

MISSIONE 3 – D.L. 24 febbraio 2023 n. 13 PNRR 3 – ART. 33

Disposizioni in materia di concessioni autostradali



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

1. Le semplificazioni in materia di concessioni autostradali.

La L. 29 luglio 2021, n. 108 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure* ha disposto, tra le altre cose, l'introduzione dei commi 8-bis, 8-ter e 8-quater all'art. 44, i quali contengono una serie di disposizioni in materia di concessioni autostradali con particolare riguardo alle infrastrutture autostradali presenti nel territorio della Regione Veneto e alla autostrada *Tirrenica*.

In particolare, il comma 8-bis interviene sulla disciplina del collegamento tra l'Autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste, delle opere a questo complementari, e della tratta autostradale Venezia-Padova modificando il quinto periodo del comma 290, dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)*. Questa norma affida le attività di gestione (incluse quelle di manutenzione ordinaria e straordinaria) delle tratte indicate, ad una società per azioni costituita pariteticamente tra l'ANAS S.p.a. e la regione Veneto o soggetto da essa interamente partecipato. Il trasferimento si perfezionerà una volta completati i lavori di costruzione o dopo che sia scaduta la concessione assentita all'Autostrada Padova-Venezia S.p.a.

La società opera quale organismo di diritto pubblico¹ ed esercita l'attività di gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

¹ La nozione di organismo è di derivazione eurounitaria ed è stata recepita dal diritto interno. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d) del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 *Codice dei contratti pubblici* definisce *organismi di diritto pubblico*, qualsiasi organismo, anche in forma societaria:

- 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale (c.d. *requisito teleologico*);
- 2) dotato di personalità giuridica (c.d. *requisito personalistico*);
- 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

L'organismo di diritto pubblico, quindi, al di là della natura giuridica (che può essere anche di tipo privatistico) è sottoposto al potere di controllo dello Stato, degli enti pubblici o di altri organismi di diritto pubblico. I parametri sostanziali su cui la norma parametrizza la sottoposizione dell'ente alla

ed è sottoposta al controllo diretto dei soggetti che la partecipano. I rapporti tra la società ed i soggetti pubblici soci sono regolati, oltre che dagli atti deliberativi di trasferimento delle funzioni, sulla base di apposita convenzione.

Essa assume direttamente gli oneri finanziari connessi al reperimento delle risorse necessarie per la realizzazione delle opere relative al tronco Venezia-Trieste, anche subentrando nei contratti stipulati direttamente dall'ANAS S.p.a.

In questo scenario, il comma 8-bis dell'art. 44, D.L. n. 77/2021 ha disposto l'affidamento alla società in questione delle attività di realizzazione e di gestione, inclusa la manutenzione ordinaria e straordinaria, di ulteriori tratte autostradali situate prevalentemente nel territorio della regione Veneto e, previa intesa tra le regioni interessate, nel territorio delle regioni limitrofe. Tale affidamento dovrà, comunque, avvenire nel rispetto dei limiti e secondo le modalità previsti dall'art. 178, comma 8-ter del *Codice dei contratti pubblici* alla luce del quale le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a *società in house*² di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo sulla predetta società *in house* può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo.

Il comma 8-ter dell'art. 44, D.L. n. 77/2021 ha prorogato al 31 dicembre 2021 il termine (inizialmente fissato al 30 giugno 2021) entro cui, al fine di accelerare la realizzazione delle infrastrutture autostradali relative a una o più regioni, l'affidamento di cui all'art.

dominanza pubblica evidenziano come tale rapporto possa essere determinato da rapporti sia di tipo strutturale che funzionale.

² Le **società in house**, espressamente regolamentate dal *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, di cui al D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, sono le società sulle quali una o più amministrazioni esercita il c.d. *controllo analogo*, o più amministrazioni esercitano il *controllo analogo congiunto*.

L'art. 2, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 175/2016 definisce il “**controllo analogo**” come *la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante.*

L'art. 2, comma 1, lett. d), del D.Lgs. n. 175/2016 definisce, invece, il “**controllo analogo congiunto**” come *la situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.*

178, comma 8-ter, del *Codice dei contratti pubblici* (testé era descritto) poteva avvenire anche in favore di società integralmente partecipate da altre pubbliche amministrazioni.

Infine, il comma 8-quater dell'art. 44, D.L. n. 77/2021 ha modificato l'ultima parte dell'art. 35, comma 1-ter, del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, (convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8), aggiungendo, in calce, tre nuovi periodi. Quest'ultima norma dispone che, fino al 31 ottobre 2028, la *Società Autostrada tirrenica Spa*, in forza della convenzione unica stipulata in data 11 marzo 2009, provvede esclusivamente alla gestione delle sole tratte autostradali relative al collegamento autostradale A12 Livorno-Grosseto-Civitavecchia. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la *Società Autostrada tirrenica Spa* procedono alla revisione della predetta convenzione unica tenendo conto delle vigenti disposizioni in materia di contratti pubblici in conformità alle delibere adottate dall'*Autorità di regolazione dei trasporti*.

Il citato comma 8-quater ha previsto, inoltre, che le tratte diverse da quelle indicate siano assegnate, all'esito del procedimento di revisione della concessione, alla società ANAS Spa la quale provvede, altresì, alla realizzazione dell'intervento viario Tarquinia-San Pietro in Palazzi, anche attraverso l'adeguamento della strada statale n. 1 - Aurelia³. Per la progettazione ed esecuzione di tale intervento viario, a decorrere dalla data di sottoscrizione del contratto di programma relativo al periodo 2021-2025 e fino al completamento dei lavori, l'amministratore delegato *pro tempore* della società ANAS Spa è nominato commissario straordinario, con i poteri e le funzioni disciplinati dalla legge (art. 4 del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55). Al commissario straordinario non spettano compensi, gettoni di presenza e indennità comunque denominate.

³ Nei limiti delle risorse che si renderanno disponibili a tale fine nell'ambito del contratto di programma tra il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili e la società ANAS Spa relativo al periodo 2021-2025.

2. La semplificazione delle procedure per la realizzazione degli interventi autostradali di preminente interesse nazionale

L'art. 44-*bis* del D.L. n. 77 del 2021, come suggerisce la stessa rubrica dell'articolo, introduce una serie di misure destinate ad apportare le semplificazioni nelle procedure per la realizzazione degli interventi autostradali di preminente interesse nazionale.

Questa norma è stata introdotta dall'art. 10, comma 3, lettera a), del D.L. 18 novembre 2022, n. 176 con la finalità di semplificare ed accelerare la realizzazione degli interventi autostradali di preminente interesse nazionale, di cui all'Allegato IV-*bis* del D.L. n. 77/2021, precisando puntualmente iter e documentazione necessaria per il perfezionamento delle procedure di autorizzazione. Si tratta in particolare delle opere riportate nella tabella che segue.

Interventi del Terzo atto aggiuntivo alla Convenzione Autostrade per l'Italia - art. 44-*bis*

- 1) A1 - Riqualfica Barberino-Calenzano;
- 2) A11 - Firenze-Pistoia (Lotti 1 e 2);
- 3) A14 - Bologna-dir. Ravenna;
- 4) A1 - Incisa-Valdarno (Lotti 1 e 2);
- 5) A1 - Milano Sud-Lodi;
- 6) Gronda di Genova;
- 7) A14 - Passante di Bologna;
- 8) A13 - Bologna-Ferrara;
- 9) A13 - Monselice-Padova;
- 10) A1 - Tangenziale di Modena;
- 11) A14 - Opere compensative di Pesaro - altre bretelle;
- 12) A1 - Prevam Toscana (A2, A1+A3).

Il comma 1, lettera b), dell'art.33 del D.L. n. 13/2023 modifica l'art. 44-*bis* del D.L. n. 77 del 2021, intervenendo sulle procedure per la realizzazione degli interventi autostradali di preminente interesse nazionale, di cui all'Allegato IV-*bis* del medesimo

decreto-legge, al fine di precisare puntualmente la documentazione da trasmettere in relazione all'iter autorizzativo.

In particolare, ai fini della realizzazione degli interventi autostradali sopra citati, prima dell'approvazione, il progetto definitivo o esecutivo deve essere trasmesso, rispettivamente a cura della stazione appaltante o del concedente, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici* (art. 44-bis, comma 1).

Nell'ambito di questa procedura l'art. 33, comma 1, lett. b), n. 1), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, nel novellare il primo comma del citato art. 44-bis⁴, ha precisato che *il progetto deve essere trasmesso, unitamente ad una relazione sul quadro conoscitivo posto a base del progetto, sulla coerenza delle scelte progettuali con le norme vigenti e sulla presenza dei requisiti per garantire la cantierizzazione e la manutenibilità delle opere.*

La novella, inoltre, dà mandato al Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici per l'adozione, con proprio decreto, di specifiche Linee guida per la redazione della suddetta relazione.

Ai sensi del comma 2 dell'art. 44-bis il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIMS), entro i 15 giorni dalla data di ricezione del progetto, stipula, ove non già sottoscritto, apposito *Protocollo d'intesa* con le amministrazioni e gli enti territoriali competenti, da cui risultino la favorevole valutazione relativa:

- alla realizzazione dell'intervento;
- alle caratteristiche peculiari dell'opera;
- ai tempi stimati d'esecuzione;

Il Protocollo d'intesa documenta, altresì, eventuali obblighi a carico delle amministrazioni coinvolte e ulteriori aspetti ritenuti rilevanti in relazione alle circostanze. Tale Protocollo, inoltre, è inviato al *Comitato speciale del Consiglio*

⁴ Con l'aggiunta, in fine al comma stesso, due nuovi periodi.

superiore dei lavori pubblici, che ne tiene anche conto ai fini dell'espressione del proprio parere.

L'art. 33, comma 1, lett. b), n. 2), ha novellato il terzo comma dell'art. 44, D.L. n. 77/2021 in esame, prevedendo che entro 45 giorni dalla data di ricezione del progetto il *Comitato speciale del Consiglio superiore dei lavori pubblici*, in deroga a quanto previsto dall'art. 215 del *Codice dei contratti pubblici*, esprima un parere esclusivamente sugli aspetti progettuali di cui alla relazione trasmessa⁵.

Agli interventi valutati ai sensi del comma 3 si applicano, in base allo stato del procedimento di realizzazione dell'intervento, le disposizioni dell'articolo 44, comma 4, del D.L. n. 77/2021.

Pertanto, entro 15 giorni dalla trasmissione al Consiglio superiore dei lavori pubblici del progetto di fattibilità tecnica ed economica dovrà essere convocata la conferenza di servizi per l'approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Nel corso della conferenza di servizi, che dovrà svolgersi in forma semplificata, sono acquisite e valutate le eventuali prescrizioni e direttive adottate dal *Consiglio superiore dei lavori pubblici*, 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.

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

⁵ La deroga rispetto all'art. 215 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, investe sia gli aspetti oggetto di parere, sia la relativa tempistica.

l'indicazione esplicita. *La variante urbanistica, peraltro, determina l'assoggettamento dell'area a vincolo preordinato all'esproprio.*