



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CIOFFI, SCIBONA, GIROTTO, PETROCELLI, NUGNES, MORONESE, CIAMPOLILLO, MORRA, LUCIDI, BERTOROTTA, FUCSIA, SANTANGELO, SERRA, CATALFO, PUGLIA, AIROLA, BUCCARELLA, CASTALDI, BLUNDO, MARTON e TAVERNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2014

Disposizioni in materia di grandi opere e disciplina del dibattito pubblico concernente la realizzazione di infrastrutture

ONOREVOLI SENATORI. - Il tema delle grandi opere in Italia si presenta oggi come uno dei terreni di scontro più acceso tra le parti politiche che compongono il Parlamento e, non di meno, è spesso la causa di disordini sociali. La legge 21 dicembre 2001, n. 443, (cosiddetta legge obiettivo) ha prodotto un esteso elenco di opere che, in molti casi, sono state pensate e progettate numerosi decenni or sono, quando l'interesse pubblico non era certamente il medesimo di oggi.

L'ingente costo complessivo programmato dalla legge obiettivo stride con il modesto volume finanziario delle opere effettivamente approvate dal CIPE e del reale ammontare delle risorse effettivamente erogate dal 2001 ad oggi. Secondo la nota di sintesi redatta dal Servizio studi della Camera dei deputati nell'ambito del 9° rapporto sull'attuazione della legge obiettivo, gli interventi presenti nella tabella 0 del dodicesimo allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento al DEF sono pari a 285,2 miliardi di euro. Le disponibilità finanziarie ammontano a 136,3 miliardi di euro. Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari al 48 per cento del costo.

La contrazione della capacità di realizzazione non ha determinato né un riesame dei criteri di priorità, né una razionalizzazione della spesa e neppure una politica di sviluppo. Sebbene le informazioni disponibili non consentano confronti internazionali sistematici, esse tuttavia indicano che i costi medi di realizzazione sono relativamente elevati nel nostro Paese, sia per le autostrade, sia per l'alta velocità ferroviaria. Sul divario rispetto agli altri Paesi europei, oltre alle condizioni orografiche e di antropizzazione del territorio,

hanno inciso anche scelte tecniche. Anche i tempi complessivi di realizzazione sono mediamente più lunghi e gli scostamenti di tempi e di costi di realizzazione, rispetto alle stime iniziali, superiori a quelli rilevati negli altri Paesi europei.

Su tempi e costi di realizzazione influiscono, oltre ai diffusi fenomeni di illegalità e ai contenziosi, lo scarso coordinamento tra i diversi livelli di governo, il ridotto utilizzo di valutazioni standardizzate dei costi e dei benefici economici e sociali dei progetti, le carenze nelle procedure di affidamento dei lavori maggiormente utilizzate che spesso non garantiscono la selezione dell'offerta migliore.

L'aggiornamento dell'undicesimo allegato infrastrutture, trasmesso al Parlamento il 30 settembre 2013, dedicava una specifica sezione agli interventi di carattere programmatico tra i quali veniva indicata anche l'opportunità di una rivisitazione della «legge obiettivo». Eppure anche l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche, allegato alla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014 (*Doc. LVII, n. 2-bis, allegato III*), non sembra andare in tale direzione. L'auspicio di una valutazione economica comparativa dei maggiori progetti infrastrutturali non si è tradotto ancora in realtà e l'elenco delle opere strategiche della legge obiettivo continua ad essere tramandato, con poche varianti, da un Esecutivo all'altro, senza che vi sia stato un reale sforzo di individuare i progetti che realmente meritano di essere realizzati e finanziati.

La necessità di un'attenta valutazione rileva maggiormente se si considera lo stato delle finanze del Paese, che richiede uno

sforzo da parte di tutti volto a rendere possibile la pur indispensabile attività statale di investire in infrastrutture con quella di preservare, in un contesto di risorse molto scarse, il massimo delle risorse disponibili.

Non è più possibile rinviare una revisione complessiva delle opere contenute nel Programma delle infrastrutture strategiche, partendo dallo stato di avanzamento dei lavori e dall'esame degli studi di fattibilità economico-finanziaria delle opere che dimostrino l'effettiva utilità delle infrastrutture. Occorre condurre attente analisi costi-benefici e procedere alla comparazione, per ogni singola opera, con eventuali soluzioni alternative, sino a valutare l'eventuale «opzione zero». Tali analisi dovrebbero essere condotte da soggetti terzi ed indipendenti, caratteristiche indispensabili per dare un minimo di credibilità alle analisi stesse, tenuto conto che troppo spesso si assiste, invece, a studi eseguiti da portatori di interessi favorevoli alla fattibilità dell'opera analizzata. La linea Torino-Lione rappresenta in tal senso un caso emblematico. Come si afferma nel *paper* «"L'errore strategico" nelle valutazioni italiane», a firma di Silvia Maffi, Riccardo Parolin, Marco Ponti, l'analisi costi-benefici in questo caso fu commissionata dichiarando esplicitamente che la decisione era comunque stata presa in modo irrevocabile. «Un approccio che avrebbe dovuto comportare automaticamente un rifiuto da parte di qualsiasi tecnico. L'analisi comunque fu fatta, e ovviamente diede risultati positivi. L'analisi risultò densa di sovrastime dei benefici e sottostime dei costi».

Sottoporre a nuova valutazione le opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche, sulla base di analisi costi-benefici e sull'uso comparativo delle stesse analisi per definire le priorità di spesa, garantirebbe, attraverso la revoca delle risorse impegnate per opere che si rivelerebbero non più necessarie, la possibilità di destinare adeguate risorse ad altri interventi. Risulta inoltre indispensabile prevedere di rendere

pubbliche le analisi economiche e finanziarie prima che i progetti siano approvati in sede politica, nonché di rendere pubbliche le analisi *ex post*.

Il presente disegno di legge, muovendo da questi semplici ma fondamentali assunti, prevede una valutazione delle opere pubbliche definite strategiche nonché l'introduzione di procedure di consultazione pubblica. Con il passare del tempo infatti è stata avvertita sempre di più l'esigenza di un maggiore spazio di confronto e di rappresentanza degli interessi pubblici e privati. L'attenzione per le istanze delle comunità locali e dei diversi portatori di interesse qualificati risulta ormai necessaria per rimediare al *vulnus* sempre più profondo che tocca la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche. Alla luce delle considerazioni svolte, nel presente disegno di legge si prevede di introdurre il dibattito pubblico per le opere infrastrutturali di impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell'assetto del territorio, stabilendo criteri certi affinché anche il nostro ordinamento recepisca l'indirizzo di molti paesi dell'Unione europea, che da anni utilizzano tale forma di partecipazione pubblica.

L'ispirazione principale, come già accaduto per le proposte presentate anche nella scorsa legislatura, deriva dall'esperienza francese: il *débat publique*, che ha come primario effetto quello di rendere espliciti i conflitti latenti e di governarli.

L'articolo 1 del disegno di legge prevede, pertanto, la ricognizione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche. Il criterio di selezione adottato è principalmente quello dello stato di avanzamento delle opere stesse. Alla lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* dell'articolo 1, comma 1, sono quindi stabilite, in relazione alle percentuali di stato di avanzamento, le connesse azioni da intraprendere.

L'articolo 2 introduce il dibattito pubblico e ne disciplina modalità e tempi. Si tratta di una consultazione su opere infrastrutturali di

impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell'assetto del territorio al fine di individuare le soluzioni ot-

timali e di promuovere l'accettazione sociale da parte delle collettività locali interessate dalla realizzazione dell'opera.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ricognizione delle opere ricomprese nel Programma delle infrastrutture strategiche)

1. Al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia della spesa destinata alla realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità, a valere sulle leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri competenti per materia, avvia una ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica ed elettrica, le strutture portuali ed aeroportuali, contenuti nel programma delle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e, entro dieci mesi dalla data di inizio della medesima ricognizione, provvede, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari permanenti, a definire un aggiornamento dell'elenco di opere da finanziare. Tale selezione di opere è effettuata tenendo conto dell'attuale disponibilità di infrastrutture e di offerta di servizi, nonché sulla base della ricognizione prevista dall'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dei seguenti criteri:

a) nei casi di opere le cui procedure di affidamento dei lavori non risultino avviate o concluse o di cui non risulti l'effettivo inizio dei lavori, o per le quali non risulti firmato il contratto, i piani economico-finan-

ziari dei progetti di investimento e l'analisi di sostenibilità delle medesime opere, nonché, ove richiesta, l'analisi dei rischi, sono sottoposti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica, a verifica tecnica degli organismi indipendenti di valutazione individuati dai Ministeri interessati, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, con l'ausilio del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), anche al fine di valutare la non prosecuzione dell'opera. Il completamento della verifica tecnica deve avvenire entro sei mesi. Nelle more del completamento della verifica tecnica, tutte le attività sono sospese;

b) nei casi di opere i cui lavori di realizzazione, avviati, risultino in stato di avanzamento in misura inferiore al 20 per cento del valore di contratto, si procede alla prosecuzione dei lavori solo previa sottoposizione dei piani economico-finanziari delle medesime opere, accompagnati da una completa e dettagliata analisi dell'intervento che attesti la sostenibilità dell'investimento e i profili di rischio, a verifica tecnica degli organismi indipendenti di valutazione individuati dai Ministeri interessati, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, previo parere del CIPE. Il completamento della verifica tecnica deve avvenire entro quattro mesi. In esito alla medesima verifica può essere disposta anche la non prosecuzione dell'opera;

c) nei casi di opere i cui lavori di realizzazione, avviati, risultino in stato di avanzamento in misura compresa tra il 20 e l'80 per cento del valore di contratto, a seguito della verifica di cui alla lettera *b)* può essere disposto il completamento delle medesime opere ovvero l'individuazione di varianti progettuali a più basso costo, nonché la non prosecuzione dell'opera;

d) nei casi di opere i cui lavori di realizzazione, avviati, risultino in stato di avanzamento in misura superiore all'80 per cento del valore di contratto, si dispone l'ultima-

zione dei medesimi lavori, previa valutazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi e agli indicatori previsti nella documentazione di programmazione e progettazione delle opere e possibile individuazione di interventi correttivi da porre in essere per minimizzare gli impatti economici ed ambientali.

2. Dalla data di inizio della verifica tecnica e fino alla definizione dell'elenco aggiornato delle opere ricomprese nel programma delle infrastrutture strategiche di cui al comma 1, tutti gli effetti dei contratti stipulati connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non possono essere avanzate pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo.

3. In caso di non prosecuzione dell'opera, sono caducati tutti gli atti e i rapporti contrattuali stipulati e a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento del pagamento dei lavori eseguiti, dei materiali utili e del 10 per cento dei lavori non eseguiti, fino a quattro quinti dell'importo del contratto, ai sensi dell'articolo 132, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

4. Nei casi previsti alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1, gli organismi indipendenti di valutazione individuati in sede di esame tecnico, previo parere del CIPE, possono essere chiamati a valutare parti progettuali dotate di autonoma funzionalità alla cui effettiva realizzazione si può procedere, sentite le regioni interessate, anche prevedendo un utilizzo ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale, sia mantenendo la stessa destinazione d'uso sia con destinazione d'uso alternativa a quella inizialmente prevista.

5. Al fine di assicurare la partecipazione del pubblico nel procedimento di elabora-

zione, di modifica e di riesame delle infrastrutture strategiche da finanziare prima che vengano adottate decisioni sulle medesime opere, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti mette a disposizione, attraverso la pubblicazione sul proprio sito *web*, il piano economico finanziario aggiornato dell'opera e gli elaborati connessi. Entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di pubblicazione della documentazione di cui al periodo precedente, chiunque può presentare proprie osservazioni o pareri in forma scritta. Ai fini della verifica tecnica, gli organismi indipendenti di valutazione acquisiscono e valutano tutta la documentazione presentata, nonché osservazioni, obiezioni e suggerimenti inoltrati. Gli organismi di valutazione tengono adeguatamente conto delle osservazioni del pubblico presentate nei termini indicati. L'esame delle osservazioni da parte dei medesimi organismi deve risultare da atto scritto e sinteticamente motivato.

Art. 2.

(Dibattito pubblico concernente la realizzazione di infrastrutture)

1. Al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 161, dopo il comma 1-*quater*, è inserito il seguente:

«1-*quinquies*. Nell'ambito del programma di cui al comma 1, il documento di economia e finanza individua l'elenco delle opere infrastrutturali di impatto significativo sotto il profilo socio-economico, ambientale o dell'assetto del territorio, sulle quali attivare la procedura di consultazione pubblica di cui all'articolo 162-*bis*»;

b) dopo l'articolo 162, è inserito il seguente:

«Art. 162-bis. - (*Consultazione pubblica*).

– 1. Per la realizzazione delle opere infrastrutturali di rilevante impatto ambientale, sociale ed economico, al fine di individuare le soluzioni ottimali e di promuovere l'accettazione sociale da parte delle collettività locali interessate dalla realizzazione dell'opera, si procede alla consultazione pubblica secondo la disciplina prevista dal presente articolo.

2. Oltre alle opere inserite nell'elenco di cui all'articolo 161, comma 1-*quinquies*, le infrastrutture sono sottoposte alla procedura di consultazione pubblica qualora ne facciano richiesta il soggetto aggiudicatore, ovvero il promotore di cui all'articolo 175, ovvero un consiglio regionale, ovvero un numero di consigli comunali rappresentativi di almeno 200.000 abitanti, ovvero 30.000 cittadini residenti nel comune o nei comuni interessati.

3. Sono da intendersi sottoposte alla disciplina di cui al comma 2 le opere di cui al comma 4 il cui valore sia superiore all'importo di 100 milioni di euro, ivi incluse le opere previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche, alla cui realizzazione si provvede mediante l'utilizzazione dei contratti di partenariato pubblico privato di cui all'articolo 3, comma 15-*ter*, per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto, è accertata la non sostenibilità del piano economico-finanziario ed è riconosciuto al soggetto titolare del contratto di partenariato pubblico-privato un credito di imposta a valere sull'IRRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera, ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

4. Al fine di garantire la sicurezza e l'integrazione dei sistemi a rete nonché la costruzione e l'esercizio delle infrastrutture e

degli impianti strategici a iniziativa privata, costituiscono attività di preminente interesse nazionale e sono sottoposti alla disciplina di cui al presente articolo gli interventi, il cui valore di investimento è superiore a 100 milioni di euro, aventi ad oggetto:

- a) la creazione o l'allargamento di autostrade e di superstrade a doppia corsia;
- b) la costruzione o l'ampliamento di linee ferroviarie;
- c) la costruzione o l'allargamento di vie navigabili;
- d) la costruzione, l'allargamento o il prolungamento di aree e di piste aeroportuali;
- e) la costruzione o l'estensione di infrastrutture portuali;
- f) la costruzione di infrastrutture elettriche;
- g) la costruzione, l'ammodernamento o la riconversione di centrali elettriche;
- h) la costruzione di gasdotti, di oleodotti o di piattaforme di gas di petrolio liquefatto (GPL) o di impianti di stoccaggio;
- i) la costruzione o l'ammodernamento di reti e di impianti di comunicazioni elettroniche, ad esclusione delle reti a banda larga e a banda ultralarga che restano regolate dalla disciplina speciale;
- l) la costruzione di impianti di trattamento, stoccaggio e smaltimento dei rifiuti, anche liquidi;
- m) la costruzione di infrastrutture ausiliarie alla ricerca, prospezione e coltivazione di giacimenti di idrocarburi liquidi e gassosi in mare e sulla terraferma;
- n) la costruzione di opere di sbarramento, dighe di ritenuta o traverse.

5. La consultazione pubblica è avviata e diretta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal provveditore interregionale per le opere pubbliche competente per territorio, in coordinamento con il prefetto titolare della prefettura-ufficio territoriale del Governo della provincia capoluogo della regione interessata, e si svolge secondo

un programma preventivamente definito e reso pubblico. In caso di opere che insistono sul territorio di più regioni, il provveditore interregionale si avvale di una struttura di supporto costituita da un funzionario del Ministero dell'economia e delle finanze, uno del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, uno del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e uno del Ministero dello sviluppo economico.

6. La consultazione pubblica si svolge nella fase iniziale dell'*iter* di individuazione delle caratteristiche dell'infrastruttura e ha per oggetto, di regola, il progetto preliminare dell'opera, prima della convocazione della conferenza di servizi di cui all'articolo 165, comma 4.

7. La procedura di consultazione si svolge in modo tale da assicurare la completa e tempestiva informazione sull'intervento e costituisce lo strumento attraverso il quale è preliminarmente verificata la percorribilità della scelta realizzativa e del grado di accettazione dell'opera da parte delle collettività interessate. Nell'ambito della procedura di consultazione possono essere richieste informazioni aggiuntive sull'opera infrastrutturale e segnalate criticità in ordine al progetto preliminare sulla base anche di motivate ipotesi alternative, sia progettuali che di localizzazione.

8. La consultazione ha durata predefinita, comunque non superiore ai centottanta giorni, e si chiude con l'approvazione e la pubblicazione del documento conclusivo di cui al comma 10 sul sito *web* istituzionale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

9. Il soggetto decisore pubblico, ferma restando la sua autonomia nella scelta tra le diverse opzioni tecniche, adotta la propria decisione tenendo adeguatamente conto dei risultati derivanti dalla attività di consultazione dei soggetti interessati.

10. La consultazione pubblica è condotta sul territorio, individuando le metodologie più idonee e assicurando che tutte le ammi-

nistrazioni che hanno poteri decisionali e autorizzatori sull'opera partecipino alle varie fasi del procedimento di consultazione. Il provveditore interregionale per le opere pubbliche rende disponibili tutti i documenti che sono sottoposti a consultazione pubblica entro quindici giorni dall'inizio del procedimento, mediante il deposito presso i propri uffici e la pubblicazione nel proprio sito *web*. Chiunque può prendere visione della documentazione. Al termine del procedimento di consultazione pubblica, il provveditore interregionale per le opere pubbliche, in coordinamento con il prefetto, predispone un documento conclusivo nel quale è riportata una descrizione della consultazione svolta e delle ipotesi alternative emerse. In particolare, il documento contiene una relazione sugli esiti della consultazione e sul grado di consenso raggiunto. Il documento può altresì contenere una proposta in merito all'istituzione di un meccanismo permanente di comunicazione e dialogo pubblico, che accompagni l'intervento anche nelle fasi successive di progettazione e realizzazione. Entro tre mesi dalla pubblicazione del documento di cui al presente comma, il proponente dichiara pubblicamente se intende:

a) rinunciare al progetto o presentarne uno alternativo;

b) proporre modifiche al progetto, indicando quelle che intende realizzare;

c) sostenere il medesimo progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico, argomentando le ragioni di tale scelta.

11. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione sono ulteriormente definite le modalità e i tempi di svolgimento della consultazione pubblica, nonché della partecipazione delle comunità locali, e di redazione del documento conclusivo».

2. La procedura di cui all'articolo 162-*bis* del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, introdotto dal comma

1 del presente articolo, si applica comunque alle opere il cui valore sia superiore all'importo di 100 milioni di euro per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non sia stato ancora approvato il progetto definitivo o non sia stata ancora conclusa la procedura di gara se indetta sulla base del progetto definitivo.

