Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 1967

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SCIBONA, BULGARELLI, AIROLA, CAPPELLETTI, GIROTTO, BERTOROTTA, BOTTICI, PAGLINI, SANTANGELO, CIOFFI, COTTI, BLUNDO, DONNO, MORONESE, DE PETRIS, VACCIANO, CERVELLINI e MASTRANGELI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 GIUGNO 2015

Modifiche alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – L'ultimo rapporto sulla corruzione della Commissione europea del febbraio 2014 nell'Allegato dedicato all'Italia, documenta, facendo riferimento alle indagini della Corte dei conti italiana che si sono succedute nel tempo, che il settore delle infrastrutture è nel nostro Paese il settore dove è più diffusa la corruzione, rilevando altresì come nel solo caso del settore delle grandi opere la corruzione (comprese le perdite indirette) è stimata a ben il 40 per cento del valore totale dell'appalto. Il rapporto della Commissione europea si sofferma inoltre sui costi delle linee ferroviarie ad alta velocità italiane, documentando come questi siano superiori in media sei volte dei costi di realizzazione di quelle francesi o spagnole.

Il 19 marzo 2015, in occasione di un'intervista concessa ad una trasmissione televisiva, il presidente dell'Autorità anticorruzione Raffaele Cantone, chiamato a commentare il recente scandalo degli appalti sulle grandi opere pubbliche, ha dichiarato che: «Una legge ben scritta sugli appalti serve molto più di 2 milioni di intercettazioni. La legge Obiettivo del 2001 che concedeva il potere al direttore dei lavori di essere nominato dall'impresa è una legge criminogena».

Sempre il Presidente Cantone, a margine del *Forum* dell'OCSE sulla corruzione, facendo riferimento alle norme derivanti dalla legge Obiettivo, dopo aver dichiarato «il completo fallimento di uno strumento che non ha reso il sistema né più efficiente, né più trasparente» ha detto chiaramente che: «nel nuovo codice degli appalti non c'è posto per la legge Obiettivo», che quindi «deve scomparire».

Tali indagini e valutazioni autorevoli sono solo gli ultimi in ordine di tempo, che confermano come le norme e le procedure speciali e gli strumenti programmatori, derivanti dalla cosiddetta legge Obiettivo finalizzati ad individuare, autorizzare e realizzare le infrastrutture strategiche con procedure iper semplificate e poco trasparenti sono tra gli elementi che favoriscono la corruzione e la criminalità organizzata, contribuiscono ad alimentare il debito pubblico, minacciano il nostro territorio, incidono significativamente sulle aree di maggior pregio ambientale e naturalistico e favoriscono un incontrollato consumo del suolo.

Gli scenari che si sono aperti quattordici anni fa, dopo le imponenti modifiche strutturali introdotte nella normativa e nella regolamentazione in materia di lavori pubblici e di valutazione d'impatto ambientale volute dal secondo Governo Berlusconi, a partire dal 2001, esulano decisamente dagli indirizzi e dagli obiettivi indicati dai documenti pianificatori in ambito europeo (libro bianco) e nazionale (piano generale dei trasporti e della logistica, PGTL) che, come noto, sono incentrati sul riequilibrio modale e sulla centralità delle politiche di mobilità.

I provvedimenti citati, approvati nella XIV legislatura (2001-2006), hanno prodotto uno slittamento concettuale dalla logica pianificatoria – inscritta in un quadro di compatibilità ambientali, economiche, sociali e trasportistiche – ad una logica realizzativa della singola opera, che diviene priorità incontestabile in quanto programmata, individuata e localizzata in funzione di un superiore interesse nazionale formalmente pubblico, che ne assicura la sua realizzazione, anche per lotti costruttivi e non funzionali, comunque

(o «con qualsiasi mezzo», come si legge nel codice degli appalti, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, nel quale è stata trasposta la disciplina del decreto attuativo – decreto legislativo n. 190 del 2002 – della cosiddetta legge obiettivo, n. 443 del 2001) e, si aggiunga, dovunque. A prescindere dal contesto territoriale ed ambientale, dagli strumenti pianificatori esistenti, dalle compatibilità economico-finanziarie e dalla volontà delle comunità locali coinvolte. In altre parole a prescindere dalla loro utilità, fattibilità, compatibilità, come rilevato sin dal 2006 dal WWF Italia nel libro «La cattiva strada – La prima ricerca sulla legge Obiettivo dal ponte sullo Stretto alla TAV» (Alberto Perdisa Editore).

Tale procedura deduttiva, che fa dell'opera inserita nel Programma nazionale delle infrastrutture strategiche (delibera del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001) una scelta, che appare di fatto insindacabile dalla stessa giustizia amministrativa (che ha fatto del riferimento alle priorità individuate nel Programma un argomento insindacabile), ha provocato un imbarbarimento della cultura pianificatoria e progettuale che non corrisponde più, nella maggior parte dei casi, agli *standard* di qualità imposti dalla normativa sui lavori pubblici e sull'impatto ambientale.

Il nostro Paese all'inizio del 2001, dopo una discussione durata due decenni, era arrivato a concepire il piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), approvato nel gennaio 2001, che denuncia, pur nei suoi limiti, il forte squilibrio verso la strada, che ha acquistato nel tempo quote crescenti «con notevoli ricadute sociali, ambientali e economiche». Nel PGTL, come nel libro bianco sui trasporti europeo, sono riconosciute e indagate, inoltre, le interrelazioni tra il sistema dei trasporti e lo squilibrio modale con il territorio e l'ambiente e viene precisato che «la crescita del traffico e la prevalenza del modo stradale sono all'origine di esternalità negative in termini di impatto ambientale e di incidentalità. Ne fanno parte fenomeni su scala globale, quali i cambiamenti climatici o l'inquinamento atmosferico di lunga distanza e fenomeni più localizzati, come il peggioramento del clima acustico lungo le direttrici di traffico, l'inquinamento atmosferico di breve raggio, i danni alla stabilità del suolo, all'equilibrio idrogeologico, al paesaggio e alla biodiversità».

Con la legge obiettivo viene archiviata ogni logica pianificatoria e al piano del gennaio 2001 si sostituisce il programma del dicembre 2001 che contiene un elenco indefinito e potenzialmente infinito di infrastrutture strategiche da realizzare che non vengono sottoposte a valutazione ambientale strategica, né sono sostenute da studi di fattibilità economico-finanziaria. Relativamente al rapporto tra PGTL e programma di infrastrutturazione del Paese, il Governo Berlusconi fu chiaro sin dall'inizio: il PGTL andava archiviato. Come si legge all'articolo 1, comma 1, della legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443): «Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso.».

Ignorare l'impianto analitico e gli obiettivi del PGTL del 2001 porta a smarrire il principale obiettivo che il Piano s'era posto che, come abbiamo visto era ed è quello del superamento dello squilibrio modale a favore della strada e del conseguente aumento delle emissioni climalteranti addebitabili al settore dei trasporti nel nostro Paese.

Il primo programma delle infrastrutture strategiche costituisce ancora oggi una pesante ipoteca per lo sviluppo del Paese come dimostra il fatto che sia il numero delle opere previste, che i suoi costi complessivi continuano a lievitare, senza che ci sia alcun monitoraggio e controllo da parte del Governo sulla sua attuazione: dalle 115 opere del dicembre 2001 per un costo com-

plessivo di 125,8 miliardi di euro, alle attuali 419 infrastrutture per un valore complessivo di circa 383,9 miliardi di euro (con un costo triplicato al dicembre 2014 rispetto a quanto previsto nel 2001) calcolato nel IX Rapporto sulle infrastrutture strategiche (settembre 2011), elaborato dal Servizio studi della Camera dei deputati, in collaborazione con l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture e con il supporto tecnico di CRESME e ISTITUTO NOVA. Cifra complessiva da maggiorare di ulteriori 8,5 miliardi di euro se non fosse stato deciso tra il 2012 e il 2013 dal Governo Monti l'abbandono del Ponte sullo Stretto di Messina (unica infrastruttura strategica su cui ad oggi si è avuto un ripensamento).

A questa impressionante lievitazione dei costi non corrisponde un altrettanto vistoso successo nella realizzazione delle opere, come confermato sempre dallo stesso IX rapporto, nel quale si documenta come dal dicembre 2001 al 31 dicembre 2014 in realtà siano state completamente ultimate solo 40 opere per un costo complessivo di 6,558 miliardi di euro, equivalenti ad un modestissimo 1,6 per cento del valore complessivo del Programma, se invece si valuta il valore dei lotti la cui ultimazione era prevista entro il 31 dicembre 2014 abbiamo un totale di 303 lotti (di opere, quindi, solo parzialmente realizzate) per un costo complessivo pari a circa 24 miliardi di euro, equivalenti all'8,4 per cento del costo complessivo aggiornato del Programma.

Il Programma delle infrastrutture strategiche è quindi uno strumento inefficiente e inadatto a individuare le vere priorità su scala nazionale per il progresso del Paese e anzi, dato l'elevatissimo numero delle opere e i costi relativi (in continua lievitazione), si configura solo come l'ennesima operazione dissipatoria delle risorse economico-finanziarie e ambientali, finalizzata quasi esclusivamente a soddisfare gli appetiti dei grandi studi di progettazione, delle grandi aziende di costruzione e dei potentati clientelari locali.

Dalle norme della legge obiettivo deriva anche la procedura speciale di VIA per le cosiddetta infrastrutture strategiche, che venne meglio definita nel primo decreto attuativo della legge delega n. 443 del 2001 (decreto legislativo n. 190 del 2002) ed ora è accolta nel Codice degli appalti (decreto legislativo n. 163 del 2006). Una procedura che garantisce una corsia preferenziale alle infrastrutture strategiche finalizzata più che alla reale verifica degli impatti di progetti spessissimo molto lacunosi ed omissivi, alla semplice compatibilizzazione delle opere nell'interesse del proponente privato.

La normativa derivante dalla legge obiettivo istituisce una Commissione speciale assolutamente inadeguata (considerati i numeri, i metodi di funzionamento e le competenze in essa presenti) per l'esame dei soli progetti delle infrastrutture strategiche, che spesso deve ricorrere a risorse tecniche esterne; la procedura VIA è compiuta sul progetto preliminare, senza alcun vaglio approfondito delle possibili alternative, e con una verifica di ottemperanza pro-forma nella fase di progettazione definitiva delle prescrizioni e raccomandazioni dettate dal CIPE in fase di progettazione preliminare; la decisione finale di compatibilità ambientale è adottata a maggioranza dal CIPE e non più dai Ministeri competenti (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) come per la cosiddetta VIA ordinaria; ai cittadini e alle associazioni che rappresentano l'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente non si assicura alcuna partecipazione e anche le informazioni non sono garantite (soprattutto nelle fasi di integrazione del progetto preliminare), né si tiene nel giusto conto, nella formazione del giudizio di compatibilità ambientale, delle Osservazioni da questi prodotte; gli enti locali, *in primis* i comuni, competenti per territorio, hanno una funzione semplicemente

ancillare delle decisioni, anche in campo urbanistico assunte dallo Stato, d'intesa con le regioni competenti.

Queste valutazioni trovano conferma, ad esempio, nell'indagine sullo stato di attuazione della legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture e insediamenti strategici, elaborata dalla sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (approvata con delibera n. 8/2005 del 22 marzo 2005). A pagina 71 dell'indagine, già dopo i primi anni di applicazione della nuova normativa, questi meccanismi vengono chiariti alle lettere *d)* e ed *e): «d)* L'inclusione così copiosa nel programma di opere vecchie e nuove, senza una puntuale definizione tecnica e finanziaria, ha, in alcuni casi, stimolato istanze locali dirette a risolvere, in modo oneroso per la parte pubblica, le situazioni di stallo preesistenti. Talvolta sono riemerse conflittualità, in precedenza mai del tutto sopite, in ordine alle alternative tecniche, ambientali e sociali, lasciate aperte dall'insufficiente definizione progettuale. *e)* Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo. Ciò ha comportato la necessità di stornare una parte delle risorse a disposizione dagli interventi realizzativi alla progettazione di opere già incluse nel programma.».

La Corte dei conti conferma quell'imbarbarimento pianificatorio e progettuale generalizzato, denunciato sin dal 2002 dal WWF Italia, provocato dalle procedure speciali introdotte dalla nuova normativa per le infrastrutture strategiche, a partire dalla presentazione del progetto preliminare e dello studio di impatto ambientale del ponte sullo Stretto di Messina nel 2003 sino ad arrivare all'Autostrada Orte-Mestre.

Ridimensionando l'incidenza della VIA ed allentando le regole per il controllo, monitoraggio e vigilanza sul contraente generale, nonché quelle relative all'istituto della concessione, le disposizioni attuative della legge obiettivo introducono profonde distorsioni nel mercato della grandi opere. Con il collegato alla legge finanziaria 2002 (legge n. 166 del 2002) e con il decreto attuativo della legge obiettivo (decreto legislativo n. 190 del 2002) il mercato delle grandi opere viene anch'esso «semplificato», stabilendo che gli interlocutori privilegiati del Governo siano le concessionarie autostradali (grazie allo sfondamento del vincolo della concessione trentennale e del tetto del 50 per cento del contributo statale) e i *general contractor*, che, nell'attuale configurazione sono una sorta di scatola vuota finanziaria, che può reperire le risorse necessari e tramite l'emissione di obbligazioni garantite dallo Stato e che può procedere alla realizzazione anche della totalità delle opere tramite *sub*-affidamenti a terzi, senza alcuna evidenza pubblica e senza il controllo da parte dello Stato sull'esecuzione dei lavori. Il risultato è che già nei primi anni di applicazione della nuova normativa, tra il 2000 e il 2002 cresce il volume d'affari del 70 per cento a beneficio delle grandi aziende. Di fatto si ha la polarizzazione su un numero più ridotto di interventi, rispetto al passato, che diventano sempre più grandi e costosi, tagliando fuori una porzione non irrisoria di operatori economici del settore, costituiti dalle piccole e medie imprese edili.

È evidente, dunque, che una modifica della legge obiettivo è ormai non più rinviabile. Obiettivi fondamentali del presente disegno di legge sono quindi la centralità e la qualità del progetto dell'opera, la cui realizzazione non può discendere principalmente da valutazioni di tipo politico; la trasparenza delle procedure e il rispetto della legalità. Il disegno di legge prevede, a tal fine, che si proceda a: la selezione di una lista delle opere secondo criteri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica; la riattribuzione di un ruolo decisivo alla conferenza dei servizi dei soggetti interessati

per la scelta dei tracciati, pur lasciando un ruolo di regia al CIPE; il rafforzamento della procedura di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica, nonché della tutela dei beni culturali e del paesaggio; l'ampliamento della capacità di dialogo e consultazione dei cittadini da parte delle istituzioni.

Il disegno di legge si pone l'obiettivo di individuare, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, gli interventi infrastrutturali da realizzare prioritariamente, in coerenza con il PGTL. L'individuazione di queste priorità infrastrutturali deve a sua volta avvenire alla luce delle risultanze della valutazione ambientale strategica (VAS), delle valutazioni sui fabbisogni di infrastrutture e servizi, dell'esame del rapporto costo beneficio di ogni intervento e della sua coerenza con gli obiettivi generali e di sistema da perseguire.

Il disegno di legge, all'articolo 1, individua le finalità e l'ambito di applicazione della legge nel riordino e nella modifica della normativa vigente per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e al citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, al fine di coordinarla con la legislazione per la protezione dell'ambiente, la valutazione di impatto ambientale, la tutela del paesaggio e dei beni culturali e, infine, la pianificazione dei trasporti.

L'articolo 2 sostituisce i commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, introducendo come finalità della legge la modernizzazione e lo sviluppo sostenibile del Paese, nonché il concetto di infrastrutture ed insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale e il programma delle infrastrutture di preminente interesse nazionale. Si riconducono il programma e le infrastrutture prioritarie nell'ambito dei piani di settore e, in particolare, per le infrastrutture di trasporto nell'ambito del PGTL.

Come già previsto nella disciplina vigente, è mantenuta la presentazione del programma come allegato al documento di economia e finanza (DEF), ma vengono introdotti correttivi finalizzati alla selezione delle infrastrutture che rechino effettivi stanziamenti. Nella definizione del Programma, si procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto della normativa in materia ambientale, tenendo conto delle reali carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; della specificità insulare e dei particolari requisiti delle zone di montagna; della densità della popolazione e delle unità produttive. In sede di revisione e aggiornamento del programma, il Governo individua gli investimenti pubblici realmente necessari e indica quelli per i quali disporre la non prosecuzione dell'opera. A tal fine si tiene adeguatamente conto delle valutazioni *ex ante* delle singole opere, delle modalità di selezione delle opere, nonché delle valutazioni *ex post* su opere pubbliche ancora incomplete o in via di realizzazione.

L'articolo 3 prevede l'aggiornamento del PGTL. Sono indicati gli obiettivi da perseguire: *a)* riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale; *b)* promozione del riequilibrio modale favorendo il trasporto su ferro, il cabotaggio, il trasporto collettivo e la mobilità ciclo-pedonale e la sua integrazione coi trasporti collettivi; *c)* integrazione delle reti delle aree metropolitane con il sistema dei trasporti nazionale; *d)* riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas serra; *e)* miglioramento della mobilità sul territorio nazionale e dei collegamenti internazionali; *f)* efficienza della spesa pubblica e qualità dei servizi, garantendo in particolare l'accessibilità totale delle infrastrutture di trasporto da parte delle persone disabili; *g)* promozione della sicurezza nei trasporti; *h)* individuazione di un elenco delle infrastrutture di preminente interesse nazionale. Nello stesso articolo è previsto che il piano, e i successivi aggiornamenti, sono oggetto di VAS.

L'articolo 4 reca modifiche puntuali al codice dei contratti di cui al decreto legislativo 163 del 2006, al fine di prevedere, per la realizzazione delle infrastrutture di cui all'articolo 2, l'applicazione della disciplina ordinaria in materia di aggiudicazione e realizzazione di lavori pubblici, intervenendo, in particolare, sulle tempistiche e sulle procedure connesse alle autorizzazioni per l'avvio dei lavori e all'approvazione dei progetti e, tra le altre cose, il rispetto delle procedure ordinarie vigenti in materia di valutazione e di incidenza ambientali; il maggiore coinvolgimento degli enti locali attraverso la conferenza di servizi e l'abrogazione dell'istituto dell'affidamento a contraente generale.

L'articolo 5 interviene su due aspetti: il primo concerne la revisione dell'elenco delle opere strategiche attualmente previste attraverso le modalità di cui al precedente articolo 2; il secondo introduce la facoltà per i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dei beni e delle attività culturali e del turismo di indicare per le opere attualmente incluse nel Programma quelle per le quali necessitano ulteriori approfondimenti e una procedura pubblica ai fini dell'espressione di osservazione da parte dei soggetti interessati.

L'articolo 6 prevede una delega al Governo per il riordino del quadro normativo vigente ai fini dell'armonizzazione con la disciplina recata dal presente disegno di legge.

In ragione della rilevanza del tema, si auspica un positivo esame della presente proposta.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità e ambito di applicazione)

1. La presente legge provvede al riordino e alla razionalizzazione della disciplina in materia di realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e al codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, anche al fine di favorirne il coordinamento con la legislazione relativa alla trasparenza delle procedure, alla protezione dell'ambiente, alla valutazione di impatto ambientale (VIA), alla tutela del paesaggio e dei beni culturali e alla pianificazione dei trasporti.

Art. 2.

(Modifiche alla legge 21 dicembre 2001, n. 443)

1. All'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, i commi 1 e 1-*bis* sono sostituiti dai seguenti:

«1. Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo sostenibile del Paese. L'individuazione è operata, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tramite un programma delle infrastrutture di preminente interesse nazionale, di seguito definito "programma", predisposto su propo-

sta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri competenti e d'intesa con le regioni o le province autonome interessate, ovvero su proposta delle regioni, sentiti i Ministri competenti, e inserito nell'apposito allegato al documento di economia e finanza (DEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione.

1-bis. Il Governo, nella definizione del programma, procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale e nel rispetto della normativa in materia ambientale, tenendo conto delle reali carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio; della specificità insulare e dei particolari requisiti delle zone di montagna; della densità della popolazione e delle unità produttive e individuando gli interventi nell'ambito dei piani di settore e, in particolare per le infrastrutture di trasporto, nell'ambito del piano generale dei trasporti e della logistica.

1-ter. Le infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale di cui alla presente legge, ai fini dell'inclusione nel programma, sono sottoposte a valutazioni comparative da inserire nell'apposito allegato al DEF, in relazione alle risultanze della procedura di valutazione ambientale strategica (VAS) del programma ed alla migliore realizzazione dei seguenti obiettivi:

a) promozione del riequilibrio modale;

b) potenziamento e integrazione delle reti delle aree metropolitane con il sistema dei trasporti nazionale;

c) riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas serra;

d) efficienza della spesa pubblica e qualità dei servizi.

1-*quater*. Il programma contiene, oltre all'elenco delle infrastrutture di cui al comma 1, le priorità infrastrutturali e le previsioni di spesa subordinate all'approvazione della legge di stabilità ed agli indirizzi contenuti nel DEF, nel rispetto delle regole adottate

dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Ogni anno, in concomitanza con la scadenza dei termini di presentazione del DEF, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere una relazione, da inserire nell'apposito allegato al DEF concernente lo stato di attuazione del programma e quello di avanzamento del medesimo programma relativo all'anno precedente; i costi stimati; le reali disponibilità economico-finanziarie e le relative fonti di finanziamento per ciascuno degli interventi; il quadro complessivo delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento dei medesimi interventi. Tale relazione è predisposta dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, e con altri Ministri competenti, e contiene altresì le risultanze della VAS relativa al medesimo programma, in conformità con la normativa europea in materia. Il Governo indica annualmente, nella manovra di finanza pubblica, le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici europei e privati allo scopo disponibili. Il Governo, in sede di revisione e aggiornamento del programma, al fine di individuare gli investimenti pubblici realmente necessari, nonché quelli per i quali disporre la non prosecuzione dell'opera, tiene adeguatamente conto delle valutazioni *ex ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, delle valutazioni *ex ante* delle singole opere, delle modalità di selezione delle opere, nonché delle valutazioni *ex post* su opere pubbliche ancora incomplete o in via di realizzazione, ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 3 agosto 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 273 del 22 novembre 2012. Al fine di garantire ampia trasparenza in ordine ai processi di pianificazione, realizzazione e valutazione delle

opere, i Ministeri competenti pubblicano tempestivamente nei propri siti istituzionali ogni documento predisposto nell'ambito delle valutazioni ai fini dell'aggiornamento del programma».

2. All'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, i commi 3, 3-*bis*, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 18 e 19 sono abrogati.

Art. 3.

(Revisione del piano generale dei trasporti e della logistica)

1. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro della difesa e con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, provvede all'aggiornamento del piano generale dei trasporti e della logistica, di seguito denominato «piano», di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, pubblicato nel supplemento straordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 163 del 16 luglio 2001. Il decreto di cui al primo periodo è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni permanenti che si pronunciano entro trenta giorni dalla trasmissione.

2. L'aggiornamento del piano persegue i seguenti obiettivi generali:

a) riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale;

b) promozione del riequilibrio modale favorendo il trasporto su ferro, il cabotaggio, il trasporto collettivo e la mobilità ciclo-pe-

donale e la sua integrazione coi trasporti collettivi, garantendo una mobilità regionale e locale sostenibile;

c) integrazione delle reti delle aree metropolitane con il sistema dei trasporti nazionale, con particolare riferimento alle connessioni con i porti marittimi e con gli aeroporti;

d) riduzione delle emissioni inquinanti e dei gas serra con interventi per decongestionare il traffico nei centri urbani e nelle infrastrutture autostradali;

e) miglioramento della mobilità sul territorio nazionale e i collegamenti internazionali, con interventi coerenti ed integrati negli ammodernamenti e nella realizzazione di infrastrutture e nella loro gestione;

f) efficienza della spesa pubblica e qualità dei servizi, garantendo in particolare l'accessibilità totale delle infrastrutture di trasporto da parte delle persone disabili;

g) promozione della sicurezza nei trasporti;

h) progressiva decarbonizzazione di tutti i modi di trasporto attraverso la transizione verso tecnologie di trasporto innovative a basse emissioni di carbonio e a basso consumo energetico;

i) individuazione di un elenco di infrastrutture pubbliche e private di preminente interesse nazionale, e della relativa tempistica di realizzazione, che siano coerenti con gli obiettivi di cui alla lettere da *a)* a *g)*.

3. L'aggiornamento del piano disposto con il decreto di cui al comma 1, di durata decennale, individua priorità, obiettivi, risorse e strumenti attuativi, ed è sottoposto a verifica triennale con le procedure di cui al comma 1.

4. Il piano, e i successivi aggiornamenti, sono oggetto di valutazione ambientale strategica (VAS) ai sensi della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2001/42/CE, del 27 giugno 2001. L'applicazione della VAS è svolta in una fase anteriore all'adozione del piano e nel pieno rispetto de-

gli obblighi di informazione e consultazione del pubblico, anche attraverso una conferenza nazionale sulla mobilità e la logistica e l'audizione da parte dei soggetti interessati che ne facciano richiesta al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Art. 4.

(Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163)

1. Al fine di garantire l'armonizzazione e il coordinamento della disciplina in materia di realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, nel rispetto di quanto previsto agli articoli 1 e 2 della presente legge, 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) l'articolo 82 è abrogato;

b) all'articolo 93, comma 3, le parole: «ai profili ambientali e» sono soppresse;

c) all'articolo 93, comma 4:

1) al primo periodo, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «a conclusione delle procedure di valutazione di impatto ambientale»;

2) al secondo periodo, le parole: «ove previsto» sono soppresse;

d) all'articolo 162, comma 1, la lettera *g)* è abrogata;

e) all'articolo 163, comma 2:

1) alla lettera *a)*, dopo le parole: «previste dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443» sono inserite le seguenti: «, nel rispetto delle procedure ordinarie vigenti di valutazione e di incidenza ambientali»;

2) alla lettera *d)*, dopo la parola: «provvede» sono inserite le seguenti: «, una volta acquisito il giudizio di compatibilità ambientale di cui all'articolo 166,».

f) all'articolo 165:

1) al comma 3, il secondo, il terzo e il quarto periodo sono sostituiti dal seguente: «Il progetto preliminare deve essere altresì corredato, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dalla analisi costi-benefici, anche dal punto di vista sociale e ambientale, e dal piano economico-finanziario finalizzati a dimostrare la redditività e l'utilità dell'infrastruttura.»;

2) al comma 4, primo periodo, le parole: «, ove competenti,» sono soppresse;

3) al comma 4, secondo periodo, le parole: «agli enti gestori delle interferenze e» sono soppresse;

4) al comma 4, terzo periodo, le parole: «trenta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «sessanta giorni»;

5) al comma 4, quinto periodo, le parole: «approva il progetto preliminare» sono sostituite con le seguenti: «approva il progetto preliminare esclusivamente se risultano dimostrate l'utilità e la redditività dell'opera, sulla base dell'analisi costi-benefici, anche sotto il profilo sociale e ambientale, e del piano economico-finanziario di cui al comma 3 e secondo le modalità stabilite al comma 7»;

6) i commi 5, 5-*bis* e 6 sono abrogati;

7) il comma 7 è sostituito con il seguente:

«7. Il CIPE, tenendo conto delle conclusioni dell'istruttoria della Conferenza dei servizi di cui al comma 4, decide all'unanimità sul progetto preliminare stabilendo, sulla base della documentazione tecnica trasmessa dal soggetto aggiudicatore, nonché del piano economico-finanziario e dell'analisi costi-benefici di cui al comma 3, se dare autorizzazione a procedere ad ulteriore progettazione definitiva e a valutazione ambientale, secondo le procedure di cui all'articolo 166, o ad esprimere giudizio negativo sul progetto.»;

8) al comma 8, primo periodo, le parole da: «dalla autorità espropriante» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «dai Ministeri competenti o dalla autorità espropriante anche prima della redazione del progetto definitivo.»;

9) al comma 9, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Ove, ai fini della progettazione delle infrastrutture, sia necessaria l'effettuazione di indagini geognostiche, l'autorizzazione alle attività relative, ivi inclusa l'installazione dei cantieri e l'individuazione dei siti di deposito, è rilasciata dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Presidente della regione o provincia autonoma interessata, ed ha gli effetti dell'articolo 166, comma 5.»;

g) all'articolo 166:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1*. Il progetto definitivo delle infrastrutture è corredato dallo studio di impatto ambientale che deve contenere l'analisi comparativa dettagliata delle alternative a minor impatto sociale e ambientale e deve essere reso pubblico secondo le procedure previste dalla legislazione vigente ai fini dell'espressione del giudizio di compatibilità ambientale, tenendo altresì conto dell'istruttoria della conferenza di servizi, di cui al comma 4 dell'articolo 165. È corredato inoltre dalla definizione delle eventuali opere e misure mitigatrici e compensative dell'impatto ambientale, territoriale e sociale, nonché dei relativi costi»;

2) al comma 3, primo periodo, le parole: «, del concessionario o contraente generale» sono sostituite dalle seguenti «e del concessionario»;

3) al comma 3, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: «Il progetto definitivo, corredato dello studio di impatto ambientale, è sottoposto a giudizio di compatibilità ambientale da esprimere, entro centoventi giorni, con decreto del Ministro del-

l'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, che è trasmesso al CIPE. Il CIPE convoca e coordina la conferenza dei servizi di cui all'articolo 14-*ter* della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, solo dopo l'avvenuta formulazione del giudizio positivo di compatibilità ambientale»;

4) i commi 4 e 4-*bis* sono abrogati;

5) il comma 5 è sostituito dal seguente:

«*5*. L'approvazione del progetto definitivo è adottata con il voto unanime dei componenti del CIPE.»;

6) il comma 5-*ter* è abrogato.

h) gli articoli dal 167 al 171 sono abrogati;

i) all'articolo 173, comma 1, la lettera *b)* è abrogata;

l) all'articolo 175:

1) al comma 2, primo periodo, le parole: «lo studio di fattibilità» sono sostituite dalle seguenti: «il progetto preliminare»;

2) al comma 3, le parole: «studi di fattibilità» sono sostituite dalle seguenti: «progetti preliminari»;

3) al comma 5, lettera *a)*, primo periodo, le parole: «un progetto preliminare» sono sostituite dalle seguenti: «un progetto definitivo»;

4) al comma 5, lettera *b)*, primo periodo, le parole: «al progetto preliminare» sono sostituite dalle seguenti: «al progetto definitivo» e le parole: «del progetto preliminare» sono sostituite dalle seguenti: «del progetto definitivo»;

5) i commi 9, 10, 13 e 14 sono abrogati;

m) l'articolo 176 è abrogato;

n) all'articolo 177 , il comma 2 è abrogato;

o) l'articolo 181 è abrogato;

p) all'articolo 182, il comma 1 è sostituito dal seguente:

«*1*. La presente sezione disciplina la procedura di valutazione di impatto ambientale delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici nel rispetto delle vigenti disposizioni relative alla valutazione di impatto ambientale (VIA) in sede statale nel rispetto delle disposizioni della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/52/UE, del 16 aprile 2014.»;

q) all'articolo 182, al comma 4 le parole: «articolo 165» sono sostituite dalle seguenti: «articolo 166»;

r) all'articolo 183:

1) al comma 2, terzo periodo, le parole da: «una descrizione sommaria delle principali alternative» fino a: «dell'impatto ambientale» sono sostituite dalle seguenti: «una descrizione dettagliata e comparativa delle principali alternative contenente tutte le informazioni relative alla tipologia e alla localizzazione delle medesime alternative esaminate, al fine di individuare la scelta a minor impatto economico-finanziario, sociale e ambientale»;

2) al comma 2, dopo il terzo periodo è inserito il seguente: «La descrizione del committente deve altresì contenere le indicazione delle principali ragioni della scelta sotto il profilo dell'impatto ambientale.»;

3) il comma 4 è abrogato;

4) al comma 5, primo periodo, la parola: «novanta» è sostituita dalla seguente: «centoventi»;

5) al comma 6, primo periodo, le parole: «contestualmente all'approvazione del progetto preliminare» sono sostituite dalle seguenti: «contestualmente all'approvazione del progetto definitivo»;

s) all'articolo 184, comma 1, dopo le parole: «sulla flora,» sono inserite le seguenti: «sulle specie e sugli *habitat* protetti ai sensi, rispettivamente, delle direttive del Consiglio 92/43/CEE, del 21 maggio 1992,

e 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009,»;

t) all'articolo 185:

1) al comma 1, le parole: «sessanta giorni» sono sostituite dalle seguenti: «novanta giorni»;

2) al comma 2, le parole da: «il termine indicato dal comma 1» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «esprime un parere negativo e il progetto deve ritenersi rigettato.»;

3) i commi da 3 a 8 sono abrogati.

Art. 5.

(Disposizioni transitorie)

1. Ai fini della revisione dell'elenco di cui alla delibera del CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, da effettuarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, in sede di prima applicazione, il CIPE, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentito il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, provvede all'aggiornamento del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come modificato dall'articolo 2 della presente legge, sulla base dei criteri e delle procedure di cui ai commi da 1-*bis* a 1-*quater* del suddetto articolo 1, come introdotti dall'articolo 2 della presente legge.

2. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sulla base di un parere dei propri uffici tecnici, individuano, ognuno per quanto di propria competenza, entro trenta giorni dalla data di approvazione da parte del CIPE della revisione dell'elenco di cui alla delibera del CIPE n. 121 del 2001, le eventuali:

a) opere di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come modificato

all'articolo 2 della presente legge, già sottoposte a VIA sul progetto preliminare, per le quali sia necessario ripetere in tutto o in parte la VIA sul progetto definitivo;

b) opere di cui all'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come modificato all'articolo 2 della presente legge, per cui le verifiche di ottemperanza debbano essere integrate da ulteriori approfondimenti e da una procedura pubblica ai fini dell'espressione di osservazione da parte dei soggetti interessati.

3. L'elenco delle opere individuate ai sensi del comma 2, lettere *a)* e *b)*, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una volta conclusa la valutazione *ex-ante* delle singole opere di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n 228.

Art. 6.

(Delega al Governo per la ricognizione della legislazione vigente e il coordinamento con le disposizioni della presente legge)

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare un decreto legislativo finalizzato a dare completa attuazione a quanto previsto dagli articoli 2, 3 e 4, nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) ricognizione e riordino del quadro normativo vigente ai fini della armonizzazione con le disposizioni recate dalla presente legge;

b) garanzia dell'effettivo coordinamento e dell'ordinata transizione tra la vigente e la nuova disciplina, al fine di evitare incertezze interpretative ed applicative, nel rispetto del princìpi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

c) coordinamento formale, terminologico e sostanziale del testo delle disposizioni

contenute nella normativa di settore, apportando le modifiche necessarie al fine di garantirne la coerenza giuridica, logica e sistematica;

d) ulteriore ricognizione delle norme, che vengono o restano abrogate per effetto dell'entrata in vigore della presente legge.

2. Il decreto legislativo previsto dal comma 1, corredato della relazione tecnica, è adottato, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dell'economia e delle finanze, sentito il parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto è altresì acquisito, ai sensi dell'articolo 14 del testo unico di cui al regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, il parere del Consiglio di Stato che si pronunzia entro trenta giorni; decorso tale termine il decreto legislativo è adottato anche in mancanza di detto parere. Sullo schema di decreto legislativo è altresì acquisito il parere delle Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica competenti per materia e peri profili finanziari, entro quaranta giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il decreto può essere comunque adottato.

3. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge possono essere emanate disposizioni correttive ed integrative nel rispetto delle medesime procedure previste per l'adozione del decreto legislativo attuativo della delega di cui al presente articolo e in base ai medesimi princìpi e criteri direttivi, tenendo conto della normativa sopravvenuta.