

MISSIONE 3 – D.L. 24 febbraio 2023 n. 13 PNRR 3 – ART. 32

La semplificazione delle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Con il Capo VI (artt. 32 – 34) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune* il Legislatore introduce le disposizioni urgenti in materia di infrastrutture e trasporti.

In particolare, l'art. 32 è intervenuto a semplificare le procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento ai sensi del D.L. 18 aprile 2019, n. 32¹ (il c.d. *sblocca cantieri*) attraverso l'inserimento del comma 2-bis all'art. 4 dello stesso decreto, il quale disciplina le procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento ai sensi dello stesso D.L. n. 32/2019. L'intervento semplificatorio in esame investe una normativa precedente al PNRR e alle disposizioni eurounitarie e nazionali che ne regolamentano l'attuazione (Regolamento UE 2021/241, D.L. n. 59/ 2021, D.L. n. 77/2021, ecc.), appare quindi utile, per un corretto inquadramento dell'intervento novativo, una breve ricostruzione del contesto in cui va ad inserirsi la nuova disciplina.

Il decreto *sblocca cantieri* ha introdotto nell'ordinamento italiano una riforma di grande impatto finalizzata ad imprimere un impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo, che hanno introdotto disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici e per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici². Misure volte, quindi, a favorire la ripresa e la crescita economica.

¹ Il D.L. n. 32/2019 *Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici* è stato convertito con modificazioni dalla L. 14 giugno 2019, n. 55.

² Il decreto *sblocca cantieri* ha rappresentato la risposta dell'ordinamento interno ai motivi di censura lamentati dalla Commissione Europea con la *Lettera di costituzione in mora* n. 2018/2273, notificata il 25 gennaio 2019 “*Non conformità dell'ordinamento interno rispetto ad alcune disposizioni delle direttive europee in materia di contratti pubblici*”, ed aveva la finalità, tra le altre, di evitare la procedura di infrazione. Inoltre, attraverso questa riforma sono state recepite alcune delle indicazioni pervenute dagli *stakeholder*. Sul fronte dei contratti pubblici era, infatti, piuttosto sentita la necessità di una semplificazione ed accelerazione delle procedure per l'affidamento dei contratti pubblici, pur nel rispetto dei criteri di imparzialità e trasparenza nello svolgimento delle relative procedure. Il provvedimento è anche intervenuto a dirimere le questioni relative al coordinamento tra la disciplina del *Codice dei contratti pubblici* (di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50) e le disposizioni normative in tema di fallimento, concordato preventivo, amministrazione controllata e liquidazione coatta amministrativa delle imprese.

Si tratta di finalità³ in gran parte coincidenti (sebbene di portata meno ampia) con quelle perseguire dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴

Il citato art. 4 del D.L. n. 32 del 2019, oggetto di novella contiene una serie di misure semplificatorie relative ad interventi infrastrutturali ritenuti prioritari. In particolare, questa norma affida al Presidente del Consiglio dei ministri, l'individuazione⁵ degli interventi infrastrutturali per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più *Commissari straordinari*⁶ in quanto caratterizzati da:

- un elevato grado di complessità progettuale;
- da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa;
- complessità delle procedure tecnico-amministrative;
- un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale

Ai Commissari straordinari è attribuito, dal comma 2, dell'art. 4, il potere di ***assumere ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi e di stabilire le condizioni per l'effettiva realizzazione dei lavori.***

La normativa attribuiva ai Commissari straordinari anche il compito dell'eventuale ***rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati***, operando in

³ Nel preambolo del D.L. n. 32/2019 viene sottolineata, tra le altre cose, la necessità ed urgenza di:

- emanare disposizioni volte a favorire la crescita economica e a dare impulso al sistema produttivo del Paese, mediante l'adozione di misure volte alla semplificazione del quadro normativo e amministrativo connesso ai pubblici affidamenti, concernenti, in particolare, la disciplina dei contratti pubblici;
- operare in termini di maggiore semplificazione ed accelerazione per l'affidamento dei contratti pubblici, garantendo, al contempo, i necessari parametri di imparzialità e trasparenza nello svolgimento delle relative procedure;
- semplificare le procedure di approvazione dei progetti al fine di pervenire al celere utilizzo delle risorse finanziarie destinate all'esecuzione di interventi infrastrutturali indifferibili.

⁴ A tal proposito si ricorda che il PNRR ha definito *obiettivo essenziale* la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni.

⁵ Su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari,

⁶ La figura del *commissario straordinario* è stata introdotta dall'art. 13 del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, il quale prevedeva che lo stesso venisse nominato con D.P.C.M., al fine di attivare stanziamenti già esistenti, incagliati per diversi motivi, per opere appaltate o affidate a *general contractor* di rilevante interesse nazionale per le implicazioni occupazionali ed i connessi riflessi sociali. I poteri del Commissario straordinario previsti dall'art. 13 D.L. n. 67/1997, ai commi da 4 a 4-*quater* riguardavano:

- l'adozione di provvedimenti con poteri sostitutivi, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, e dei principi generali dell'ordinamento, con indicazione delle principali norme cui si intende derogare e con motivazione;
- l'assunzione diretta della qualità di stazione appaltante.

raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi, al fine dell'applicazione delle migliori pratiche.

L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni e delle province autonome territorialmente competenti, veniva considerata sostitutiva di ogni autorizzazione, parere, visto e nulla-osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici e per quelli di tutela ambientale⁷.

All'interno di questo scenario l'art. 32 del D.L. 13/2023, con l'introduzione del comma 2-bis all'art. 4 del D.L. n. 32/2019, ha immesso nell'ordinamento alcune novità con specifico riferimento alle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento.

L'attuale modifica normativa, introdotta con il provvedimento d'urgenza, interviene sull'articolo 4, comma 2, del D.L. n. 32 del 2019, **nella parte relativa all'approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica per le opere ferroviarie.**

Il comma **2-bis** prevede, che relativamente ai progetti delle infrastrutture ferroviarie, l'approvazione dei progetti non ancora appaltati può avere ad oggetto anche il *progetto di fattibilità tecnica ed economica* di cui all'art. 23, commi 5 e 6, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (*Codice dei contratti pubblici*), a condizione che tale progetto sia redatto secondo le modalità e le indicazioni di cui all'articolo 48, comma 7, quarto periodo, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77. In tal caso, la stazione appaltante pone a base di gara direttamente il progetto di fattibilità tecnica ed economica approvato dal Commissario straordinario, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti.

In altri termini, il D.L. n. 13/2023 ha esteso l'applicabilità del c.d. *appalto integrato derogante* anche alle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento ai sensi del decreto sblocca cantieri. A tal fine è, però, necessario che il *progetto di fattibilità tecnica ed economica*⁸ sia redatto secondo le modalità e le indicazioni definite dalle *Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da*

⁷ In materia di tutela di beni culturali e paesaggistici viene peraltro stabilito il principio del silenzio-assenso per il rilascio di determinati atti amministrativi propedeutici all'approvazione del progetto (autorizzazione, parere favorevole, visto o nulla osta), il cui termine è fissato in misura comunque non superiore a sessanta giorni; decorso tale termine, in assenza di pronuncia da parte dell'autorità competente, l'autorizzazione, parere favorevole, visto o nulla osta si intende rilasciato. Inoltre, in materia di tutela ambientale i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati.

⁸ Ai sensi dell'art. 23, comma 5, del D.Lgs. n. 50 del 2016, il *progetto di fattibilità tecnica ed economica* individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.

porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (di cui al comma 7, quarto periodo del citato art. 48).