



Osservazioni di ANAC

sul disegno di legge A.C. n. 1937 “Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport”

**VIII Commissione permanente Ambiente,
territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati**

8 luglio 2024

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della VIII Commissione della Camera dei deputati per avere deciso di audire l’Autorità rispetto ad un disegno di legge così rilevante, contenente diverse disposizioni di interesse di ANAC, con particolare riferimento a taluni profili connessi alla realizzazione di importanti interventi infrastrutturali.

Infatti, il testo in esame introduce, tra l’altro, norme volte a garantire, attraverso misure di semplificazione amministrativa, l’operatività della società Stretto di Messina S.p.A. in relazione alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, nonché disposizioni finalizzate all’accelerazione del completamento di ulteriori infrastrutture del settore stradale e idrico e di opere rientranti nella rete transeuropea dei trasporti.

Di considerevole interesse appaiono, inoltre, le previsioni relative al riordino delle funzioni e dei compiti attribuiti ai Commissari straordinari e all’introduzione di una struttura di coordinamento tra i medesimi, nell’ottica di un efficientamento delle risorse disponibili e di un più efficace monitoraggio della realizzazione delle opere commissariate.

Proprio in considerazione della notevole rilevanza strategica delle materie affrontate nel decreto in argomento e del considerevole impatto che le stesse esercitano sulle prospettive di sviluppo del nostro Paese e sull’intero sistema dei trasporti europeo, si ritiene opportuno fornire un contributo propositivo, segnalando possibili criticità e suggerendo eventuali interventi emendativi, con l’auspicio che questi possano trovare accoglimento in sede di conversione.

2) Disposizioni connesse alla realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria (Art. 2)

L’articolo 2 del provvedimento normativo in esame apporta diverse modifiche al decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, come convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, con il quale è stato



riavviato l'iter realizzativo del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la Società Stretto di Messina S.p.A., la ripresa dei rapporti contrattuali tra la medesima società concessionaria, il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera, nonché la risoluzione del contenzioso pendente.

L'Autorità ha già avuto modo di esprimersi sul tema proprio nel corso dell'iter di conversione del citato decreto-legge n. 35/2023¹, focalizzando l'attenzione sui profili ricadenti negli ambiti di sua diretta competenza, con particolare riferimento ai **vincoli europei esistenti in relazione alla scelta di non svolgere una gara**, ai **vincoli finanziari** conseguenti a tale scelta e alla **necessità di prevedere delle cautele volte ad evitare un eccessivo rafforzamento della parte privata contraente generale**.

Occorre infatti rimarcare l'esigenza di **salvaguardare sempre e comunque l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un'opera di così notevole importanza strategica**, non solo sul piano nazionale ma anche a livello internazionale, – anche nei confronti delle parti private coinvolte – e di garantire il rispetto delle necessarie misure di trasparenza e controllabilità dell'intervento infrastrutturale in ogni fase progettuale e attuativa.

Ciò premesso in via generale, si procederà, nel seguito del documento, a formulare osservazioni puntuali in merito alle modifiche più rilevanti introdotte dal provvedimento in esame rispetto alla cornice normativa in cui si inserisce la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.

2.1) La procedura di stipula di eventuali atti aggiuntivi alla convenzione (Art. 2, comma 1, lettera a), punto 1.1)

L'originaria formulazione dell'articolo 2, comma 8, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, come convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, autorizzava il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a sottoscrivere con la società concessionaria uno o più atti aggiuntivi alla convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 7 della legge 17 dicembre 1971, n. 1158, aventi ad oggetto, tra l'altro, la durata residua della concessione, il cronoprogramma relativo alla realizzazione dell'opera, nonché il nuovo piano economico-finanziario della concessione, comprensivo della copertura finanziaria dell'investimento, dei ricavi complessivi previsti e delle tariffe di pedaggio per l'attraversamento del collegamento stabile, stradale e ferroviario, del canone di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, dei costi sostenuti dalla società e del costo complessivo dell'opera e delle singole voci di spesa.

Lo stesso articolo 2, comma 8, del decreto-legge n. 35/2023 prevedeva, altresì, che i predetti atti aggiuntivi fossero assentiti con le modalità definite dall'articolo 1, comma 3, della legge n. 1158 del 1971, il quale, a propria volta, dispone che la concessione sia assentita *“con decreto dei Ministri per i lavori pubblici e per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con i Ministri per*

¹ Ci si riferisce all'audizione del Presidente ANAC tenutasi in data 18 aprile 2023 presso le Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati, per il quale si rinvia al documento *“Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sul disegno di legge per la conversione del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria”*.



il bilancio e la programmazione economica, per il tesoro, per le partecipazioni statali e per la marina mercantile, sentito il CIPE". La disposizione è poi integrata dal successivo comma 4, ove si stabilisce che con il medesimo decreto di cui al precedente comma è anche approvata la convenzione avente ad oggetto la concessione, sentiti i consigli di amministrazione delle società R.F.I. S.p.A. e Anas S.p.A. e previo parere del Consiglio di Stato.

Nel quadro normativo sopra richiamato si inserisce, dunque, il testo in esame, il quale, apportando una modifica al citato articolo 2, comma 8, del d.l. 35/2023, introduce una diversa modalità di approvazione degli atti aggiuntivi alla convenzione, prevedendo che essi siano assentiti con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentite le Regioni Sicilia e Calabria.

Come si evince dalla Relazione illustrativa che accompagna il testo, la *ratio* dell'intervento deve essere individuata nella volontà di **chiarire le modalità di approvazione degli atti aggiuntivi** alla convenzione che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è autorizzato a sottoscrivere con Stretto di Messina S.p.A., posto che il decreto legislativo 24 aprile 2003, n. 114, ha abrogato il comma 5 dell'articolo 1 della legge n. 1158 del 1971, che estendeva le modalità di approvazione della convenzione di concessione anche alle eventuali successive modifiche della stessa.

L'esigenza di un intervento chiarificatore sembrerebbe derivare anche dalla coesistenza, all'interno della legge n. 1158 del 1971, di tre diverse previsioni relative alle modalità di approvazione della concessione e dei connessi atti che appaiono non del tutto sovrapponibili.

In primo luogo, il citato articolo 1, comma 3, della legge 1158/1971 stabilisce che *"La concessione è assentita con decreto dei Ministri per i lavori pubblici e per i trasporti e l'aviazione civile, di concerto con i Ministri per il bilancio e la programmazione economica, per il tesoro, per le partecipazioni statali e per la marina mercantile, sentito il CIPE"*.

In secondo luogo, il comma 4 dello stesso articolo 1 della legge 1158/1971, dispone che *"Con lo stesso decreto viene approvata, sentiti i consigli di amministrazione delle società R.F.I. S.p.a. e ANAS S.p.a. e **previo parere del Consiglio di Stato**, la convenzione che disciplina la concessione"*.

Infine, l'articolo 7, comma 2, della legge medesima, con riferimento alla convenzione che disciplina i rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società concessionaria relativi alla costruzione del collegamento viario e ferroviario e all'esercizio del collegamento stradale tra la Sicilia e il continente, prevede che questa: *"è approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **sentite le Regioni Sicilia e Calabria"***.

Alla luce del quadro normativo illustrato, all'interno del quale si rinvergono dunque tre previsioni recanti procedure parzialmente diverse per l'approvazione di rapporti e atti strettamente collegati, può dunque apparire condivisibile la scelta di dettagliare più puntualmente, nel decreto in esame, le modalità di approvazione degli atti aggiuntivi alla convenzione, **evitando un generico rinvio**.

Si ritiene che sarebbe opportuno, tuttavia, coinvolgere nell'*iter* approvativo degli atti aggiuntivi alla convenzione di cui all'articolo 7 della legge n. 1158 del 1971 – oggetto della disposizione in esame – anche il CIPESS e il Consiglio di Stato, il cui coinvolgimento è in effetti previsto dalla



legge medesima, come sopra ricordato, rispettivamente per la concessione e per la convenzione che la disciplina.

Dal **Consiglio di Stato**, in particolare, potrebbe pervenire un **utile contributo al Governo per una equilibrata definizione di diritti, doveri, responsabilità e oneri connessi al rapporto concessorio**, specie nella delicata fase del riavvio della realizzazione dell'opera.

Si propone, dunque, il seguente possibile intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 1, lettera *a*), punto 1.1), del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, sostituire la parola: «*sentite*» con le parole: «***sentiti il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e***», e dopo le parole: «*Regioni Sicilia e Calabria*» aggiungere le seguenti: «***e previo parere del Consiglio di Stato***»

2.2) I tempi di realizzazione dell'opera e della relativa attività progettuale (Art. 2, comma 1, lettera a), punto 1.2)

L'articolo 2, comma 8, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, include anche il cronoprogramma relativo alla realizzazione dell'opera (lettera b) tra le materie oggetto degli atti aggiuntivi alla convenzione che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è autorizzato a sottoscrivere con la società concessionaria. A tal proposito, nell'originaria formulazione della norma, si indicava il **31 luglio 2024** come **termine per l'approvazione del progetto esecutivo**.

Il provvedimento normativo in esame, all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), punto 1.2), modificando la previsione sopra richiamata, **espunge dal testo l'indicazione del termine del 31 luglio 2024** e introduce la possibilità che l'approvazione del progetto esecutivo avvenga "***anche per fasi costruttive***".

Nel prendere atto della sussistenza di problematiche che possono aver comportato lo slittamento dei tempi di completamento delle attività progettuali rispetto all'iniziale cronoprogramma, deve tuttavia evidenziarsi che **la scelta di prevedere l'approvazione del progetto esecutivo per fasi costruttive appare non del tutto condivisibile**.

Ciò, anche in considerazione della circostanza che **la tempistica stringente di realizzazione dell'opera è stata indicata, già in sede di conversione del decreto-legge n. 35 del 2023, come una delle ragioni idonee a giustificare il mancato espletamento di una nuova gara** nella fase attuale, con la prospettiva di porre poi a base di gara, eventualmente, il progetto acquisito dalla Società pubblica in modo da aggiornarlo, riceverne migliorie e superare anche i vincoli derivanti dal mancato nuovo ricorso all'evidenza pubblica.

Inoltre, mentre la precedente previsione indicante un termine di approvazione finale del progetto esecutivo si riverberava sul contraente generale imponendo **una tempistica puntuale e non negoziabile di conclusione delle complessive attività progettuali** (specie nella fase finale, che costituisce, per indiscutibile analisi tecnica, la fase di maggior rilievo nel complessivo assetto ingegneristico), ora (di contro e verso una direzione opposta), con l'individuazione di un termine flessibile per la fase approvativa rimessa alla Società Stretto di Messina, il contraente generale potrebbe avere, anche legittimamente e senza penalizzazioni contrattuali, la possibilità di



operare nell'attività di predisposizione del progetto esecutivo (che parrebbe allo stato attuale ancora non conclusa) **in un momento non predeterminato da alcuna fonte.**

Alla luce di ciò, preso atto dell'impossibilità di mantenere il termine del 31 luglio 2024 di cui al decreto-legge n. 35/2023, evidentemente irrealistico allo stato attuale, **si suggerisce di valutare l'individuazione di una diversa data, che potrà anche essere indicata dal Governo, entro la quale possa verosimilmente intervenire l'approvazione del progetto esecutivo dell'opera in un'unica soluzione.** In ogni caso, si ritiene indispensabile che, pur procrastinando il termine, venga comunque individuata una data per l'approvazione dell'intero progetto esecutivo, in quanto ciò risulta essenziale per **conservare una visione unitaria dell'opera** e garantire il governo dell'intero processo.

Diversamente, da un lato, **non sarebbe chiara la sorte del progetto esecutivo nella sua unitarietà e coerenza** rispetto al progetto definitivo e, dall'altro, **si darebbe luogo al rischio di varianti** – a seguito dei diversi e progressivi stadi approvativi – in grado potenzialmente di richiedere modifiche all'impianto generale del progetto, **con un potenziale incremento dei costi che potrebbe comportare anche il mancato rispetto dei richiamati vincoli europei.**

Si ritiene inoltre, in ogni caso, che per un'opera di tale complessità tecnica e di così ingente valore economico l'approvazione del progetto esecutivo debba avvenire in un'unica soluzione attraverso la **modellistica BIM (Building Information Modeling)**, al fine di verificare puntualmente la fattibilità tecnico-economica dell'intero intervento. La progettazione esecutiva per fasi costruttive, pur astrattamente possibile per le grandi opere, sembra infatti più adatta a soluzioni infrastrutturali nelle quali ogni singola fase sia autonoma e autosufficiente, cioè possa dare luogo ad un'opera pienamente fruibile anche in caso di mancata realizzazione degli ulteriori stralci progettuali. Tale condizione non sembra sussistere, invece, nel caso del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria, che si configura come un'infrastruttura unitaria e non scomponibile.

Infatti, applicando all'infrastruttura in argomento l'opzione dell'approvazione del progetto esecutivo per fasi costruttive, non solo risulterebbe più **difficile avere un quadro chiaro e complessivo dell'effettiva realizzabilità dell'opera e dei relativi costi**, ma potrebbero presentarsi anche **rischi in relazione alla funzionalità dell'intervento infrastrutturale**, non ultimo il rischio che componenti solo apparentemente secondarie, e peraltro non prive di impatto ambientale, quali i raccordi a terra, avviate successivamente, rimangano slegate dal contesto o addirittura inutilizzabili.

Non può non farsi riferimento, infine, al fatto che un'eventuale approvazione del progetto esecutivo per fasi costruttive **finirebbe anche, probabilmente, per accentuare il profilo di rischio in capo alla parte pubblica**, la quale, approvando, si vincolerebbe ad una condivisione senza disporre ancora di un quadro complessivo dell'opera e dei relativi costi, liberando così da responsabilità il contraente generale, laddove, invece, sarebbe necessario che il rischio fosse (e fosse stato) trasferito quanto più possibile alla parte privata².

² Del resto, l'esigenza di certezza dei tempi emerge chiaramente, nello stesso provvedimento normativo in esame, in relazione all'approvazione, da parte del CIPESS, delle osservazioni, richieste e prescrizioni acquisite nella conferenza di servizi e ritenute assentibili dal MIT, delle eventuali prescrizioni formulate all'esito del procedimento di valutazione di impatto ambientale, del progetto definitivo e della annessa relazione del progettista, del piano economico-finanziario e della



Alla luce delle considerazioni svolte, si suggerisce, dunque, il seguente possibile intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 1, lettera *a*), punto 1.2), del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, sostituire le parole: «*anche per fasi costruttive*», con le seguenti: «***unitariamente entro la data definita con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto***»

2.3) Il costo complessivo dell'opera (Art. 2, comma 1, lettera a), punto 2)

Ai sensi dell'articolo 2, comma 8-*bis* del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, come convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 58 e anteriormente all'attuale intervento di modifica, per il limite massimo del costo complessivo dell'opera – comprensivo degli eventuali oneri finanziari connessi alla realizzazione e gestione, ivi inclusi i costi di adeguamento progettuale – deve farsi riferimento all'importo indicato nell'**Allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza**, nel quale sono riportati, secondo quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, del decreto medesimo, il costo stimato, le coperture finanziarie disponibili a legislazione vigente, ovvero accordate dai soggetti e dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, nonché il fabbisogno residuo.

A parziale modifica della richiamata disposizione, l'articolo 2, comma 1, lettera *a*), punto 2) del provvedimento normativo in esame individua il costo complessivo massimo dell'opera nel limite “*delle risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione della stessa, ivi incluse quelle acquisite dalla società a titolo di aumento di capitale sociale nel corso del 2023*”.

A tale riguardo si rammenta che il 30 novembre 2023 l'assemblea straordinaria degli azionisti della società Stretto di Messina S.p.A. ha approvato la proposta formulata dal Consiglio di Amministrazione di procedere ad un aumento di capitale riservato al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per complessivi 370 milioni di euro.

Senza entrare nel merito del costo complessivo dell'opera, la cui valutazione esula dagli ambiti di stretta competenza di ANAC, si ritiene tuttavia di dover evidenziare la necessità della massima trasparenza in ordine ai costi di realizzazione dell'intervento. In tale ottica, si auspica che **il limite massimo cui fare riferimento per la rideterminazione della spesa venga puntualmente individuato ed emerga con assoluta chiarezza da documenti pubblici ed ufficiali**, al fine di assicurare ai cittadini la piena conoscenza delle risorse disponibili, del valore dell'investimento e dei costi connessi.

Alla luce di ciò, si suggerisce al Legislatore l'opportunità di valutare una integrazione della previsione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), punto 2), del provvedimento in esame,

relazione istruttoria del MIT indicante l'integrale copertura finanziaria dei costi di realizzazione dell'intervento. Con riferimento a tali documenti, infatti, l'articolo 2, comma 1, lettera *b*) del decreto oggetto di conversione – modificando l'originaria formulazione dell'articolo 3, comma 8, del d.l. 35/2023 – prevede espressamente che l'approvazione del CIPESS debba intervenire **entro il 31 dicembre 2024**, così individuando un termine certo cui fare riferimento anche per la programmazione delle successive attività.



eventualmente mediante il rinvio ad un documento (auspicabilmente, lo stesso Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza) attraverso il quale sia esattamente conoscibile l'entità delle risorse disponibili, anche al fine di garantire la necessaria trasparenza in ordine ai limiti massimi di spesa previsti ed un dettaglio analitico di raffronto tra i costi originari dell'opera, i costi modificati all'esito delle fasi progettuali ed ogni elemento sostanziale a corredo di tali dati, anche con l'obiettivo di scongiurare l'avvio di procedure contenziose UE nei casi previsti dall'articolo 4, comma 5 del decreto legge 31 marzo 2023, n. 35.

Risulta infatti evidente che, in assenza di adeguati presidi di trasparenza, maggiore appare il rischio di incrementi del costo di realizzazione dell'opera non pienamente giustificati.

L'esigenza di trasparenza si pone anche in considerazione di ulteriori previsioni del decreto-legge in esame che sembrerebbero comportare un aumento della spesa. Ci si riferisce, in particolare, alla previsione di cui alla lettera c), punto 3) dello stesso articolo 2, comma 1, ove si prevede un **incremento da cento a centocinquanta del numero delle unità di personale** di cui la società concessionaria potrà avvalersi per l'espletamento delle attività tecniche e scientifiche e di direzioni lavori.

Pertanto, si propone il seguente intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 2), del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, dopo le parole: «al comma 8-bis» sostituire la virgola con: «: **2.1)**» e dopo le parole: «*aumento di capitale sociale nel corso del 2023,*»;» aggiungere il punto seguente:

«2.2) Dopo l'ultimo periodo è aggiunto il seguente: "Nell'Allegato Infrastrutture al Documento di economia e finanza sono indicati, in aggiunta alle informazioni di cui all'articolo 3, comma 1, anche il costo complessivo dell'opera come rideterminato, le risorse disponibili a legislazione vigente per la realizzazione della stessa, ivi incluse quelle acquisite dalla società a titolo di aumento di capitale sociale nel corso del 2023, nonché il dettaglio analitico di raffronto tra i costi originari dell'opera e i costi modificati all'esito delle fasi progettuali, corredato di ogni opportuno elemento informativo sostanziale."»

2.4) L'asseverazione dell'importo aggiornato del contratto con il contraente generale (Art. 2, comma 1, lettera a), punto 4)

L'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 4), del provvedimento normativo in esame introduce nell'articolo 2 del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, come convertito dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, un comma 8-sexies, ove si prevede che l'importo aggiornato del contratto con il contraente generale, in caso di stipulazione di atti aggiuntivi, sia sottoposto, prima della stipula, all'asseverazione di uno o più soggetti di adeguata esperienza e qualificazione professionale nominati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Detta asseverazione dovrà riguardare, in particolare, la corretta applicazione dei criteri stabiliti dall'articolo 2, commi 8-bis, 8-ter, 8-quater e 8-quinquies, dello stesso decreto-legge n. 35/2023, come modificato dalla legge di conversione, ai fini dell'adeguamento dei prezzi spettante al contraente generale e del calcolo dell'indice di conservazione dell'equilibrio contrattuale, fermo restando il **limite di cui all'articolo 72 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e alle relative norme interne di attuazione.**

Al riguardo, si evidenzia che opportunamente la norma richiama l'esigenza di rispettare i vincoli previsti dalla normativa eurounitaria, ed in particolare dall'articolo 72 ("Modifica di contratti durante il periodo di validità") della direttiva 2014/24/UE, che reca la disciplina delle varianti in corso d'opera, definendo **tassative circostanze e limiti quantitativi alla possibilità di introdurre modifiche ai contratti durante il periodo di validità**.

Già in occasione di precedenti interventi sul tema, nel corso dell'*iter* di conversione del decreto-legge n. 35/2023, l'Autorità ha sottolineato come il richiamo a tale disposizione eurounitaria costituisca l'unico elemento idoneo a legittimare l'affidamento delle attività senza gara. Risulta, pertanto, di assoluta necessità che i vincoli posti dalla richiamata norma siano puntualmente rispettati nella ridefinizione dei rapporti con il contraente generale, specie per quanto attiene al limite quantitativo delle varianti in corso d'opera, in base al quale **l'eventuale aumento di prezzo non deve eccedere il 50% del valore del contratto iniziale**.

Alla luce di ciò, anche al fine di evitare la potenziale attivazione di procedure di infrazione UE nei confronti dell'Italia, occorre prestare la massima attenzione alla verifica dell'effettivo rispetto delle condizioni e dei vincoli previsti dall'articolo 72 della direttiva 2014/24/UE, in difetto del quale si renderebbe necessario procedere alla selezione di un nuovo contraente generale.

In tale prospettiva, si invita il Legislatore a predisporre ogni opportuna misura affinché eventuali atti aggiuntivi recanti un aggiornamento dell'importo del contratto stipulato con il contraente generale non creino le premesse per un aumento dei costi che non tenga conto del vincolo europeo legato al mancato avvio di una nuova gara.

Da questo punto di vista, potrebbe apparire come una garanzia non sufficiente la sottoposizione dell'importo contrattuale aggiornato alla sola asseverazione di uno o più esperti nominati dal MIT, ancorché dotati di elevata qualificazione professionale.

La procedura di asseverazione introdotta, infatti, pur risultando utile e opportuna nella misura in cui inserisce un ulteriore livello di controllo da parte dell'Amministrazione, per il tramite di soggetti terzi, qualificati e indipendenti – e in questo senso è assolutamente **condivisibile che venga riservata al competente Ministero la facoltà di individuare esperti** –, presenta tuttavia il limite di essere funzionale alla sola verifica della corretta applicazione dei criteri di calcolo disciplinati dal decreto-legge n. 35 del 2023 ai fini della determinazione dell'importo aggiornato del contratto, senza assicurare alcuna forma di verifica in ordine al rispetto dei vincoli di natura finanziaria e giuridica.

Con tale ultima finalità, ferma restando la facoltà del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di nominare uno o più esperti, sarebbe auspicabile prevedere **l'asseverazione anche da parte della Corte dei conti**, nonché una **valutazione – quanto meno di natura consultiva – da parte del CIPESS e delle competenti Commissioni parlamentari**, soprattutto in relazione agli aspetti di finanza pubblica, alla verifica della sostenibilità economica dell'investimento e al rispetto dei richiamati vincoli derivanti dalla normativa eurounitaria.

Si suggerisce, dunque, il seguente possibile intervento emendativo.

All'articolo 2, comma 1, lettera a), punto 4), del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, dopo le parole: «*nominati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*» inserire le seguenti: «, **nonché della Corte dei conti**» e aggiungere infine il periodo seguente:



«Di tale asseverazione sono informati il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e le competenti Commissioni parlamentari per le eventuali valutazioni, anche in relazione agli aspetti di finanza pubblica e alla verifica del rispetto del predetto limite di cui all'articolo 4, comma 5».

3) Il coordinamento delle attività dei Commissari straordinari nominati per la realizzazione di interventi infrastrutturali (Art. 3)

Un'ulteriore materia – tra quelle disciplinate dal provvedimento normativo in esame – che appare meritevole di attenzione in relazione alle competenze e agli ambiti di interesse dell'Autorità è rappresentata dalla prospettata **razionalizzazione delle funzioni e dei compiti attribuiti ai Commissari straordinari nominati per la realizzazione di interventi infrastrutturali**, la quale costituisce l'oggetto dell'articolo 3.

Di particolare rilievo risulta, nello specifico, la previsione di cui al comma 6, ove si dispone l'istituzione, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un **Osservatorio sui commissariamenti infrastrutturali** – ivi inclusi quelli relativi ad opere connesse o strumentali alla realizzazione della rete transeuropea dei trasporti –, con il compito di coordinare l'attività degli stessi Commissari, di monitorare l'avanzamento delle opere commissariate, nonché di predisporre il predetto piano di razionalizzazione, da adottarsi poi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Senza dubbio **condivisibile appare la scelta di prevedere forme di coordinamento tra i Commissari straordinari** nominati per i diversi interventi infrastrutturali; scelta che risulta in linea con quanto in più occasioni evidenziato dalla stessa Autorità circa l'esigenza di creare strutture stabili di raccordo tra le diverse gestioni commissariali, non solo nell'ottica di una più omogenea conduzione delle relative attività e di un più efficace monitoraggio, ma anche al fine di favorire la condivisione delle migliori pratiche.

Tale esigenza è stata rappresentata dall'Autorità, in particolare, in relazione ai Commissari straordinari nominati per i processi di ricostruzione conseguenti a eventi calamitosi, ma risulta assolutamente riferibile anche alle gestioni commissariali legate alla realizzazione dei più rilevanti interventi infrastrutturali.

La lunga e varia esperienza di ANAC nel supporto collaborativo ai Commissari straordinari ha infatti evidenziato la necessità di prevedere, pur nel rispetto delle specificità dei singoli interventi, **omogenei standard di qualità e identici presidi di legalità**, in modo da superare divergenze territoriali ed eventuali svantaggi di alcuni contesti rispetto ad altri, anche in termini di maggiore esposizione e contiguità a fenomeni criminali.

Occorre in tale contesto rammentare come abbia costituito elemento virtuoso la stipula, nell'anno 2022, di un **Protocollo di intesa quadro per la vigilanza collaborativa** sugli interventi infrastrutturali prioritari dell'art. 4 del d.l. n. 32/2019 tra l'Autorità e l'allora MIMS con il precipuo obiettivo di fornire un costante e qualificato sostegno ai Commissari straordinari,



affinché, ferme restando le speciali prerogative agli stessi riconosciute dalla legge, nelle procedure per la realizzazione delle opere fosse assicurato il rispetto dei principi di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016, anche a garanzia della legalità e della trasparenza, sia nella fase di affidamento sia nell'esecuzione.

In tale ottica, si ritiene che sarebbe utile integrare la previsione di un Osservatorio sui commissariamenti infrastrutturali, di cui all'articolo 3 del decreto-legge in esame, con ulteriori elementi, idonei ad assicurare un grado di coordinamento ancora maggiore tra gli interventi in corso, senza sacrificare le richiamate esigenze di flessibilità.

Si suggerisce, in particolare, di costituire una **conferenza dei Commissari straordinari agli interventi infrastrutturali**, coordinata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, alla quale partecipino in modo strutturale tutti i Commissari nominati per gli interventi infrastrutturali, con l'incentivo a **condividere dati e best practices**, anche sulla base delle indicazioni a tal fine dettate dalla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del Codice dei contratti pubblici.

In secondo luogo, allo scopo di garantire uniforme impegno nel contrasto alle condotte illecite, si propone di prevedere tendenzialmente, per tutte le gestioni commissariali, un **modello organizzativo mirato**, rispondente ad un **prototipo apposito di prevenzione della corruzione**, definito da ANAC nell'ambito del Piano nazionale anticorruzione.

Si invita a valutare, inoltre, l'opportunità di prevedere specifici vincoli al **riuso degli strumenti di gestione informatica e digitale**, nonché la creazione di una **piattaforma unica di monitoraggio degli andamenti degli interventi infrastrutturali**, integrata con la Piattaforma unica della trasparenza costituita presso ANAC, anche nell'ottica di facilitare le attività di governo.

Fortemente auspicabile appare, infine, la costituzione di un **elenco di fornitori con un rating specifico**, vagliati in una apposita **white list nazionale** che ne attesti e monitori costantemente la impermeabilità al rischio di infiltrazioni mafiose.

Si suggeriscono, dunque, i seguenti interventi emendativi.

All'articolo 3 del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, dopo il comma 6, aggiungere i commi 6-bis, 6-ter e 6-quater e 6-quinquies, così formulati:

«6-bis. Al fine di favorire la riduzione dei costi e garantire l'uniformità dei processi di realizzazione degli interventi infrastrutturali attivati nell'ambito del territorio nazionale, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono definite le modalità con cui i Commissari straordinari possono avvalersi, anche mediante il riuso di cui all'articolo 69 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, di strumenti di gestione informatica e digitale, ed è altresì istituita una piattaforma unica di monitoraggio della realizzazione delle opere commissariate, integrata con la Piattaforma unica della trasparenza costituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. La Piattaforma unica della trasparenza raccoglie e rende pubblici tutti i



dati, ivi inclusi i dati personali, le informazioni e i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013. L'obbligo di pubblicazione delle amministrazioni e degli enti si intende assolto quando i dati sono pubblicati nella Piattaforma unica della trasparenza, anche mediante collegamento informatico con il proprio sito web istituzionale. Con proprio provvedimento l'ANAC disciplina le modalità di trattamento dei dati di cui al presente comma.»

«6-ter. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituita, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, la Conferenza dei Commissari straordinari agli interventi infrastrutturali, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che si avvalgono dell'Osservatorio di cui al comma 6. La Conferenza di cui al precedente periodo è composta da tutti i Commissari straordinari di cui ai commi 1 e 5, la quale opera come una struttura permanente di coordinamento, al fine di incentivare la condivisione di dati, informazioni e buone pratiche, anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. A tal fine, all'articolo 221, comma 4, del decreto legislativo n. 36 del 2023, dopo la lettera f), è aggiunta la seguente: “f-bis) in relazione alle procedure di realizzazione di interventi infrastrutturali, dettare indicazioni, approvare buone pratiche e promuovere la diffusione dei dati e delle informazioni nell'ambito della Conferenza dei Commissari straordinari agli interventi infrastrutturali.”.»

«6-quater. Al fine di assicurare adeguate e omogenee azioni di contrasto dell'illegalità e di prevenzione della corruzione e del rischio di infiltrazioni criminali nelle attività connesse alla realizzazione di interventi infrastrutturali di cui ai commi 1 e 5, l'Autorità nazionale anticorruzione, nell'ambito del Piano nazionale anticorruzione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 novembre 2012, n. 190, definisce specifiche misure e modalità organizzative da applicarsi, o comunque da assumersi a riferimento, per tutte le gestioni commissariali relative alla realizzazione di interventi infrastrutturali. »

«6-quinquies. Ai fini dello svolgimento, in forma integrata e coordinata, di tutte le attività mirate alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle procedure di realizzazione degli interventi infrastrutturali di cui ai commi 1 e 5, è istituita, con decreto del Ministro dell'Interno, nell'ambito del Ministero dell'Interno, la Struttura speciale per la sicurezza e la legalità negli interventi infrastrutturali, la quale, in deroga alle competenze territoriali di cui agli articoli 90, comma 2, e 92, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, è competente a eseguire le verifiche finalizzate al rilascio dell'informazione antimafia per i contratti di appalto e subappalto di qualunque valore o importo connessi a interventi infrastrutturali di rilievo nazionale, in stretto raccordo con le prefetture-uffici territoriali del Governo delle Province interessate dagli eventi calamitosi. Gli operatori economici interessati a partecipare, a qualunque titolo e per qualsiasi attività, alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, dotati di esperienza pregressa e documentata in materia, devono essere iscritti, a domanda,



in un apposito elenco, tenuto dalla Struttura di cui al primo periodo. Ai fini dell'iscrizione è necessario che le verifiche di cui agli articoli 90 e seguenti del citato decreto legislativo n. 159 del 2011, si siano concluse con esito liberatorio o con la prescrizione delle misure di cui all'articolo 94-bis del decreto medesimo. Degli esiti delle verifiche di cui al periodo precedente si tiene conto ai fini del monitoraggio delle prestazioni di cui all'articolo 109 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Tutti gli operatori economici interessati sono comunque ammessi a partecipare alle procedure di affidamento per gli interventi infrastrutturali, previa dimostrazione o esibizione di apposita dichiarazione sostitutiva dalla quale risulti la presentazione della domanda di iscrizione al predetto elenco. Il Ministro dell'Interno, con proprio decreto, definisce le modalità con le quali vengono effettuate le verifiche, anche a campione, sulle imprese iscritte all'elenco o che presentino istanza a tal fine, avvalendosi anche delle informazioni desumibili dal sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni di cui all'articolo 109 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e dal fascicolo virtuale dell'operatore economico di cui all'articolo 24 del decreto medesimo per quanto attiene alla verifica delle esperienze pregresse.

4) La gestione commissariale degli interventi di bonifica nel sito di interesse nazionale Cogoleto-Stoppani (Art. 7)

L'articolo 7 del provvedimento normativo in esame reca misure urgenti finalizzate all'accelerazione dell'attuazione degli interventi di bonifica nel sito di interesse nazionale di Cogoleto-Stoppani.

Come è noto, il sito, ubicato nell'ex area industriale dello Stabilimento Luigi Stoppani S.p.A., ora non più attivo, nel territorio dei comuni di Cogoleto e Arenzano, nell'ambito della Città metropolitana di Genova, presenta una situazione di inquinamento diffuso, causata principalmente dall'illecita attività di smaltimento dei residui di lavorazione del cromo.

L'articolo 12 del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2019, n. 44, ha introdotto misure urgenti volte a superare l'emergenza ambientale nell'area, disciplinando, in particolare, il passaggio delle funzioni (precedentemente affidate ad un commissario) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora, Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica) e demandando ad un provvedimento del Ministero medesimo l'individuazione delle misure e degli interventi necessari, nonché la ricognizione delle risorse disponibili. In attuazione di tale disposizione, la competente Direzione generale del Ministero, con decreto del 24 aprile 2019, n. 84, aggiornato con decreto del 27 giugno 2019, n. 260, ha individuato le misure e gli interventi occorrenti per il completamento della complessiva bonifica del sito di Cogoleto-Stoppani.

Successivamente, per la realizzazione dei predetti interventi, in data 8 aprile 2021 è stato sottoscritto apposito Accordo di programma tra l'allora Ministero della Transizione ecologica, il Prefetto di Genova e la Regione Liguria.

Al fine di promuovere e accelerare la realizzazione delle attività di bonifica, il decreto-legge in esame, all'articolo 7, prevede ora la nomina di un Commissario straordinario, da effettuarsi con

decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Il comma 3 dello stesso articolo 7 prevede che il Commissario straordinario *“opera in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”*.

A tal proposito si osserva, in via generale, che **sarebbe auspicabile una riduzione del ricorso ai Commissari straordinari e alle procedure in deroga**. Come si è avuto modo di rappresentare in diverse occasioni, il frequente ricorso a commissariamenti e sottodiscipline derogatorie, tanto per la gestione delle emergenze quanto per la realizzazione degli appalti correlati ai grandi eventi e agli interventi infrastrutturali, dando luogo a complesse stratificazioni normative, potrebbe rischiare di compromettere la certezza del diritto e di comportare delle disfunzionalità, specie nel settore dei contratti pubblici, dove, invece, si pone primariamente l'esigenza del consolidamento della nuova disciplina codicistica.

Nello specifico, la disposizione di cui all'articolo 7 del testo in esame prevede che il Commissario straordinario operi derogando ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il solo rispetto dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, delle disposizioni del Codice antimafia (decreto legislativo n. 159/2011) e delle norme in materia di poteri speciali sugli assetti societari nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché per le attività di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni (decreto-legge n. 21/2012).

Al riguardo, richiamando anche quanto già evidenziato dall'Autorità in precedenti circostanze, si suggerisce al Legislatore di valutare una diversa formulazione della norma, onde **evitare di vincolare il Commissario straordinario all'utilizzo di procedure derogatorie anche ove non ne sussista la necessità**.

Non sempre, infatti, la deroga alla disciplina ordinaria rappresenta la via più celere ed efficace per l'attuazione degli interventi.

Si sottolinea, ad esempio, con specifico riferimento al settore dei contratti pubblici, che il nuovo codice³ contiene diverse disposizioni acceleratorie – tra le altre, le più alte soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate e la possibilità di procedere mediante appalto integrato – che permettono di imprimere slancio alla realizzazione delle opere senza il ricorso a deroghe.

Peraltro, come risulta dalle evidenze della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, non sempre la compressione delle procedure sotto il profilo dei tempi e della concorrenza porta ai benefici auspicati. Procedure negoziate con invito a pochi operatori economici e con tempi ridotti per la presentazione delle offerte comportano alti rischi di gara deserta, con conseguente necessità di ripetizione delle procedure e allungamento dei tempi.

³ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".



Ciò premesso, si ritiene dunque opportuna una modifica della previsione di cui all'articolo 7, comma 3, del provvedimento normativo in esame, in modo da **configurare il ricorso alle procedure derogatorie come mera facoltà di cui il Commissario straordinario possa avvalersi soltanto ove necessario, piuttosto che come regola da applicare in ogni caso**. Al riguardo si rappresenta che lo stesso articolo 12, comma 6, del decreto-legge 29 marzo 2019, n. 27, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2019, n. 44, al quale la disposizione in esame rinvia per la definizione del potere di deroga riconosciuto al Commissario, opportunamente qualifica tale potere come facoltà – **“il Prefetto di Genova è autorizzato, ove lo ritenga indispensabile e sulla base di specifica motivazione, a derogare”** – evitando una formulazione rigidamente precettiva.

In secondo luogo, si suggerisce di prevedere che, anche nell'ipotesi in cui il Commissario si avvalga del potere di deroga, sia comunque fatto salvo, in materia di *procurement*, il **rispetto delle norme sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici**. Le misure di digitalizzazione, infatti, oltre a costituire una garanzia di trasparenza e legalità, tanto più necessaria in presenza di ampi poteri in deroga, semplificano le attività delle gestioni commissariali e delle imprese e accrescono la concorrenza, a beneficio della qualità degli interventi infrastrutturali.

Viene proposto, dunque, il seguente intervento emendativo.

All'articolo 7, comma 3, del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, sostituire le parole: «*opera in deroga*» con le seguenti: «**è autorizzato a derogare, ove lo ritenga indispensabile e sulla base di specifica motivazione,**» e dopo le parole: «*legge 11 maggio 2012, n. 56,* » inserire le seguenti: «**delle disposizioni in materia di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici di cui agli articoli da 19 a 36 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36,**»