

MISSIONE 3 – D.L. 24 febbraio 2023 n. 13 PNRR 3 - La semplificazione delle procedure in materia di interventi sulle infrastrutture strategiche di competenza del MIT



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

1. Le infrastrutture di particolare complessità nel c.d. *Decreto PNRR 3*

Con il Capo VI, Titolo II, Parte II (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 c.d. *decreto PNRR 3*) il Legislatore ha introdotto disposizioni urgenti in materia di infrastrutture e trasporti volte a semplificare e ad accelerare la realizzazione di interventi strategici¹.

Entrando nello specifico delle procedure in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto l'art. 33 ha modificato gli artt. 44, 44-bis e 45 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, concernente la "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*", convertito con modificazioni dalla L. n. 108 del 2021, introducendo, per questa via, ulteriori misure di semplificazioni procedurali relativamente agli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Le modifiche all'art. 44 del D.L. n. 77/2021

Il primo comma dell'art. 33, D.L. n. 13/2023 ha innovato in più punti l'art. 44 del D.L. n. 77/2021, introducendo una misura a carattere semplificativo ed acceleratorio. Il nuovo comma 1 del citato art. 44 estende l'applicazione della procedura in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto di cui allo stesso art. 44 (commi 1, 1-bis, 1-ter, 2, 3, 4, 5, 6, 6-bis, 7 e 8), precedentemente riservata agli interventi indicati nell'Allegato IV dello stesso D.L. n. 77/2021, a tutti gli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai

¹ In particolare il citato Capo VI si occupa di:

- Semplificazioni delle procedure per la realizzazione degli interventi ferroviari oggetto di commissariamento ai sensi del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (art. 32);
- Semplificazioni procedurali relative agli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 33);
- Disposizioni per favorire gli acquisiti di immobili da parte degli enti previdenziali per soddisfare esigenze logistiche delle Pubbliche amministrazioni e per il reperimento di nuovi sedi per esigenze connesse al PNRR e per il reperimento di nuovi sedi per esigenze connesse al PNRR (art. 34).

programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse.

Si tratta, in particolare, delle seguenti opere:

- 1) Realizzazione asse ferroviario Palermo-Catania-Messina;
- 2) Potenziamento linea ferroviaria Verona–Brennero;
- 3) Realizzazione della linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria;
- 4) Realizzazione della linea ferroviaria Battipaglia-Potenza-Taranto;
- 5) Realizzazione della linea ferroviaria Roma-Pescara;
- 6) Potenziamento della linea ferroviaria Orte-Falconara;
- 7) Realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro (Campania);
- 8) Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera (Lazio);
- 9) Interventi di potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste (progetto *Adriagateway*);
- 10) Realizzazione della Diga foranea di Genova.

In relazione a tali interventi, il progetto è trasmesso, a cura della stazione appaltante, al Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'espressione del parere sui progetti di fattibilità tecnica ed economica dei lavori pubblici, di cui all'art. 48, comma 7, del D.L. n. 77/2021².

Il *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici*, entro 15 giorni dalla ricezione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, è tenuto a verificare l'esistenza di evidenti carenze, di natura formale o sostanziale, comprese quelle afferenti gli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali. In caso di errori o incompletezze, tali da non consentire l'espressione del parere, il progetto è restituito alla stazione appaltante richiedente con l'indicazione degli errori riscontrati e delle

² L'Art. 48 comma 7, in deroga a quanto previsto dall'art. 215 del *Codice dei contratti pubblici*, per gli interventi relativi ad investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti funzionali, finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea e delle infrastrutture di supporto ad essi connesse, anche se non finanziate con dette risorse, prevede che il parere del *Consiglio Superiore dei lavori pubblici* sia reso esclusivamente sui *progetti di fattibilità tecnica ed economica* di lavori pubblici di competenza statale, o comunque finanziati per almeno il 50% dallo Stato, di *importo pari o superiore* ai 100 milioni di euro. In questi casi, il parere reso dal Consiglio Superiore (in deroga a quanto previsto dall'art. 1, comma 9, del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55) non riguarda anche la valutazione di congruità del costo. In relazione agli investimenti di *importo inferiore* ai 100 milioni di euro fino al 31 dicembre 2026, si prescinde dall'acquisizione del parere di cui al comma 3 del citato art. 215 del *Codice dei contratti pubblici*.

eventuali modifiche ed integrazioni necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole.

La L. 21 aprile 2023, n. 41, che ha convertito, con modificazioni, il D.L. n. 13/2023 ha introdotto una ulteriore misura acceleratoria in base alla quale, tenuto conto delle preminenti esigenze di appaltabilità delle opere, il *Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici* può disporre che l'attività di verifica dell'esistenza di evidenti carenze progettuali, con le medesime modalità di cui al periodo precedente, sia svolta da una delle Sezioni esistenti del Consiglio superiore dei lavori pubblici, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La stazione appaltante procede alle modifiche e alle integrazioni richieste dal Comitato speciale, entro il termine perentorio di 15 giorni dalla data di restituzione del progetto. Il Comitato speciale esprime il parere entro il termine massimo di 45 giorni dalla ricezione del progetto di fattibilità tecnica ed economica ovvero entro il termine massimo di 20 giorni dalla ricezione del progetto modificato o integrato secondo quanto previsto dal presente comma. Decorsi tali termini, il parere si intende reso in senso favorevole.

La riforma ha lasciato invariati i successivi commi 1-*bis* e 1-*ter*. Per quanto concerne gli interventi testé descritti, per i quali sia già stato richiesto o acquisito il parere del *Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici* (ai sensi dell'articolo 215 del *Codice dei contratti pubblici*) alla data in cui è entrato in vigore il D.L. n. 77/2021, il comma 1-*bis* precisa che tale parere tiene luogo di quello del *Consiglio superiore dei lavori pubblici* per l'espressione del parere sui *progetti di fattibilità tecnica ed economica dei lavori pubblici* (di cui al comma 1), relativamente:

- agli effetti della verifica del progetto effettuata ai sensi dell'art. 26, comma 6, del citato *Codice dei contratti pubblici*;
- agli obblighi di comunicazione in capo alla stazione appaltante;
- ai termini di indizione delle procedure di aggiudicazione, anche ai fini dell'esercizio dell'intervento sostitutivo (di cui all'art. 12 del D.L. n. 77/2021).

Restano, comunque, ferme le disposizioni dei successivi commi 5 e 6 per le ipotesi di approvazione del progetto da parte della *Conferenza di servizi* sulla base delle posizioni prevalenti o qualora siano stati espressi dei dissensi qualificati.

Mentre, per quanto riguarda, la realizzazione di interventi relativi al sistema di trasporto pubblico locale a impianti fissi³ e, in particolare, a quelli che risultano finanziati in tutto in parte con le risorse del PNRR, il *comma 1-ter* prevede che il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici è obbligatorio esclusivamente con riguardo agli interventi il cui valore, limitatamente alle componenti delle *opere civili*, sia pari o superiore a 100 milioni di euro. Al fine di ridurre i tempi di espressione del parere, la Direzione generale del MIMS, competente in materia di trasporto pubblico locale a impianti fissi, provvede, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, allo svolgimento dell'attività istruttoria e alla formulazione di una proposta di parere al Consiglio superiore dei lavori pubblici, che si pronuncia nei successivi 30 giorni. Decorso tale termine, il parere si intende reso in senso favorevole.

La citata L. n. 41/2023, con la conversione in legge del D.L. n. 13/2023, ha disposto, tra le altre cose, anche l'introduzione del *comma 1-quater*, all'art. 44 del D.L. n. 77/2021, il quale reca disposizioni acceleratorie per le procedure di approvazione degli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie citate e alle altre infrastrutture ferroviarie di cui all'art. 53-*bis* del D.L. n. 77/2021 per i quali sia stato nominato un *Commissario straordinario* ai sensi di legge⁴.

Tali procedure, anche eventualmente suddivisi in lotti funzionali, possono essere avviate dal Commissario straordinario o dalla stazione appaltante anche nel caso in cui la disponibilità dei finanziamenti sia limitata al solo progetto di fattibilità tecnica

³ Si tratta di sistemi collettivi di pubblico trasporto terrestre, di competenza statale o rientranti nelle attribuzioni delle regioni o degli enti locali territoriali, in cui il sistema è vincolato permanentemente al suolo, come metropolitane, tramvie, filovie, impianti a fune e funicolari terrestri, ascensori, scale e tappeti mobili, sistemi ettometrici ed assimilabili, ecc.

⁴ In particolare l'art. 4 del D.L. n. 32/2019 affida a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, l'individuazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale, per la cui realizzazione o il cui completamento si rende necessaria la nomina di uno o più Commissari straordinari.

ed economica. In tale ipotesi, fermi restando gli effetti dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ai sensi del TU di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (c.d. *TU in materia di espropriazione per pubblica utilità*), decade qualora, entro sei mesi dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, il Commissario straordinario non adotti apposita ordinanza attestante l'assegnazione dei finanziamenti necessari per la realizzazione degli interventi.

Gli interventi in parola sono considerati prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per i successivi livelli progettuali e per la loro realizzazione. In caso di decadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, restano valide le autorizzazioni e le intese già acquisite, purché il Commissario straordinario attesti l'assenza di modifiche al progetto sulla base del quale i pareri, le autorizzazioni e le intese sono stati rilasciati.

Per quanto riguarda l'*iter* procedimentale relativo alla verifica preventiva dell'interesse archeologico (di cui all'Allegato I.8 al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti Pubblici*) ed alla valutazione di impatto ambientale (VIA), i cui esiti dovranno poi essere acquisiti nel corso della conferenza di servizi, il comma 2 dispone che il progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo agli interventi sopra descritti sia trasmesso *dalla stazione appaltante alla competente soprintendenza* decorsi 15 giorni dalla trasmissione del progetto di fattibilità tecnica ed economica al *Consiglio superiore dei lavori pubblici*, nel caso in cui quest'ultimo non sia stato restituito alla stazione appaltante richiedente, con l'indicazione, delle integrazioni ovvero delle eventuali modifiche necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole (come prescritto dal terzo periodo del comma 1), ovvero contestualmente alla trasmissione al citato Consiglio del progetto modificato nei termini richiesti.

Il termine per la richiesta della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico per i progetti di grandi opere infrastrutturali o a rete è fissato a 45 giorni per gli interventi indicati nell'Allegato IV dello stesso D.L. n. 77/2021 e per tutti gli interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. L'ultimo periodo del secondo comma, come novellato dall'art. 33, comma 1, n. 2), punto 2.2), precisa che la verifica preventiva

dell'interesse archeologico si svolge secondo le modalità di cui all'articolo 48, comma 5-ter.

Alla luce di quest'ultima norma, introdotta dall'art. 14, comma 1, lettera d) del D.L. n. 13/2023, qualora non emerga un interesse archeologico, le risultanze della *valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico*⁵, corredate dalle eventuali prescrizioni relative alle attività di assistenza archeologica in corso d'opera, sono acquisite nel corso della conferenza dei servizi sul progetto di fattibilità.

Nel caso contrario, ossia quanto dalla *valutazione di assoggettabilità alla verifica preventiva dell'interesse archeologico* emerga l'esistenza di un interesse archeologico, il soprintendente fissa il termine per la conclusione della procedura (di cui al comma 9 del medesimo articolo 25⁶) tenuto conto del cronoprogramma dell'intervento e, comunque, non oltre la data prevista per l'avvio dei lavori. Le modalità di svolgimento della procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico (come disciplinata dall'art. 25, commi 8, 9, 10, 11, 12 e 14, del *Codice dei contratti pubblici*) sono disciplinate con apposito decreto del Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, fermo restando quanto previsto dalla Linee Guida finalizzate ad assicurare speditezza, efficienza ed efficacia alla procedura di *verifica preventiva dell'interesse archeologico* ai sensi del citato articolo 25, comma 13⁷.

⁵ Realizzata nelle forme di cui all'art. 25, comma 3, del *Codice dei contratti pubblici*.

⁶ La norma in questione prevede che la procedura si concluda in un termine predeterminato dal soprintendente in relazione all'estensione dell'area interessata, con la redazione della relazione archeologica definitiva, approvata dal soprintendente di settore territorialmente competente. La relazione contiene una descrizione analitica delle indagini eseguite, con i relativi esiti di seguito elencati, e detta le conseguenti prescrizioni:

- a) contesti in cui lo scavo stratigrafico esaurisce direttamente l'esigenza di tutela;
- b) contesti che non evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi di reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in altra sede rispetto a quella di rinvenimento;
- c) complessi la cui conservazione non può essere altrimenti assicurata che in forma contestualizzata mediante l'integrale mantenimento in sito.

⁷ Con le medesime Linee guida sono individuati procedimenti semplificati, con termini certi, che garantiscano la tutela del patrimonio archeologico tenendo conto dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera.

Nel caso in cui sia richiesta la *valutazione di impatto ambientale* (VIA)⁸, su uno degli interventi indicati dall'comma 1 dell'art. 44, D.L. n. 77/2021⁹ il *progetto di fattibilità tecnica ed economica* è trasmesso, a cura della stazione appaltante, all'autorità competente, unitamente alla documentazione richiesta¹⁰. L'invio di tali documenti dovrà avvenire:

- decorsi 15 giorni dalla trasmissione al *Consiglio superiore dei lavori pubblici* del progetto di fattibilità tecnica ed economica, nel caso in cui questo non sia stato restituito con l'indicazione delle integrazioni ovvero delle eventuali modifiche necessarie (ai sensi del terzo periodo del comma 1);
- contestualmente alla trasmissione al citato Consiglio del progetto modificato nei termini dallo stesso richiesti.

Ai fini della presentazione dell'istanza di VIA non è richiesta, per gli interventi di cui sopra, la documentazione di relazione paesaggistica e di relazione paesaggistica semplificata (di cui alla lettera *g-bis*) dell'art. 23, comma 1, D.Lgs. n.152/2006)¹¹.

Gli esiti della VIA sono trasmessi e comunicati dall'autorità competente alle altre amministrazioni, partecipanti alla conferenza di servizi. Qualora si sia svolto il dibattito

⁸ Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. b) del c.d. *T.U. Ambiente* la Valutazione d'impatto ambientale VIA è *il processo che comprende [...] l'elaborazione e la presentazione dello studio d'impatto ambientale da parte del proponente, lo svolgimento delle consultazioni, la valutazione dello studio d'impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente e degli esiti delle consultazioni, l'adozione del provvedimento di VIA in merito agli impatti ambientali del progetto, l'integrazione del provvedimento di VIA nel provvedimento di approvazione o autorizzazione del progetto.*

⁹ Interventi di particolare complessità o di rilevante impatto indicati dal citato Allegato IV e quelli di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, ivi comprese le infrastrutture di supporto ad essi connesse.

¹⁰ Che ai sensi dell'art. 22, comma 1, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 comprende lo studio di impatto ambientale (predisposto dal proponente secondo le indicazioni contenute nella normativa di settore) e il parere espresso dall'autorità competente a seguito della fase di consultazione sulla definizione dei contenuti dello studio di impatto ambientale, qualora attivata.

¹¹ Sotto il profilo della tecnica normativa adottata sembra opportuno segnalare che il terzo comma dell'art. 44, D.L. n. 77/2021, per quanto concerne la presentazione dell'istanza di VIA, in relazione agli interventi di cui all'Allegato IV ed a quelli finanziati, in tutti o in parte, con risorse europee (incluso PNRR e PNC) richiama l'ultimo periodo dell'art. 48, comma 5-bis, ove è previsto che ai fini della presentazione dell'istanza di VIA, non è richiesta la documentazione di cui alla lettera *g-bis*) del comma 1 dell'art. 23 D.Lgs. n. 152/2006. La non applicazione di tale punto è, quindi, il risultato *mediato* dal citato art. 48, comma 5-bis, ult. per.

pubblico¹², si esclude il ricorso all'inchiesta pubblica¹³. Le procedure di VIA di tutti gli interventi in questione sono svolte con le modalità e nei tempi previsti dalla normativa speciale (art. 8, comma 2-bis, del D.Lgs. n.152/2006).

Nel caso in cui, nell'ambito di tali interventi, sia stato nominato un commissario straordinario, si applica la riduzione dei termini prevista dall'art. 4, comma 2, secondo periodo, del D.L. n. 32/2019¹⁴, compatibilmente con i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'UE, inclusi quelli previsti dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011.

Il successivo comma 4, in relazione agli interventi individuati dall'Allegato IV del D.L. 77/2021 e dagli altri interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti finanziati con le risorse previste dal PNRR, dal PNC o con risorse comunitarie, assegna alla stazione appaltante un termine di 15 giorni¹⁵ (decorrente dalla trasmissione al Consiglio superiore dei lavori pubblici del progetto di fattibilità

¹² Ai sensi dell'art. 2 del D.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76 per dibattito pubblico si intende *il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi individuati dalla normativa* (segnatamente dall'Allegato 1 allo stesso D.P.C.M.). L'art. 46 del D.L. n. 77/2021, derogando parzialmente tale norma, prevede che per gli interventi di particolare complessità o di rilevante impatto (indicati nell'Allegato IV del D.L. n. 77/2021), nonché per quelli finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC possono essere individuate soglie dimensionali delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico inferiori a quelle previste dall'Allegato 1 del D.P.C.M. n. 76/2018.

¹³ Il legislatore, quindi, nel contemperare le diverse esigenze rappresentate, da un lato, del *preminente valore dell'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR, nel PNC* (di cui all'art. 1, comma 2, del D.L. n. 77/2021) e, dall'altro, dalla necessità di partecipazione e di confronto tra la pubblica amministrazione proponente l'opera e i soggetti, pubblici e privati, ad essa interessati e coinvolti dai suoi effetti, ha concluso che queste ultime esigenze possano essere soddisfatte anche con il solo dibattito pubblico.

¹⁴ La norma citata prevede che *l'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati.*

¹⁵ Ove non sia stato restituito – ai sensi del terzo periodo del comma 1 – a causa di evidenti carenze, di natura formale o sostanziale, comprese quelle afferenti gli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali, con l'indicazione degli errori riscontrati e delle eventuali modifiche ed integrazioni necessarie ai fini dell'espressione del parere in senso favorevole ovvero contestualmente alla trasmissione al citato Consiglio del progetto modificato nei termini dallo stesso richiesti

tecnica ed economica) per convocare la conferenza di servizi per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

La conferenza di servizi è svolta in forma semplificata e nel corso della stessa sono acquisite e valutate le eventuali prescrizioni e direttive adottate dal *Consiglio superiore dei lavori pubblici*, nonché gli esiti del dibattito pubblico e le eventuali osservazioni preliminari concernenti la verifica preventiva dell'interesse archeologico e la VIA. Inoltre, si tiene il conto delle preminenti esigenze di appaltabilità dell'opera e della sua realizzazione entro i termini previsti dal PNRR ovvero, in relazione agli interventi finanziati con le risorse del PNC, dal decreto previsto dall'art. 1, comma 7 del D.L. n. 59/2021¹⁶.

La determinazione conclusiva della conferenza approva il progetto e tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative. Inoltre, la determinazione conclusiva della conferenza perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l'intesa tra Stato e regione o provincia autonoma, in ordine alla localizzazione dell'opera ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti e comprende i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita. Conseguentemente l'ente territoriale è obbligato a provvedere alla messa in atto delle necessarie misure di salvaguardia delle aree interessate e delle relative fasce di rispetto ed impossibilità di autorizzare interventi edilizi incompatibili con la localizzazione dell'opera.

La variante urbanistica, peraltro, determina l'assoggettamento dell'area a vincolo preordinato all'esproprio e le comunicazioni agli interessati tengono luogo della fase partecipativa. Gli enti locali provvedono alle necessarie misure di salvaguardia delle

¹⁶ Il comma 7 dell'art. 1 del D.L. n. 59/2021, in materia di *Misure urgenti relative al Fondo complementare al PNRR e altre misure urgenti per gli investimenti*, ai fini del monitoraggio degli interventi, dispone che con decreto del MEF, sono individuati per ciascun intervento o programma gli obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel PNRR con la Commissione europea sull'incremento della capacità di spesa collegata all'attuazione degli interventi del Piano nazionale per gli investimenti complementari. Le informazioni necessarie per l'attuazione degli investimenti sono rilevate attraverso il sistema di monitoraggio e i sistemi collegati. Negli altri casi e, comunque, per i programmi e gli interventi cofinanziati dal PNRR è utilizzato il sistema informatico reso disponibile da Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

aree interessate e delle relative fasce di rispetto e non possono autorizzare interventi edilizi incompatibili con la localizzazione dell'opera. La determinazione conclusiva comprende, altresì, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita (conformemente al richiamato art. 48, comma 5-*quater*, quinto, sesto e settimo periodo).

Il nuovo comma 5 dell'art. 44 (come novellato dall'art. 33, comma 1, lett. a), n.5, del D.L. n. 13/2023), in ottica acceleratoria, prevede che, qualora siano stati espressi dissensi qualificati da parte delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, oppure da parte delle amministrazioni competenti delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, la questione è posta all'esame del *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici* e definita, anche in deroga alle previsioni di cui all'art. 14-*quinquies* della L. 241/1990, secondo le modalità di cui al comma 6¹⁷. In questa sede trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 48, comma 5-*quater*, terzo e quarto periodo.

Pertanto, le determinazioni di dissenso, incluse quelle espresse dalle amministrazioni coinvolte, non possono limitarsi a esprimere contrarietà alla realizzazione delle opere ma, tenuto conto delle circostanze del caso concreto, devono, indicare le prescrizioni e

17 La Legge n.241/1990 e s.m.i. nell'ordinamento italiano costituisce la normativa generale in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. In particolare, il comma 6 dell'art. 14-*quinquies* prevede, che avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, le regioni o le province autonome possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice entro 15 giorni una riunione con la partecipazione delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso e delle altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza. Qualora all'esito della riunione sia raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'amministrazione procedente adotta una nuova determinazione motivata di conclusione della conferenza. Al contrario, nel caso in cui non sia stata raggiunta l'intesa la questione è rimessa al Consiglio dei ministri. Alla riunione del Consiglio dei ministri possono partecipare i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia. Il Consiglio dei ministri può accogliere parzialmente l'opposizione, modificando di conseguenza il contenuto della determinazione di conclusione della conferenza.

le misure mitigatrici, che rendono compatibile l'opera, quantificandone anche i relativi costi.

Tali prescrizioni sono determinate conformemente ai principi di proporzionalità, efficacia e sostenibilità finanziaria dell'intervento risultante dal progetto presentato.

Al fine di delineare il procedimento conclusivo della fase istruttoria della conferenza di servizi per l'approvazione del progetto di fattibilità il comma 6 dell'art. 44 dispone, che entro 5 giorni dalla conclusione della conferenza di servizi il progetto sia trasmesso, unitamente alla determinazione conclusiva della conferenza e alla relativa documentazione, al *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici*, opportunamente integrato, in caso di determinazione non assunta all'unanimità, con la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni che hanno espresso il dissenso qualificato e di tutte le altre amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza.

In caso di approvazione del progetto *all'unanimità* o sulla base delle posizioni prevalenti di assenso da parte della conferenza di servizi di cui al comma 4, entro i 15 giorni successivi alla trasmissione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi, il *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici*, nel prendere atto dell'approvazione all'unanimità o sulla base delle posizioni prevalenti di assenso, adotta una determinazione motivata relativa alle integrazioni e alle modifiche al progetto di fattibilità tecnica ed economica rese necessarie dalle prescrizioni contenute negli atti di assenso acquisiti in sede di conferenza di servizi, ivi incluse le prescrizioni del Comitato speciale.

Nel caso in cui sia stato espresso il dissenso qualificato da parte di una o più amministrazioni competenti, la determinazione motivata del *Comitato speciale* individua anche le integrazioni e modifiche occorrenti per pervenire, in attuazione del principio di leale collaborazione, ad una soluzione condivisa e sostituisce, con i medesimi effetti di cui al sopracitato comma 4, quella della conferenza di servizi (comma 6).

In relazione alle eventuali integrazioni, ovvero modifiche richieste dal Comitato speciale, è acquisito, ove necessario, il parere dell'autorità che ha rilasciato il

provvedimento di VIA, che si esprime entro 20 giorni dalla richiesta. In tal caso, il Comitato speciale adotta la determinazione motivata entro i successivi 10 giorni.

In presenza di dissensi qualificati e qualora non sia possibile pervenire ad una soluzione condivisa ai fini dell'adozione della determinazione motivata, il Comitato speciale, entro 3 giorni dalla scadenza del termine, trasmette alla *Segreteria tecnica*¹⁸ una relazione recante l'illustrazione degli esiti della conferenza di servizi, delle ragioni del dissenso e delle proposte dallo stesso formulate per il superamento del dissenso, compatibilmente con le preminenti esigenze di appaltabilità dell'opera e della sua realizzazione entro i termini previsti dal PNRR ovvero, in relazione agli interventi finanziati con le risorse del PNC.

La Segreteria tecnica propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro 15 giorni dalla ricezione della relazione, contenente gli esiti della conferenza di servizi, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni.

Il Consiglio dei ministri si pronuncia, entro i successivi 10 giorni, se del caso adottando una nuova determinazione conclusiva. La norma, inoltre, dispone che alle riunioni del Consiglio dei ministri possono partecipare, senza diritto, di voto i Presidenti delle regioni o delle province autonome interessate. Restano ferme le attribuzioni e le prerogative riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti speciali di autonomia e dalle relative norme di attuazione. Le decisioni del Consiglio dei ministri sono immediatamente efficaci, non sono sottoposte al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti e sono pubblicate, per estratto, entro cinque giorni dalla data di adozione, nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

¹⁸ L'art. 4 del D.L. n. 77/2021 istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una struttura con funzioni di *Segreteria tecnica* per il *supporto alle attività della Cabina di regia* la cui durata temporanea è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026. La Segreteria tecnica opera in raccordo con il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e l'Ufficio per il programma di governo nonché, per gli interventi di interesse delle regioni e delle province autonome, con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie sentita la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Ai sensi del comma 6-*bis* (introdotto dall'art. 6, comma 2-*bis* del D.L. 6 novembre 2021, n. 152) quando gli elaborati progettuali sono sviluppati a un livello tale da consentire l'avvio delle procedure previste per l'emanazione del decreto di esproprio¹⁹, la determinazione conclusiva della conferenza di servizi, la determinazione motivata adottata dal Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici e la nuova determinazione conclusiva del Consiglio dei ministri (nei casi previsti dal comma 6) determinano la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera ai sensi della normativa vigente.

L'art. 33, comma 1, lett. a), n. 7) del D.L. 13/2023 introduce un nuovo comma all'art. 44, il 6-*ter*, il quale al fine assicurare la realizzazione di *programmi e di progetti di riqualificazione e mitigazione urbanistica*²⁰ connessi agli interventi di cui all'Allegato IV prevede che detti interventi possono essere finanziati entro il limite massimo dell'1% del costo dell'intervento a valere sulle risorse del quadro economico dell'opera. In altri termini la disposizione in commento consente di classificare i programmi e i progetti di riqualificazione e mitigazione urbanistica come un "*unicum*" con l'opera principale²¹. La finalità perseguita è quella di agevolare il rispetto degli obiettivi programmatici e della tempistica del PNRR e grazie anche alla possibilità di finanziare gli interventi di sostenibilità territoriale, sociale ed urbana, strettamente correlati all'opera, che si rendessero necessarie per la funzionalità complessiva dell'investimento infrastrutturale, nell'ambito del quadro economico dell'opera stessa, pur se nel limite dell'1% del costo dell'intervento.

19 Di cui al capo IV del titolo II del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.

20 Con la locuzione *mitigazione urbana* viene solitamente indicato l'insieme delle misure intese a minimizzare o, ove possibile, ad eliminare l'impatto negativo di un piano o progetto durante o dopo la sua realizzazione. Un insieme di interventi che coinvolgono di fonti energetiche, mobilità, patrimonio edilizio e pianificazione urbana, con l'ausilio di tecnologie sia tradizionali che innovative. Particolare attenzione nell'ambito della *mitigazione urbana* viene dedicata agli interventi finalizzati alla riduzione dei gas clima alteranti in atmosfera. La riduzione dei gas clima alteranti in atmosfera viene perseguita attraverso due distinte attività:

- la riduzione delle fonti di rilascio;
- l'incremento delle fonti di assorbimento.

21 Tale soluzione appare giustificata dal fatto che le opere di riqualificazione e mitigazione urbanistica, perseguendo obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale, si pongono in linea di continuità con le finalità del PNRR.

I programmi e i progetti di riqualificazione e mitigazione urbanistica sono approvati secondo le modalità di cui commi 4, 5 e 6, sopra illustrati.

Inoltre, l'art. 33, comma 1, lett. a), n.8), del D.L.13/2023 ha riscritto interamente il settimo comma dell'art. 44 del D.L. n. 77/2021, prevedendo che, ai fini della verifica del progetto e dell'accertamento dell'ottemperanza alle prescrizioni, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 48, comma 5-*quinquies*, ove è previsto che, in deroga alle procedure ordinarie di approvazione dei progetti relativi ai lavori, la verifica preventiva della progettazione da porre a base della procedura di affidamento²² accerta, altresì, l'ottemperanza alle prescrizioni impartite in sede di conferenza di servizi e di valutazione di impatto ambientale, ed all'esito della stessa la stazione appaltante procede direttamente all'approvazione del progetto posto a base della procedura di affidamento nonché dei successivi livelli progettuali.

Le varianti da apportare ai progetti approvati in base alla procedura di *verifica della progettazione*²³, sia in fase di redazione dei successivi livelli progettuali, sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate dalla stazione appaltante ovvero, laddove nominato, dal commissario straordinario.

Le varianti da apportare ai progetti approvati, sia in fase di redazione dei successivi livelli progettuali, sia in fase di realizzazione delle opere, sono approvate dalla stazione appaltante ovvero, laddove nominato, dal commissario straordinario.

Il successivo comma 8 fa carico alla stazione appaltante di indire la procedura di aggiudicazione non oltre 90 giorni dalla data della determinazione motivata resa dal

22 Il citato art. 48, comma 5-*quinquies* del D.L. n. 77/2021 mantiene il riferimento all'art. 26, comma 6, del vecchio Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ora abrogato. Attualmente la materia della *Verifica della progettazione* è disciplinata dall'art. 42, del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36,

23 Riguardo al *procedimento di verifica della progettazione* l'art. 42 del D.Lgs. n. 36/2023, rispetto ai contratti relativi ai lavori, affida alla stazione appaltante e all'ente concedente la verifica della rispondenza del progetto alle esigenze espresse nel documento d'indirizzo e la conformità di quest'ultimo alla normativa vigente. La verifica ha luogo durante lo sviluppo della progettazione in relazione allo specifico livello previsto per l'appalto. La verifica accerta la conformità del progetto alle prescrizioni eventualmente impartite dalle amministrazioni competenti prima dell'avvio della fase di affidamento e, se ha esito positivo, assolve a tutti gli obblighi di deposito e di autorizzazione per le costruzioni in zone sismiche, nonché di denuncia dei lavori all'ufficio del genio civile. La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti della verifica. Il bando e la lettera di invito per l'affidamento dei lavori devono contenere gli estremi dell'avvenuta validazione del progetto posto a base di gara. L'attività di verifica è incompatibile, per uno stesso progetto, con le attività di progettazione, di coordinamento della relativa sicurezza, di direzione dei lavori e di collaudo.

Comitato speciale ovvero, in caso di mancato accordo, dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della decisione del Consiglio dei ministri, dandone contestuale comunicazione alla *Cabina di regia*, per il tramite della *Segreteria tecnica* e al *Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili*. In caso di inosservanza di tale termine l'intervento sostitutivo è attuato nelle forme e secondo le modalità previste dall'art. 12 del D.L. n. 77/2021²⁴.

Infine, il comma 5-bis, dell'art. 33, D.L. n. 13/2023, introdotto anch'esso dalla legge di conversione, ha aggiunto un nuovo periodo all'art. 1, comma 4 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55) con cui ha escluso l'applicazione della disciplina ivi contenuta agli interventi relativi alle infrastrutture ferroviarie di cui agli articoli 44 e 53-bis del D.L. n. 77/2021 in commento²⁵.

24 L'art. 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 regola i meccanismi finalizzati al superamento dell'eventuale inerzia da parte dei soggetti incaricati di attuare le misure del PNRR. In particolare, questa norma prevede che il Governo possa sostituirsi a regioni, province autonome, città metropolitane, province e comuni, che operano in qualità di attuatori di progetti o interventi del PNRR, nel caso di:

- mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori (tra cui rientra anche la mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano);
- ritardo, inerzia e difformità nell'esecuzione dei progetti. In ogni caso, perché il Governo possa esercitare il potere sostitutivo è necessario che l'inadempimento dell'ente titolare dell'intervento metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano.

La norma in questione stabilisce che, qualora si verificano queste condizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a trenta giorni. In caso di perdurante inerzia il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente e sentito il soggetto attuatore, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio, o, in alternativa, nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (società a controllo pubblico, società a partecipazione pubblica e società *in house*) o di altre amministrazioni specificamente indicate.

²⁵ In particolare, l'art. 1, comma 4 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32 prevede che, per gli anni dal 2019 al 2023 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.