

---

XVI Legislatura – Camera dei deputati Atto n. 4242

*Nota di approfondimento a cura del Comitato di Redazione ACI del 21.7.2011*

L'atto n. C 4242 recante "Modifiche all'articolo 27 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e all'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di determinazione delle somme dovute per l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze, nonché disposizioni concernenti l'utilizzazione dei relativi proventi " presentato alla Camera di iniziativa dell'On. Montagnoli ed altri, è stato assegnato per l'esame in sede referente alla VIII Commissione permanente (Ambiente, territorio e lavori pubblici). L'atto è attualmente all'analisi della Commissione in sede referente e stati richiesti i pareri delle commissioni 1<sup>a</sup> (Aff. costit.), 5<sup>a</sup> (Bilancio), 9<sup>a</sup> (Trasporti), 10<sup>a</sup> (Att. produt.), Questioni regionali. Il disegno di legge propone la modifica dell'articolo 27 del codice della strada, comma 8, disponendo nuove norme in tema di accessi stradali, e di calcolo del canone. Si riporta di seguito lo schema del disegno di legge con la relazione di accompagnamento.

### **PROPOSTA DI LEGGE**

d'iniziativa dei deputati

Montagnoli, Bitonci, Bragantini, Callegari, Dal Lago, Dozzo, Guido Dussin, Luciano Dussin, Forcolin, Goisis, Gidoni, Munerato, Negro, Stefani, Bonino, Chiappori, Follegot, Grimoldi

Modifiche all'articolo 27 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e all'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, in materia di determinazione delle somme dovute per l'uso o l'occupazione delle strade e delle loro pertinenze, nonché disposizioni concernenti l'utilizzazione dei relativi proventi

*Presentata il 31 marzo 2011*

---

Onorevoli Colleghi! — I passi carrai rientrano nella fattispecie degli «accessi e diramazioni» e consistono in interventi sull'infrastruttura viaria che consentono immissioni di veicoli da e verso un'area privata laterale e come tali esulano dall'uso ordinario della strada, concretandone un uso eccezionale, che deve, quindi, essere assentito, mediante apposito provvedimento, dall'ente proprietario della strada interessata, che nel caso ci si riferisca alla rete stradale di interesse nazionale è la società Ente nazionale per le strade (ANAS) Spa, ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 143 del 1994, richiamato dall'articolo 7, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178 del 2002.

In tal senso, l'articolo 27, comma 1, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, nel testo vigente, prevede che le domande dirette a conseguire le concessioni e le autorizzazioni per gli accessi, se interessano strade o autostrade statali, sono presentate al competente ufficio della società ANAS Spa e, in caso di strade in concessione, all'ente concessionario che provvede a trasmetterle con il proprio parere al competente ufficio della società ANAS Spa ove le convenzioni di concessione non consentono al concessionario di adottare il relativo provvedimento.

I cittadini che risiedono e le attività che hanno sede fuori dal cartello di centro abitato sono costretti a pagare, quindi, la tassa sui passi carrai, trovandosi così, di fatto, a pagare due volte le tasse sulle strade: sia, ordinariamente, per la manutenzione delle strade urbane, sia, straordinariamente, per la manutenzione delle strade regionali e statali.

Casi clamorosi di tali eccessi sono oggi denunciati soprattutto nella regione Veneto, a seguito, in particolare, di una questione che nasce dall'attività, avviata nel 1999 dal compartimento della società ANAS Spa del Veneto, per la verifica *in loco* della corrispondenza tra lo stato dei luoghi e i dati contenuti negli applicativi gestionali della società.

Nel 2004, a seguito di un'azione di regolarizzazione, sono iniziate le proteste di alcuni utenti, concluse con la nascita del cosiddetto «Comitato passi carrai», che una volta definita la propria costituzione formale (2008), è stato riconosciuto, dalle strutture locali della società ANAS Spa, quale soggetto interlocutore, in grado di fornire una rappresentazione più ampia, rispetto alle singole posizioni, in materia di accessi stradali.

I criteri utilizzati dall'ANAS Spa per la determinazione dei canoni sono quelli indicati dal citato articolo 27, comma 8, del codice della strada.

In particolare – tenendo sempre presente il dato fondamentale per cui l'apertura dell'accesso carraio è legittimata solo dall'emanazione di un provvedimento amministrativo, rilasciato dall'ente proprietario della strada nel suo ruolo di gestore dell'infrastruttura viaria e responsabile della sicurezza della circolazione – la norma dispone che, nella determinazione della somma da versare all'ente rilasciante, si deve aver riguardo:

- 1) alle soggezioni che derivano alla strada;
- 2) al valore economico risultante dal provvedimento;
- 3) al vantaggio che il beneficiario ricava dal provvedimento stesso.

Questi criteri sono tradotti in una formula matematica, la cui applicazione è suscettibile di produrre canoni di diverso importo, in funzione di quei fattori che la formula stessa prende in considerazione (tipologia di accesso, larghezza geometrica, importanza della strada eccetera).

La rivalutazione dei canoni per i passi carrai è stata disciplinata dall'articolo 55, comma 23, della legge n. 449 del 1997, secondo cui: «Le entrate proprie dell'Ente nazionale per le strade, ente pubblico economico, derivanti dai canoni e dai corrispettivi dovuti per le concessioni e le autorizzazioni (...) sono aggiornate ogni anno (...). In sede di primo adeguamento, l'aumento richiesto a ciascun soggetto titolare di concessione o autorizzazione non può superare il 150 per cento del canone o corrispettivo attualmente dovuto»; tale disposizione ha anche delineato una scansione procedimentale per la determinazione annuale dei canoni stessi: *a)* delibera del consiglio di amministrazione; *b)* provvedimento del

---

presidente; c) esercizio della vigilanza da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; d) pubblicazione dei canoni nella *Gazzetta Ufficiale*.

La formula matematica per l'individuazione dei canoni, dunque, non è in alcun modo stabilita da «organi» territoriali della società ANAS Spa; essa è approvata dal consiglio di amministrazione della società ed è parte costitutiva del provvedimento annuale di determinazione dei canoni (sottoposto a vigilanza ministeriale, quindi firmato dal presidente della società ANAS Spa e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ai sensi e per gli effetti della disposizione citata).

Esiste, tuttavia, la possibilità che, in diverse aree geografiche, accessi geometricamente identici producano canoni di importo diverso: questo dipende dalla presenza nella formula di un coefficiente, del tutto oggettivo, volto a misurare l'importanza della strada (vengono in rilievo il traffico giornaliero medio la distanza dai maggiori centri abitati eccetera). Va sottolineato che il provvedimento della società ANAS Spa, contenente la formula matematica per il calcolo dei canoni, ha sempre superato, senza osservazioni, il vaglio della vigilanza ministeriale.

Il Comitato citato è sorto con la finalità di favorire «l'eliminazione delle disparità di trattamento applicate da diversi enti proprietari di strade eliminando gli effetti distorsivi che tali situazioni hanno sulla concorrenza», nonché per creare le condizioni affinché il «potere di fissare l'importo dei canoni, quale ne sia la fonte, non si sostanzi attraverso posizioni di privilegio e senza limiti legali, ma sia anche improntato a criteri di logicità e buon senso tale da consentire ai concessionari di verificare e contestare l'ammontare della pretesa all'interno del sinallagma contrattuale».

Nel 2003, ai sensi della legge n. 449 del 1997, sono iniziati, in base alle nuove tabelle e coefficienti di calcolo, gli aumenti unilaterali da parte della società ANAS Spa del canone sui passi carrai che hanno comportato aumenti discrezionali, che per qualche attività, in Veneto, sono arrivati anche all'8.000 per cento: un cittadino privato è costretto a pagare centinaia di euro e un'attività commerciale migliaia di euro per accedere a

una strada.

Il difensore civico di Padova ha riscontrato, nella legge n. 449 del 1997, aspetti di «vessatorietà, iniquità, nonché contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico», giudizio poi condiviso dal difensore civico della regione Veneto.

Il provvedimento annuale di determinazione dei canoni dell'ANAS Spa ha natura discrezionale perché dà un contenuto numerico ai parametri indicati, genericamente, nell'articolo 27, comma 8, del codice della strada, e questo comporta una notevole difformità di trattamento da compartimento a compartimento e, quindi, una conseguente alterazione della concorrenza.

Molti cittadini che hanno l'accesso della propria abitazione su strade di proprietà della società ANAS Spa hanno ricevuto richieste di pagamento di canoni molto elevati, ormai quintuplicati rispetto all'origine e diversificati senza apparente motivo, come nel caso degli accessi sulla via Romea tra Venezia e Chioggia.

La problematica della disparità di calcolo dei canoni richiesti e delle conseguenze che essa provoca non riguarda solo il Veneto ed è stata sollevata più volte attraverso proteste e ricorsi, nonché interrogazioni parlamentari e ordini del giorno.

La presente proposta di legge è finalizzata, pertanto, a porre fine alla disparità di trattamento che subiscono i cittadini e le imprese da parte della società ANAS Spa nelle modalità di calcolo del canone dovuto per i passi carrai.

## **PROPOSTA DI LEGGE**

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 27 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285).*

1. Il comma 8 dell'articolo 27 del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, è sostituito dal seguente:

«8. La misura della somma è determinata d'intesa con la regione territorialmente competente, tenendo conto delle soggezioni che derivano alla strada o all'autostrada, quando la concessione costituisce l'oggetto

---

principale dell'impresa, dell'eventuale valore economico risultante dal provvedimento di autorizzazione o di concessione e dell'eventuale vantaggio che l'utente ne ricava».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449).*

1. Il comma 23 dell'articolo 55 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è sostituito dal seguente:

« 23. Le entrate proprie della società Ente nazionale per le strade (ANAS) Spa, ente pubblico economico, derivanti dai canoni e dai corrispettivi dovuti per le concessioni e le autorizzazioni diverse da quella prevista dall'articolo 20, comma 1, dello statuto della medesima società, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2001, n. 389, determinate in base ai criteri dell'articolo 27, comma 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e successive modificazioni, sono aggiornate ogni anno, con atto dell'amministratore della società in base a delibera del consiglio di amministrazione, da comunicare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'esercizio della vigilanza governativa, da esercitare entro i successivi trenta giorni. Decorso tale termine, l'atto dell'amministratore dell'ente è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. L'eventuale aumento richiesto a ciascun soggetto titolare di concessione o di autorizzazione non può superare, per l'anno di riferimento, il tasso d'inflazione rilevato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nell'anno relativamente precedente».

Art. 3.

*(Destinazione delle somme relative ai canoni e ai corrispettivi derivanti dalle concessioni e dalle autorizzazioni per gli accessi di strade o di autostrade statali).*

---

1. I proventi derivanti dai canoni e dai corrispettivi dovuti per le concessioni e le autorizzazioni di cui all'articolo 55, comma 23, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dalla presente legge, devono essere utilizzati, d'intesa con la regione interessata, per interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere stradali in oggetto, oltre che a nuovi investimenti a sostegno della mobilità locale nella medesima regione.

Art. 4.

*(Norma transitoria).*

1. Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima legge iniziati a decorrere dal 1° gennaio 1998. Per i medesimi procedimenti non si fa comunque luogo al rimborso di pagamenti già assolti alla stessa data di entrata in vigore.