



**Audizione Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori
sulla conversione in legge del decreto-legge 19 gennaio 2024, n. 5, recante disposizioni
urgenti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza
italiana del G7**

Commissione 8^a della Camera dei Deputati

Roma, mercoledì 7 febbraio 2024

ANALISI E OSSERVAZIONI

Il D.L. n. 5/2024 in fase di conversione, recante disposizioni urgenti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza del G7, assunta dall'Italia a partire dal gennaio 2024, si compone di tre articoli e interviene sui profili di seguito sintetizzati.

Art. 1 (Interventi funzionali alla presidenza italiana del G7 nel 2024)

Si prevede che con d.P.C.M. venga nominato un Commissario straordinario incaricato di procedere alla urgente realizzazione degli interventi infrastrutturali e manutentivi connessi alla assunzione della presidenza del G7 da parte dello Stato italiano. Si prevede che il Commissario, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica (e con la possibilità di aprire apposita contabilità speciale per la gestione finanziaria), può avvalersi delle strutture delle amministrazioni locali e degli enti territoriali, delle strutture periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché, nel limite di 100.000 euro per il 2024, di società controllate direttamente dallo Stato, dalle regioni o da altre amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco ISAT di cui alla L. n. 196/2009 (comma 1).

Quanto alle necessarie procedure di aggiudicazione di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, si prevede che vengano gestite mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (art. 76, D.lgs. n. 36/2023), anche ove sopra soglia, fermo l'opportuno onere motivazionale che il Commissario è tenuto ad assolvere per ogni singolo intervento. Restano altresì ferme le disposizioni di legge per le procedure di affidamento diretto. Qualora si tratti di appalti relativi alla messa in



sicurezza delle reti stradali, il Commissario governativo può avvalersi degli accordi quadro stipulati da ANAS S.p.A. (comma 2).

È prevista l'esecuzione anticipata del contratto prima della stipula, ferma la verifica della compliance in materia antimafia da realizzarsi ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 76/2020, conv. mod. L. n. 120/2020 (comma 3).

Nel caso di impugnazione degli atti relativi alle procedure di gara e nei giudizi che riguardano progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere, si applica l'articolo 125 del D.lgs. n. 104/2010 (comma 4).

Per la realizzazione degli interventi, è previsto inoltre che si proceda in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni antimafia e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (comma 5).

Art. 2 (Disposizioni finanziarie)

Ai fini di cui all'articolo 1, è autorizzata per l'anno 2024 la spesa di euro 18.050.000, alla copertura dei quali si provvede secondo quanto previsto alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 2.

Art. 3 (Entrata in vigore)

Il decreto, oggi in fase di conversione, è entrato in vigore il giorno successivo a quello di pubblicazione (G.U. n. 15 del 19.01.2024).

*

Osservazioni

Le osservazioni di questo Consiglio rispetto al testo del decreto in corso di esame attengono essenzialmente a due profili, l'uno generale e l'altro specifico.

In generale, si ritiene che la portata derogatoria del testo proposto rispetto alle prescrizioni di cui al nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. n. 36/2023 debba essere attentamente perimetrata e ponderata.



Il Commissario può indire e aggiudicare appalti anche sopra la soglia di rilevanza europea mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, il che – già di per sé – costituisce una significativa compressione delle garanzie poste dal Codice a tutela dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione.

A ben vedere, tali principi sono da ritenersi compresi nell'ampia formulazione dell'attuale art. 1, comma 1, laddove si richiamano i principi generali dell'ordinamento e i vincoli derivanti dalla normativa europea; probabilmente, però, il richiamo avrebbe maggiore efficacia laddove inserito (anche) al comma 2, in relazione al ricorso alla procedura di cui all'art. 76 D.lgs. n. 36/2023.

Ad ogni modo, anche qualora il testo dovesse rimanere immutato, si ritiene che i principi appena richiamati possano (e debbano) fungere da elemento di temperamento delle deroghe in materia di procedure evidenziali contenute nel provvedimento esaminato.

L'esigenza di chi scrive è quella di avere rassicurazioni sul rispetto delle garanzie minime poste dall'ordinamento in materia di contrattualistica pubblica e, in particolar modo, sulla correttezza e regolarità del *gioco* concorrenziale anche nell'ambito di procedure oggetto delle suddette previsioni derogatorie, sempre compatibilmente con le esigenze di speditezza poste alla base del provvedimento in discussione.

Il rischio, infatti, è che il ricorso al modello commissariale, ove non correttamente gestito, possa alterare i meccanismi di mercato e determinare un'indebita distorsione delle disposizioni che regolano in generale l'azione amministrativa e il rapporto tra pubblica amministrazione e operatori economici privati.

Quanto alle specifiche disposizioni contenute nel D.L. n. 5/2024 si intende svolgere alcune brevi considerazioni relativamente all'art. 1, comma 4, contenente disposizioni di ordine processuale.

In particolare, per quanto riguarda il processo amministrativo, il comma 4 prevede che, in caso di impugnazione di atti relativi alle procedure di affidamento di cui al comma 2 (aggiudicate da parte del Commissario, a valle di procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara), così come nei giudizi relativi alle procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere, si applichi l'art. 125 c.p.a. (D.lgs. n. 104/2010).



A mente di tale disposizione, si prevede che – in sede cautelare – debba tenersi conto delle probabili conseguenze dell'eventuale provvedimento cautelare per tutti gli interessi che possono essere lesi, nonché del preminente interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera e, ai fini dell'accoglimento, va valutata l'irreparabilità del pregiudizio per il ricorrente in comparazione con l'interesse pubblico sotteso alla procedura.

Il medesimo articolo prevede che, ferma l'applicazione degli articoli 121 (Inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni) e 123 (Sanzioni alternative), fuori dai casi in essi contemplati, la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato, con conseguente risarcibilità solo per equivalente e non in forma specifica.

Si applica, ai sensi dell'art. 125 c.p.a., il comma 3 dell'art. 34, per cui: *“Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori.”*

A tal riguardo si sottolinea la necessità – ancor più avvertita nel presente quadro fortemente derogatorio – che le disposizioni processuali e giuridiche vengano rigorosamente rispettate; ciò si giustifica in correlazione con quanto prima rilevato in linea generale sul ricorso al modello commissariale. Un operatore economico che dovesse trovarsi nella condizione di dover impugnare uno o più provvedimenti afferenti le procedure di cui all'articolo 1, non potendo già fare affidamento sulla massima apertura al mercato promossa dal Codice dei contratti pubblici, dovrà vedersi assicurata quantomeno l'efficace, rapida e effettiva tutelabilità in giudizio dei propri diritti e interessi, nel rispetto delle garanzie minime previste dalla Costituzione.

Il CNAPPC sottolinea che il DL 36/2023, nuovo codice dei contratti ha definito le procedure per la gestione degli appalti pubblici. Pur comprendendo che la realizzazione di tali interventi nella loro straordinarietà avvenga tramite un Commissario con la possibilità di deroghe, ritiene comunque sottolineare che l'applicazione puntuale del nuovo codice degli appalti sarebbe stato non solo ragionevole ma auspicabile. Ritiene, pertanto che l'inserimento di procedure standardizzate all'interno del processo di appalti pubblici e quindi dello stesso DL 36/2023 possa essere un approccio efficace per evitare la necessità di nomine di commissari e la previsione di deroghe normative. Il ricorso alle deroghe può rappresentare il segnale di criticità presenti nelle leggi che il legislatore ha messo a disposizione della Pubblica amministrazione.



La nomina di un commissario per accelerare le procedure degli appalti pubblici, altresì, si limita ad essere una strategia per affrontare eventuali ritardi o inefficienze nel processo di approvazione e realizzazione dei progetti. Tuttavia, è importante sottolineare che non garantisce automaticamente la qualità della progettazione.

La qualità della progettazione dipende da diversi fattori, tra cui competenza tecnica, esperienza, risorse disponibili e un processo decisionale ben strutturato. La nomina di un commissario non necessariamente affronta direttamente le questioni legate alla competenza tecnica e alla qualità del progetto.

È essenziale, al fine della qualità degli interventi nella più ampia accezione, che le autorità coinvolte nel processo di appalto pubblico si assicurino che, oltre all'accelerazione delle procedure, vengano adottate misure per garantire la qualità degli interventi, la trasparenza nel processo decisionale, la partecipazione di professionisti qualificati e la revisione rigorosa dei documenti di progetto.

Inoltre, è importante che le procedure derogatorie non compromettano la conformità alle normative e la trasparenza nel settore degli appalti pubblici, al fine di evitare controversie e garantire la fiducia nel processo da parte della comunità e degli stakeholder interessati.

Roma, 7 febbraio 2024