

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – La realizzazione della Linea 2 della metropolitana della città di Torino



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

La celere e accurata realizzazione degli interventi inclusi nel PNRR, ai sensi dell'art. 1, comma 2 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108), costituisce interesse nazionale di importanza primaria. Un interesse preminente che ha modellato, in più punti, la normativa e, più in generale, le politiche di attuazione concreta ai progetti riconducibili al PNRR.

Riguardo alla realizzazione di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto nel settore delle infrastrutture e dei trasporti il legislatore ha declinato tale principio introducendo importanti misure tese a facilitare e a snellire la realizzazione degli interventi previsti attraverso:

- il D.L. 31 maggio 2021, n. 77 *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*;
- il D.L. 6 novembre 2021, n. 152 *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* (convertito con modificazioni dalla L. 29 dicembre 2021, n. 233);
- il 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* (convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41).

A seguito di tali interventi emerge un quadro normativo dal forte impatto semplificatorio ed acceleratorio, in parte derogatorio rispetto alla disciplina generale, che ha per oggetto gli interventi ricompresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nel Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC) e nelle Politiche di coesione.

Altra caratteristica di questo gruppo di norme è quello di affiancare a norme dal carattere generale ed astratto previsioni rivolte a specifici interventi¹. Rientra in quest'ultima categoria anche l'art. 33, comma 5-*quater*, del D.L. n. 13/2023 (introdotto

¹ Si tratta di un fenomeno molto simile a quello delle c.d. *leggi provvedimento*. Queste ultime, pur essendo formalmente atti dal valore di legge presentano, infatti, un contenuto specifico, particolare e concreto. Le leggi provvedimento sono utilizzate dal legislatore (sia statale che regionale) per la cura di uno o più interessi particolari. Per queste caratteristiche sono spesso accostate, dal punto di vista funzionale, a dei provvedimenti amministrativi.

dalla dall'art, 1, comma 1 della legge di conversione) il quale è intervenuto a semplificare e accelerare le procedure per la realizzazione degli interventi volti alla realizzazione della Linea 2 della metropolitana della città di Torino.

L'intervento in esame, al fine di favorire la realizzazione degli investimenti previsti dalla Missione 2 Componente 2 del PNRR destinati allo sviluppo del trasporto locale più sostenibile, reca disposizioni volte ad accelerare gli interventi infrastrutturali di rigenerazione urbana e di sviluppo e di ammodernamento tecnologico della rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa.

Appare quindi utile, per un corretto inquadramento dell'intervento novativo, una breve ricostruzione del contesto in cui va ad inserirsi. L'attuale sistema delle infrastrutture del trasporto in Italia sconta carenze e ritardi che hanno effetti significativi sul potenziale di crescita e sulla competitività del Paese. Tale debolezza è acuita dal permanere di forti divari territoriali, che travalicano l'usuale differenza fra Nord e Sud; ma anche tra aree urbane e aree interne e rurali, che rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica e sociale e determinano livelli di qualità dei servizi di trasporto molto difforni sul territorio; limitano di fatto le possibilità di movimento delle persone, lasciando intere comunità isolate; e rappresentano un forte ostacolo alla convergenza economica.

Come sottolineato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le auto private rappresentano il mezzo di trasporto più utilizzato in Italia: nel 2019, su 36 milioni di persone over 18, almeno 2 persone su 3 hanno usato ogni giorno l'auto. L'utilizzo delle auto private sul totale dei viaggi è di oltre il 60%, mentre l'utilizzo di sistemi pubblici di trasporto è solo del 10% circa, con conseguente congestione e traffico nelle aree urbane oltre a maggiori problemi legati ad inquinamento. La misura si pone il problema di ridurre le problematiche legate al trasporto su auto tramite sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa che spostino la domanda di mobilità dalle auto private, prevedendo la realizzazione di 240 km di rete attrezzata per le infrastrutture del trasporto rapido di massa suddivise in metro (11 km), tram (85 km), filovie (120 km), funivie (15 km).

Il focus dell'intervento è principalmente rivolto alle aree metropolitane delle maggiori città italiane. L'obiettivo è ottenere uno spostamento di almeno il 10% del traffico su auto private verso il sistema di trasporto pubblico.

In questo contesto diventa ancora più attuale e importante la realizzazione della linea 2 della metropolitana della città di Torino, la quale collegherà la stazione di interscambio Rebaudengo con il Politecnico, passando per il "trincerone" via Gottardo/Sempione, la Dora, i Giardini Reali, via Lagrange e piazza Carlo Alberto, e incrocerà la linea 1 lungo via Nizza, vicino a Porta Nuova per poi proseguire verso sud. A differenza della Linea Metropolitana 1, che corre per la quasi totalità al di sotto dei sedimi stradali, la tratta Rebaudengo – Politecnico deve affrontare la complessità tecnica dell'attraversamento dell'area centrale che interessa edifici di pregio storico ed elementi di rilevanza paesaggistica rispetto ai quali occorreranno particolari accorgimenti. La variante per l'inserimento del tracciato nel piano regolatore appone, altresì, il vincolo preordinato all'esproprio e garantisce così la conformità urbanistica al vigente P.R.G. del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica.

Il comma 5-*quater*, dell'art. 33, del D.L. n. 13/2023, al fine di garantire la realizzazione della linea 2 della metropolitana della città di Torino prevede la nomina, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, di un *Commissario straordinario*, al quale sono attribuiti i poteri e le funzioni di cui all'art. 12, comma 1, secondo periodo, e comma 5, primo e quarto periodo, del D.L. n. 77/2021. La nomina del Commissario straordinario, disposta con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti il Ministro dell'economia e delle finanze e il sindaco di Torino, è ritenuta fondamentale per abbreviare i tempi di realizzazione dell'opera.

Entrando nello specifico dei poteri attribuiti al *Commissario straordinario*, sembra opportuno ricordare che il richiamato comma 1, secondo periodo, dell'art. 12, del D.L. n. 77/2021, reca disposizioni riguardanti le ipotesi di perdurante inerzia da parte delle amministrazioni pubbliche degli obblighi e degli impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori. In tale caso il Consiglio dei ministri, su

proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di:

- adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di:
 - società a controllo pubblico;
 - società a partecipazione pubblica;
 - società *in house*;
 - società quotate;
 - o di altre amministrazioni specificamente indicate,

assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti.

Mentre, ai sensi del primo e quarto periodi del comma 5 dell'art. 12, del D.L. n. 77/2021, il *Commissario straordinario* ove strettamente indispensabile deve:

- garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto;
- provvedere all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata, contestualmente comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto:
 - dei principi generali dell'ordinamento;
 - delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159²;
 - dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Riassumendo, la norma attribuisce al *Commissario straordinario* il potere di adottare tutti gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti

² Il Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136 - è divenuto il punto di riferimento completo per semplificare l'attività dell'interprete e migliorare l'efficienza delle procedure di gestione, destinazione ed assegnazione dei beni confiscati; il testo raccoglie tutta la normativa vigente in tema di misure di prevenzione. Inoltre, introduce nel ordinamento la fattispecie del delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso (art. 416 bis c.p.). Tra le altre disposizioni, sono introdotte misure di prevenzione patrimoniali (sequestro e confisca dei beni) che si affiancano a quelle personali, rese ancora più stringenti.

e degli interventi, anche avvalendosi di società a controllo pubblico o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti. Il *Commissario straordinario*, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, provvede all'adozione dei relativi atti *mediante ordinanza motivata*, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, eccezion fatta per i principi generali dell'ordinamento, le disposizioni del codice delle leggi antimafia, e per i vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Tali ordinanze sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

Con il decreto di nomina del Commissario straordinario sono, altresì, stabilite:

- le modalità di attuazione dell'opera nonché le modalità di monitoraggio, da effettuare attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche della banca dati delle amministrazioni pubbliche (*BDAP-MOP*) ai sensi del D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 229³;

³ Il monitoraggio delle opere pubbliche è regolato dal D.Lgs. n. 229/2011, il quale istituisce, per le Pubbliche Amministrazioni ed i soggetti destinatari di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione di Opere Pubbliche (ai sensi dell'art.1), l'obbligo di:

- a) detenere ed alimentare un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere;
- b) detenere ed alimentare un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere ed interventi, idoneo ad assicurare la relativa evidenza e tracciabilità;
- c) prevedere specifici vincoli per assicurare la raccolta e la comunicazione dei dati finanziari e di realizzazione fisica e procedurale da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, ai fini dell'inoltro all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, subordinando l'erogazione dei finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli obblighi di comunicazione;
- d) garantire che l'opera sia corredata, ai fini dell'ottenimento dei relativi finanziamenti pubblici, del Codice unico di progetto (CUP) che deve figurare già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, anche ai sensi della L. 13 agosto 2010, n. 136. Il Codice identificativo di gara non può essere rilasciato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei confronti di contratti finalizzati alla realizzazione di progetti d'investimento pubblico sprovvisti del CUP obbligatorio ai sensi dell'art. 11 della L. 16 gennaio 2003, n. 3, e successive modificazioni.

Pertanto i soggetti interessati devono ottemperare correttamente agli adempimenti previsti dalla legge onde evitare di incorrere in errori che comportino le sanzioni amministrative gravose.

Il secondo articolo del medesimo D.Lgs. n. 229/2011, reca disposizioni in materia di comunicazione dei dati (inclusa la cadenza temporale), specificando, tra le altre cose, che i dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche, rilevati mediante i sistemi informatizzati citati, siano resi disponibili dai soggetti obbligati, con cadenza almeno trimestrale alla *Banca dati delle amministrazioni pubbliche* (BDAP), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'art. 13 della L. 31 dicembre 2009, n. 196. Tale obbligo decorre dalla data prevista dal decreto che, conformemente all'art. 5, individua il contenuto

- le modalità di revoca delle risorse;
- le attività connesse alla realizzazione dell'opera.

Entro novanta giorni dall'atto di nomina, il Commissario provvede all'espletamento delle attività di progettazione, di affidamento e di esecuzione e assume tutte le

informativo minimo dei sistemi informatizzati di registrazione, gestione, trattamento e conservazione (quest'ultimo da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo D.Lgs. n. 229/ 2011).

La corretta e coerente comunicazione dei dati richiesti è considerata di fondamentale importanza in quanto la BDAP riceve, incrocia e confronta i dati delle Opere Pubbliche anche da altri sistemi informatici quali ANAC, SIOPE, CUP e AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE (ai sensi di quanto disposto dal D.Lgs. n. 33/2013 e dalla L. n. 190/2012). Tale interazione significa che i dati sono correlati tra loro e sono facilmente confrontabili ai fini di verificare la loro attendibilità e autenticità.

Ai sensi dell'art. 3, del D.Lgs. n. 229/2011, le informazioni di cui all'art. 2 sono coerenti con quanto stabilito per il sistema nazionale di monitoraggio del Quadro strategico nazionale 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato.

Con il quinto articolo del D.Lgs. n. 229/2011 viene definito il *set informativo* che costituisce il contenuto informativo minimo dei sistemi di cui all'art. 1. Tali informazioni, per quanto riguarda la singola opera, includono in ogni caso:

- data di avvio della realizzazione;
- localizzazione;
- scelta dell'offerente;
- soggetti correlati;
- quadro economico, spesa e varie fasi procedurali di attivazione della stessa;
- valori fisici di realizzazione previsti e realizzati;
- stato di avanzamento lavori;
- data di ultimazione delle opere;
- emissione del certificato di collaudo provvisorio e relativa approvazione da parte della Stazione appaltante;
- il codice unico di progetto;
- il codice identificativo di gara.

Tale definizione è disposta dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica da adottarsi entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente normativa legislativa.

Il medesimo decreto, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'ISTAT e DigitPA, stabilisce, tra le altre cose, anche modalità e regole di trasmissione delle informazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche ed ogni elemento necessario ad assicurare la corretta ed efficace attivazione del processo di rilevazione.

Ai sensi dell'art. 7, i titolari di banche dati previste ai sensi dalla normativa vigente e contenenti gli elementi informativi testé indicati, condividono le informazioni ai fini dell'alimentazione della BDAP sulla base di appositi protocolli tecnici tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato e le Amministrazioni interessate.

Le informazioni confluite nella *banca dati delle amministrazioni pubbliche*, di cui all'art. 8, sono rese disponibili alle Amministrazioni pubbliche che concorrono all'alimentazione della medesima banca dati, nonché all'ANCI, all'UPI ed al CIPE secondo protocolli convenuti con il MEF - Ragioneria Generale dello Stato. La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno l'accesso alle informazioni confluite nella BDAP secondo le modalità di cui all'art. 6, comma 1 della L. 31 dicembre 2009, n. 196. Gli elementi contenuti nella BDAP costituiscono *la base di riferimento ufficiale per la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica*. La relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa è redatta sulla base degli elementi confluiti nella BDAP ed è trasmessa alle Camere anche in formato elettronico elaborabile.

Infine, l'art. 9 della normativa attribuisce al MEF - Ragioneria Generale dello Stato d'intesa con le amministrazioni interessate il compito di provvedere all'applicazione della disciplina descritta e di fornisce il supporto tecnico necessario ad assicurare il funzionamento dei sistemi informativi illustrati. Inoltre, per assicurare accuratezza, consistenza, completezza e tempestività delle relative informazioni la Ragioneria Generale dello Stato può prevedere forme di certificazione dei sistemi e delle banche dati disciplinate dal D.Lgs. n. 229/2011.

iniziative necessarie per assicurare la realizzazione degli interventi e la messa in esercizio dell'impianto.

Al Commissario non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.

Per il supporto tecnico e le attività connesse alla realizzazione dell'opera, il Commissario può avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di strutture dell'amministrazione centrale o territoriale interessata, nonché di società controllate direttamente o indirettamente dallo Stato, dalla regione o da altri soggetti di cui all'art. 1, comma 2, della L. 31 dicembre 2009, n. 196⁴.

Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

⁴ Si tratta degli enti e dei soggetti indicati, a fini statistici, dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nell'*Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato* individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m.i.