrative di programmazione concernenti le risorse necessarie per garantire l'effettivo esercizio delle

funzioni che riguardano il riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento e l'individuazione dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti.

Ciò in quanto tale richiesta riguarda risorse riferite a tutti i programmi di competenza MIT-infrastrutture- su base nazionale. Una frammentazione dell'attività di programmazione e della competenza circa il riparto delle risorse tra i diversi settori di intervento e dell'individuazione dei criteri e delle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti, comporterebbe ricadute negative sulle attività di programmazione, assegnazione delle risorse, vigilanza e controllo su cui vi è invece necessità di assicurare una visione unitaria per l'intero territorio nazionale dell'utilizzo delle risorse (ad esempio di edilizia residenziale pubblica d ERP) e del potere di riprogrammare, in caso di mancato o parziale utilizzo, a favore di altre regioni "più virtuose".

4. Porti e aeroporti civili.

Con riferimento alla materia "**porti e aeroporti civili**" la Regione Emilia - Romagna non ha avanzato alcuna richiesta di autonomia differenziata.

Quanto alle altre due Regioni, Lombardia e Veneto, in **materia di infrastrutture aeroportuali**, le richieste di autonomia avanzate sono state:

- a) subentro allo Stato in qualità di concedente nella concessione di gestione aeroportuale con riferimento ai rapporti con ENAC e al rilascio delle concessioni aeroportuali;
- b) competenza amministrativa in relazione:
 - all'approvazione del piano aeroportuale e *masterplan* del singolo aeroporto e dei connessi Programmi di investimento, sotto il profilo della localizzazione, della conformità alle prescrizioni delle norme e dei piani urbanistici ed edilizi, di utilizzo del demanio, ivi inclusa la relativa procedura di valutazione di impatto ambientale, previa intesa con ENAC ai fini della coerenza con la pianificazione nazionale in tema di aeroporti;
 - alla procedura di valutazione di impatto ambientale relativa all'approvazione dei progetti delle infrastrutture portuali;
 - all'approvazione della concessione di gestione aeroportuale, inclusi gli atti attuativi, affidata o da affidarsi da parte di ENAC, relativamente agli aeroporti;
 - all'approvazione dei progetti sotto il profilo tecnico ed economico delle infrastrutture aeroportuali ricompresi nel *masterplan*, ricadenti sul territorio regionale e

proposti dal soggetto gestore, previa intesa con ENAC per gli aspetti inerenti alla sicurezza del traffico aereo;

- al controllo e alla vigilanza su ENAC in ordine all'attuazione degli atti conseguenti all'esercizio delle competenze attribuite alla Regione.

In materia di aeroporti, è stato ritenuto opportuno mantenere in capo allo Stato le funzioni inerenti le concessioni degli aeroporti e la stipula e la gestione delle convenzioni con il gestore, mentre è stato concesso alle Regioni il trasferimento delle competenze relative all'approvazione dei piani di sviluppo aeroportuale e dei *masterplan*. Tale scelta è stata ritenuta necessaria al fine di mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale in considerazione dei correlati profili di carattere ambientale, e degli interessi sovraregionali coinvolti che richiedono una unità nazionale del sistema infrastrutturale.

In materia di porti, la Regione Veneto ha chiesto l'esercizio di funzioni legislative e amministrative inerenti la laguna di Venezia in tema di gestione del demanio marittimo, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, manutenzione e bonifica dei porti di rilievo regionale, difesa delle coste, salvaguardia di Venezia, individuazione delle caratteristiche degli impianti di depurazione, disinquinamento e sorveglianza della laguna, impianti igienico-sanitari dei centri storici, gestione delle acque pluviali, segreteria del Comitato istituito presso al Presidenza del Consiglio dei Ministri per la salvaguardia della laguna, istituzione di una *Authority* pubblica per la gestione delle opere di regolazione delle maree (MOSE).

La Regione ha chiesto altresì l'esercizio di una serie di funzioni in materia di porti, inerenti l'approvazione del perimetro della circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, l'approvazione dei progetti delle infrastrutture portuali, inclusa la relativa procedura di valutazione impatto ambientale, l'individuazione delle zone economiche speciali o ad economia differenziata e dei distretti logistici integrati, la nomina del presidente dell'Autorità di sistema portuale, l'introito dei canoni demaniali marittimi dell'ambito portuale.

In relazione alle richieste di autonomia avanzate in riferimento alla laguna di Venezia il Ministero ha ritenuto di:

a) consentire il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative inerenti la gestione del demanio marittimo, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale, gli interventi di difesa delle coste, la salvaguardia di Venezia, la segreteria del Comitato

istituito presso al Presidenza del Consiglio dei Ministri per la salvaguardia della laguna. Si tratta di una serie di funzioni amministrative già esercitate dal Magistrato alle Acque e per le quali, in analogia a quanto operato in altri settori (ad esempio, il demanio marittimo) si ritiene proficua una gestione decentrata,

b) conservare in capo allo Stato, per mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale (attesi altresì i profili di carattere ambientale), le funzioni inerenti il disinquinamento e la sorveglianza della laguna, gli impianti igienico-sanitari dei centri storici, la gestione delle acque pluviali, la gestione del sistema di regolazione delle maree (MOSE).

Si evidenzia da ultimo che **in materia di demanio marittimo e idrico tutte e tre le Regioni** hanno avanzato richieste di autonomia chiedendo il trasferimento di ulteriori competenze rispetto a quelle attualmente già riconosciute dal quadro normativo vigente. Tali proposte, che in parte erano state respinte dal Ministero a febbraio 2019 e in parte non erano invece state oggetto del confronto durante i tavoli di negoziato, non sono state ritenute accoglibili in quanto comporterebbero una ingiustificata difformità di disciplina sul territorio nazionale, non suffragata da specifiche esigenze di differenziazione territoriali.

5. Grandi reti di trasporto.

Con riferimento alla materia "**grandi reti di trasporto**", la Regione Lombardia e la Regione Veneto hanno chiesto l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative inerenti:

a) la programmazione e gestione delle concessioni delle **infrastrutture ferroviarie, con il trasferimento al demanio e al patrimonio regionale** dei beni, degli impianti e dell'infrastruttura relativi alle tratte della rete ferroviaria fondamentale e complementare e linee di nodo;

b) la progettazione, programmazione e gestione delle **concessioni delle tratte autostradali nazionali insistenti sul territorio regionale con il trasferimento al demanio e al patrimonio regionale** delle tratte autostradali comprese nella rete autostradale nazionale insistente sul territorio delle regioni;

c) l'esecuzione, manutenzione e gestione, inclusa la nuova costruzione o il miglioramento delle strade esistenti, nonché di vigilanza delle tratte **stradali nazionali insistenti sul territorio regionale con il trasferimento al demanio e al patrimonio delle regioni** delle tratte stradali comprese nella rete autostradale nazionale insistente sul territorio regionale;

d) la **programmazione degli investimenti in immobili, impianti, materiale rotabile e tecnologie per i servizi ferroviari regionali e locali e del trasporto pubblico locale, nonché l'attribuzione diretta del finanziamento del trasporto pubblico locale** attraverso l'assegnazione del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali o delle riserve di aliquote sulla base imponibile dei medesimi.

Tali Regioni hanno altresì richiesto la competenza amministrativa in relazione all'approvazione delle **infrastrutture strategiche** di cui all'articolo 216, comma 1 bis, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché delle infrastrutture di competenza statale, qualora le suddette infrastrutture ricadano esclusivamente all'interno del territorio regionale, nonché la competenza legislativa e amministrativa in materia di valutazione di impatto ambientale delle citate infrastrutture.

In via generale si evidenzia che le infrastrutture, nella specie le infrastrutture di rete (autostradale, stradale e ferroviaria), non possono essere concepite quali singole opere del territorio nazionale ma costituiscono un *unicum* difficilmente separabile sotto il profilo tecnico, amministrativo e gestionale e, pertanto, la localizzazione di un'infrastruttura che si articola lungo il territorio nazionale che interessa più regioni non può essere disciplinata in modo differente tra i vari territori regionali, atteso che la localizzazione in una determinata porzione del territorio nazionale di un'opera infrastrutturale, con la relativa procedura di accertamento della conformità alle norme e previsioni della pianificazione urbanistica vigente, non esplica i suoi effetti solo in quel determinato territorio, ma si riflette sull'intera rete infrastrutturale nazionale ad essa collegata.

Di qui la necessità, alla luce dell'art. 5 della Costituzione, di un'unica regia nazionale, che uniformi regole e procedure a garanzia della corretta e funzionale realizzazione e gestione dell'opera: nel settore delle infrastrutture di rete appare, pertanto, necessario garantire l'interesse primario dello Stato a conservare l'integrità sull'intero territorio una regia uniforme delle scelte localizzative, atteso che la distribuzione territoriale delle opere e la

loro progettazione trascendono dalle possibilità di apprezzamento delle autorità locali e richiedono una visione generale e complessiva che non può essere parcellizzata.

Con particolare riguardo, poi, alla gestione delle infrastrutture autostradali e, in particolare alla richiesta di devoluzione delle competenze legislative e amministrative in relazione alla progettazione, programmazione e gestione delle concessioni delle tratte autostradali nazionali insistenti sul territorio regionale e alla relativa richiesta di trasferimento al demanio e al patrimonio regionale di tali tratte autostradali, si evidenzia che la richiesta avanzata dalle Regioni prevede anche che spetti alla Regione l'approvazione delle convenzioni per regolare i rapporti giuridici, economici, finanziari e patrimoniali con i concessionari, nonché l'introito dei relativi canoni.

Al riguardo appare opportuno precisare che il trasferimento che richiedono le Regioni comporterebbe necessariamente la devoluzione della gestione di tratte autostradali regolate da convenzioni di concessione nazionale e che, dall'analisi e dalla valutazione tecnica e giuridica degli effetti derivanti da una siffatta devoluzione, tale previsione **destrutturerebbe il sistema di infrastruttura a rete**, di cui è necessario invece continuare a garantire l'unità del sistema nazionale. Infatti, tali tratte autostradali sono interconnesse, senza soluzione di continuità, con quelle localizzate nelle Regioni confinanti e assumono una estensione che travalica i limiti regionali, e spesso tratte che insistono sul territorio di diverse Regioni sono disciplinate sulla base di un unico atto concessorio. È stato, dunque, ritenuto necessario mantenere in capo allo Stato le funzioni relative all'esercizio del ruolo di concedente, alla determinazione dei regimi tariffari e all'espletamento delle attività di vigilanza sul rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia di contratti pubblici.

Parimenti, è necessario evidenziare che anche l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di gestione delle infrastrutture autostradali (per il quale è stato richiesto a questo Ministero un supplemento istruttorio finalizzato a verificare la possibilità di delegare tali funzioni alle regioni,) a norma dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, è attribuito sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Sotto tale aspetto appare sicuramente critica la richiesta avanzata dalle Regioni vedersi attribuita la veste di regolatori e gestori delle infrastrutture autostradali che interessino territori anche di altre Regioni e siano comunque a supporto di esigenze di mobilità avente una connotazione nazionale, in evidente contrasto con quel principio di adeguatezza e di

sussidiarietà. Si è dunque ritenuto di garantire l'unità del sistema nazionale vigente su tali infrastrutture.

Relativamente, invece, alle tratte autostradali interamente ricomprese nel territorio delle singole regioni, si evidenzia che, ad esempio, nella Regione Lombardia, tali tratte sono attualmente regolate secondo un modello di "federalismo territoriale". Il soggetto concedente per tali autostrade (Brebemi - TEEM - Pedemontana Lombarda) è rappresentato da una società mista di natura pubblica partecipata al 50% dalla Regione. Tali modalità di federalismo territoriale trovano ulteriori applicazioni operative attraverso l'istituto della gestione *in house*, già adottato per l'autostrada A22 del Brennero e in corso di approvazione per l'autostrada A4 -A27 (Autovie Venete S.p.A).

Per quanto riguarda le **infrastrutture ferroviarie**, si evidenzia che si è ritenuto **opportuno conservare in capo allo Stato**, per mantenere una disciplina unitaria per l'intero territorio nazionale, **anche in tema di sicurezza**, le funzioni inerenti la programmazione e gestione delle concessioni delle infrastrutture ferroviarie, anche alla luce del sistema di concertazione previsto dall'attuale modalità di definizione del Contratto di programma RFI, che contemplano comunque la possibilità per le Regioni di proporre investimenti sulle tratte ferroviarie che insistono sul territorio regionale.

In relazione alla richiesta delle Regioni di trasferimento al demanio regionale delle strade classificate come appartenenti alla rete stradale nazionale e insistenti sul territorio regionale, va innanzitutto evidenziato che risulta attualmente in corso una procedura inversa finalizzata al ritrasferimento di strade ora classificate come regionali e provinciali al demanio statale, per la cui costruzione e manutenzione saranno stanziati fondi nel bilancio dello Stato e la cui gestione sarà affidata ad ANAS S.p.a..

Il Ministero, pur in presenza di tale processo inverso, ha accolto parzialmente le richieste avanzate in sede di trattativa da parte delle Regioni, attribuendo loro la competenza legislativa e amministrativa, con riferimento alle funzioni di programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione e gestione, inclusa la nuova costruzione o il miglioramento delle strade esistenti, nonché di vigilanza, svolte, quanto agli assi viari di rilievo sovraregionale, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al fine di garantire un efficace sistema di interconnessione con la rete autostradale nazionale. Si è ritenuto inoltre necessario mantenere il coordinamento allo Stato della programmazione delle infrastrutture stradali incluse nelle reti TEN-T.

Anche per le **infrastrutture strategiche e infrastrutture statali ricadenti sul territorio regionale**, si è ritenuto opportuno mantenere in capo allo Stato le funzioni di programmazione e approvazione di infrastrutture ritenute prioritarie e strategiche al fine di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale delle funzioni inerenti l'approvazione di tali opere. Per tali opere è già comunque previsto dall'attuale quadro normativo un adeguato sistema di concertazione tra Stato e Regioni, che assicura il rispetto delle esigenze e delle peculiarità territoriali.

Infine, in relazione al **trasporto pubblico locale** non è stato ritenuto possibile trasferire alle Regioni le ulteriori funzioni legislative e amministrative che avevano richiesto relativamente alla programmazione degli investimenti in immobili, impianti, materiale rotabile e tecnologie per i servizi ferroviari regionali e locali e del trasporto pubblico locale. Però, al fine di facilitare la gestione dei finanziamenti statali relativi al trasporto pubblico locale, nelle more della definizione dei livelli adeguati di servizio uniformi sull'intero territorio nazionale, si è proposto di assegnare, entro il 31 gennaio di ogni anno, una quota invariabile del fondo nazionale pari al 80% di quanto attribuito alla stessa Regione e applicando allo stanziamento annuale previsto dall'art. 27, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017 la percentuale di riparto di cui al d.P.C.M. dell'11 marzo 2013. Si è inoltre previsto che gli attuali criteri di riparto, di cui all'articolo 27, comma 1, del decreto-legge n. 50 del 2017, continuano ad essere applicati sulla quota residua del 20% di assegnazione definita nei termini di cui sopra.

Nessuna Regione ha condiviso tale proposta di ripartizione dei fondi.

Le Regioni hanno da ultimo proposto nuove formulazioni della relativamente al finanziamento del trasporto pubblico locale attraverso l'assegnazione del gettito delle compartecipazioni ai tributi erariali, tuttavia tale richiesta è stata ritenuta tecnicamente non accoglibile perché il sistema che propongono cristallizzerebbe l'assegnazione delle risorse a favore della Regione nell'importo attualmente definito con i criteri di cui al d.P.C.m. 11 marzo 2013, vanificando qualunque processo di efficientamento del settore e sono in contrasto con il meccanismo di riparto del Fondo ispirato all'applicazione di criteri volti ad incentivare la gestione efficiente e razionale dei servizi e a favorire il massimo grado di concorrenza nell'assegnazione dei servizi. Inoltre si andrebbe a delineare una discriminazione tra le Regioni su una delle principali voci di spesa a livello regionale,

rischiando di ostacolare gravemente il raggiungimento degli obiettivi globalmente perseguiti dalla riforma del trasporto pubblico locale.

Le considerazioni fin qui esposte in merito alle richieste avanzate dalle Regioni Veneto e Lombardia sono valide anche per **la Regione Emilia Romagna** che, in relazione alla materia **"grandi reti di trasporto"**, ha formulato sostanzialmente le medesime istanze di devoluzione per i diversi settori infrastrutturali (strade, autostrade, ferrovie, trasporto pubblico locale, infrastrutture strategiche), **non richiedendo, però il trasferimento al demanio della Regione delle tratte autostradali e stradali e ferroviari e dei beni degli impianti dell'infrastruttura ferroviaria.**

In più, sempre in tema di "grandi reti di trasporto", si segnala che la riserva allo Stato della disciplina della localizzazione delle infrastrutture è necessaria e coerente con l'attuale assetto costituzionale delineato dall'art. 117 Costituzione, primo comma, con particolare riguardo ai profili relativi alla sicurezza dello Stato (lett. d), alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato (lett. m), alla protezione dei confini nazionali (lett. q), alle evidenti connessioni con la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s), ma prima di tutto dall'art. 5 della Costituzione, che nel favorire l'autonomia richiede che sia garantita l'unità della Repubblica.