



**COMMISSIONE INFRASTRUTTURE,
MOBILITA' E GOVERNO DEL TERRITORIO**

Roma, 4 febbraio 2021

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'individuazione degli interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento. Documento della Commissione infrastrutture, mobilità e governo del territorio per l'audizione da parte della Commissione Ambiente della Camera dei deputati del 4 febbraio 2021

Premesse

Il decreto è emanato ai sensi dell'art. 4, commi 1-5, del D.L. 32/2019 (c.d. decreto Sblocca-cantieri), come modificato dall'art. 9 del D.L. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) e individua gli interventi infrastrutturali non classificati in base alla loro priorità, ma in base alle seguenti caratteristiche: *“elevato grado di complessità progettuale, particolare difficoltà esecutiva o attuativa, complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico 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.

Sono presenti 58 opere per un costo complessivo di oltre 66 miliardi di euro, comprendendo infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, idriche e relative al trasporto rapido di massa e ai presidi di pubblica sicurezza. Il citato art. 4 prevede che nel caso di interventi di rilevanza esclusivamente regionale e locale è necessario acquisire la previa intesa con il Presidente della Regione interessata, circostanza evidenziata nella relazione illustrativa, dove si chiarisce che il parere delle Commissioni parlamentari competenti è propedeutico all'intesa con le Regioni, in accoglimento di una richiesta della Conferenza delle Regioni e PA.

In effetti, la Conferenza, con ordine del giorno del 25 luglio 2019, aveva chiesto, in via principale, di riconoscere i Presidenti di Regione quali commissari straordinari (per tutte le opere individuate a prescindere dalla qualificazione o meno di rilevanza regionale e locale) e, in subordine, di essere debitamente coinvolte nella nomina dei commissari.

Criticità generali

➤ **Concertazione preliminare con le Regioni e Province autonome**

Premesso che non è chiaro se nell'elenco siano presenti interventi di rilevanza esclusivamente regionale o locale e per quali, quindi, si procederà con l'intesa delle Regioni, la procedura seguita per la predisposizione dello schema in oggetto è stata caratterizzata da una scarsa concertazione preliminare con le Regioni, sia riguardo le opere da inserire nello schema di decreto sia riguardo la scelta del Commissario.

Ciò ha determinato che non risultano inserite opere per le quali la Regione ha più volte sollecitato un'interlocuzione al riguardo con il MIT, nonostante si trattasse di interventi complessi e urgenti e per i quali sarebbe stato effettivamente necessario un commissariamento oppure, al contrario, sono stati inseriti interventi per i quali non si registrano particolari difficoltà di attuazione né problemi di finanziamento.

Ricordiamo che in più occasioni, tra le quali anche nella relazione predisposta per la Tavola rotonda organizzata in occasione del 50enario delle Regioni, è stata ribadita la necessità di coinvolgere preliminarmente le Regioni nella pianificazione delle opere strategiche per i territori, anche mediante il

coinvolgimento nella redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, nonché del Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), strumenti di pianificazione e programmazione introdotti dal nuovo Codice dei contratti.

Per tali motivi, ritenendo che l'iter seguito non corrisponda pienamente all'ordine del giorno della Conferenza, si rinnova la richiesta di **coinvolgimento attivo** sia nell'individuazione delle opere, sia nell'individuazione e nomina della figura del Commissario, facendo presente che, qualora tale figura dovesse essere quella di un tecnico, lo stesso potrebbe, a discrezione della Regione interessata, essere individuato nell'ambito dell'Amministrazione regionale.

➤ **Pluralità degli strumenti di programmazione**

Altra criticità è la presenza e sovrapposizione di più strumenti di programmazione, che individuano opere prioritarie, i quali, secondo quanto prevede lo stesso Codice, sono ancora validi fino all'approvazione del citato DPP, il quale, seppure istituito nel 2011, non ha ancora visto la luce.

Pertanto, oltre ai vari allegati infrastrutture ai DEF e il PNRR, da adottare in attuazione del programma Next Generation EU, l'ultimo Allegato '*Italia veloce*' al DEF 2020 definisce l'elenco delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese, ivi compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento. A questi strumenti si aggiungono i DPCM ex art. 4 del DL sblocca cantieri, il primo dei quali oggi in esame.

Rispetto ai predetti strumenti di programmazione non è chiaro se e quale di questi sia stato utilizzato per l'individuazione delle opere, né se l'elenco allegato allo schema di decreto sia da considerarsi aggiuntivo rispetto ad essi.

Criticità specifiche

➤ **Finanziamento**

Non sono presenti per tutte le opere in elenco tutti gli elementi prescritti dal comma 5 dell'articolo 4 del DL 32/2019: i termini connessi alla realizzazione dell'opera, il costo stimato (assente per interventi sulla rete viaria provinciale in Sicilia e Sardegna), fonti di finanziamento. In particolare, riguardo quest'ultima voce, sono elencate solo le risorse già attualmente disponibili, ma non le fonti di quelle ulteriori, necessarie alla copertura integrale del costo stimato. Pertanto, le opere in elenco risultano solo parzialmente realizzabili, diversamente da quanto indicato nella norma di riferimento e nello schema del decreto. In altri casi, invece, il riferimento alla fonte di finanziamento è assente o poco chiaro (cosa significa il riferimento generico al MEF?). Inoltre, lo stesso schema di decreto prevede che gli oneri per la realizzazione dell'opera siano a carico del quadro economico dell'intervento "*nell'ambito delle risorse indicate per ciascun intervento*", presupponendo pertanto la completa copertura degli oneri con le fonti di finanziamento ivi indicate.

➤ **Prerogative dei Commissari**

Non si rinvengono disposizioni che chiariscano le prerogative dei Commissari, rispetto a quanto previsto dall'art. 4 del D.L. 32/2019, in particolare:

- secondo la norma, i Commissari, oltre all'approvazione dei progetti con le procedure semplificate in deroga previste dalla norma in questione, *possono* esercitare le funzioni di stazione appaltante: l'esercizio di tale facoltà è rimessa ai commissari straordinari o deve essere prescritto nel decreto?
- laddove i commissari esercitino le funzioni di stazione appaltante, operano con le deroghe al Codice dei contratti entro i limiti previsti, con apertura di contabilità speciali: quindi anche l'utilizzo delle deroghe è rimesso alla discrezionalità dei Commissari (scelta che appare opportuna)?
- non è data piena attuazione a quanto previsto dal comma 5 dell'art. 4, secondo il quale sono stabiliti i termini e le attività connesse alla realizzazione dell'opera, nonché una quota percentuale del *quadro economico degli interventi da realizzare, eventualmente da destinare alle spese di supporto tecnico e al compenso per i Commissari straordinari*.

Analoghe considerazioni per le successive disposizioni, relative alle prerogative e caratteristiche dei Commissari: possibilità di 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, dalle Regioni, i cui oneri sono posti a carico dei quadri economici degli interventi da realizzare o completare; possibilità di nominare un sub-commissario.

Conclusioni

In sintesi, sulla base di quanto fin qui esposto, si propone di:

- i) coinvolgere le Regioni nella scelta degli interventi da inserire nel decreto o in successivi decreti, considerato che la norma di legge fissa al 30 giugno 2021 il termine per adottare tali decreti;
- ii) in particolare, coinvolgere i territori nella fase progettuale e di individuazione di dettaglio della localizzazione delle nuove opere o di varianti ai tracciati esistenti delle opere ferroviarie e stradali;
- iii) coinvolgere le Regioni nella scelta dei Commissari, dando priorità all'individuazione degli stessi nei Presidenti delle Regioni, o, nel caso di nomina tecnica, a una figura individuata nell'ambito dell'Amministrazione regionale;
- iv) chiarire il quadro economico degli interventi selezionati, individuando chiaramente alla specifica voce della tabella allegata al decreto le fonti di finanziamento necessarie alla completa realizzazione dell'opera;
- v) chiarire le interazioni con gli altri strumenti di programmazione e pianificazione e gli interventi ivi individuati;
- vi) specificare le prerogative dei Commissari, ai sensi dell'art. 4, commi 3 e ss., DL 32/2019;
- vii) acquisire sullo schema di DPCM, in conformità alla giurisprudenza costituzionale in materia, **anche l'intesa della Conferenza Unificata**, al fine di dare unitarietà e chiarezza al quadro complessivo delle infrastrutture, nazionali e regionali, programmate e finanziate.