

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2459

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GELMINI, OCCHIUTO, CARFAGNA, BERGAMINI, LABRIOLA, ROTTONDI, SACCANI JOTTI

Istituzione della legge annuale sulle grandi opere e disposizioni concernenti la semplificazione delle procedure per l'approvazione dei progetti e la nomina di commissari straordinari per la loro realizzazione

Presentata il 6 aprile 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel nostro Paese manca una politica delle infrastrutture degna di questo nome: una programmazione chiara e organica, una capacità d'indirizzo forte, la semplificazione e l'eliminazione della burocrazia sono le parole d'ordine per ripartire. Il giustizialismo ha prodotto danni irreparabili anche nel settore degli appalti pubblici: la tutela della legalità è stata completamente fuorviata e trasformata nella paralisi burocratica e nell'oscurantismo, mentre l'efficienza e l'efficacia sono del tutto scomparse dalle priorità di una classe politica culturalmente contraria « al fare ».

I dati, purtroppo, parlano chiaro: sono circa 750 le opere infrastrutturali bloccate, tra piccole, medie e grandi, per un totale di

62 miliardi di euro. Questa stasi ha già provocato un grave danno non solo al comparto delle costruzioni, ma all'intero assetto economico del Paese; infatti, il comparto delle costruzioni, che incideva per oltre il 13 per cento nella formazione del prodotto interno lordo (PIL), nell'ultimo decennio ha registrato il fallimento di oltre 120.000 imprese e l'uscita di oltre 600.000 lavoratori, riducendo al 5-6 per cento la propria incidenza sul PIL. Per superare questa situazione di drammatico stallo del Paese proponiamo due strumenti complementari:

1) un disegno di legge organico sulle grandi opere, per superare il « vuoto di visione » e l'inconcludente programmazione che caratterizza da ormai troppo

tempo la politica infrastrutturale italiana; uno strumento che possa avere anche una garanzia certa per quanto concerne la relativa copertura attraverso il riferimento a una percentuale annuale del PIL in modo da attrarre anche capitali privati;

2) l'istituzione di procedure innovative per lo snellimento dei processi autorizzativi e la nomina di commissari straordinari, dotati di poteri speciali, per tagliare il nodo gordiano dei cavilli burocratici, accompagnati da limiti chiari e semplici volti, comunque, ad assicurare l'irrinunciabile presidio della legalità.

L'esperienza del ponte Morandi ha mostrato come l'Italia possa raggiungere grandi obiettivi se alle buone intenzioni e alle competenze dei suoi amministratori non si frappongono troppe norme o l'impiego distorto dell'azione giudiziaria. Siamo fermamente convinti che il principio di legalità, da un lato, e quelli di economicità, efficacia ed efficienza, da un altro lato, possano essere coniugati in sinergia e non utilizzati in contrapposizione armata l'uno contro gli altri.

Più nel dettaglio, all'articolo 1 della presente proposta di legge si prevede che entro il mese di gennaio di ogni anno, nell'ambito dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, il Governo presenti il disegno di legge annuale sulle grandi opere, individuando dieci progetti organici che si gioveranno, poi, della « corsia preferenziale » costituita dalla gestione commissariale. La scelta dello strumento del collegato alla manovra finanziaria consente di assicurare alla legge tempi certi di approvazione, permettendo contestualmente il pieno ed effettivo coinvolgimento del Parlamento in quello che è destinato a diventare il principale strumento di attuazione delle politiche infrastrutturali. Per la copertura si stabilisce una quota fissa annuale di risorse pari all'1,2 per cento del PIL e si prevede altresì il ricorso al Fondo europeo di sviluppo regionale.

L'individuazione delle grandi opere è effettuata sulla base dei seguenti principi e criteri: *a)* sviluppo economico e promozione della concorrenza; *b)* interventi già in

avanzata fase progettuale e organizzativa; *c)* garanzia di elevati livelli di prestazione agli utenti; *d)* tutela degli investimenti degli operatori economici; *e)* coesione sociale e recupero delle aree territoriali interne e depresse; *f)* sostenibilità ambientale; *g)* valorizzazione del partenariato pubblico-privato.

Il Governo è poi tenuto a presentare alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge sulle grandi opere.

L'articolo 2 istituisce i commissari straordinari per le grandi opere, nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Per realizzare le grandi opere, previste nel programma dell'articolo 1, che annualmente sarà oggetto di verifica e di possibile revisione, i commissari sono dotati di poteri speciali, potendo operare secondo un procedimento speciale a « burocrazia zero », in deroga alle norme ordinarie vigenti, fatta eccezione per quelle penali e per quelle della legislazione antimafia, nel rispetto della Costituzione, delle norme europee e di quelle internazionali. L'obiettivo è assicurare lo svolgimento delle procedure di affidamento e la conclusione dei lavori entro termini accelerati e predeterminati. I poteri speciali previsti dall'articolo 2 hanno già dei precedenti nell'ordinamento: oltre al cosiddetto « decreto Genova » (decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130), i riferimenti più diretti si ritrovano nell'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, emanato dal Governo Berlusconi, e nel codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1. La novità della presente proposta di legge è la messa a regime e la puntuale perimetrazione di tali poteri.

Per assicurare al massimo grado la professionalità, l'onorabilità e l'indipendenza dei commissari, all'articolo 3 è previsto che

essi siano scelti tra i soggetti iscritti a un apposito albo, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo criteri altamente selettivi e tali da rendere inattaccabile la legittimazione delle figure nominate.

L'articolo 4 inserisce espressamente la legge annuale sulle grandi opere tra gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio previsti dalla legge n. 196 del 2009.

L'articolo 5 detta, infine, una disposizione transitoria, per consentire subito l'avvio dei cantieri. In sede di prima attuazione, le grandi opere sono individuate

entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Lo schema del decreto è trasmesso alle Camere entro venti giorni dall'entrata in vigore della legge. Le Commissioni parlamentari rendono il parere entro i successivi trenta giorni, indicando eventuali proposte di modifica. Il Governo, nei dieci giorni successivi, emana il decreto, dando analiticamente conto, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte al parere, delle relative ragioni.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Legge annuale sulle grandi opere)

1. Entro il mese di gennaio di ogni anno, nell'ambito dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, il Governo presenta il disegno di legge annuale sulle grandi opere, recante il quadro programmatico triennale degli interventi, l'ammontare complessivo delle risorse, articolate per ciascuna annualità, e l'individuazione di dieci infrastrutture strategiche e grandi opere.

2. Il Governo provvede alla definizione del quadro programmatico degli interventi infrastrutturali strategici e all'individuazione delle grandi opere di cui al comma 1 previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Alla copertura finanziaria degli interventi si provvede mediante l'assegnazione di una quota fissa annuale pari all'1,2 per cento del prodotto interno lordo e delle risorse del Fondo europeo di sviluppo regionale. Le grandi opere di cui al comma 1 possono essere realizzate ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 2, commi 232, lettere b) e c), 233 e 234, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

3. Ai fini della definizione del quadro programmatico degli interventi infrastrutturali strategici e dell'individuazione delle grandi opere di cui al presente articolo, il Governo tiene conto dei seguenti principi e criteri:

a) sviluppo economico e promozione della concorrenza;

b) interventi già in avanzata fase progettuale e autorizzativa;

c) garanzia di elevati livelli di prestazione agli utenti;

d) tutela degli investimenti degli operatori economici;

e) coesione sociale e recupero delle aree territoriali interne e depresse;

f) sostenibilità ambientale;

g) valorizzazione del partenariato pubblico-privato.

4. Entro il 15 ottobre di ogni anno, il Governo presenta alle Camere una relazione annuale sullo stato di attuazione della legge sulle grandi opere relativa all'anno in corso, nonché il piano delle fonti di finanziamento e dell'utilizzo delle risorse.

Art. 2.

(Semplificazione delle procedure per l'approvazione dei progetti e nomina di commissari straordinari per le grandi opere)

1. Per consentire l'approvazione dei progetti relativi alle grandi opere individuate ai sensi dell'articolo 1 in tempi certi non superiori a novanta giorni, i medesimi progetti sono sottoposti all'esame di un apposito organismo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, che a tale fine acquisisce i pareri del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo e convoca una conferenza di servizi. Conclusa tale istruttoria, i progetti sono trasmessi al Comitato interministeriale per la programmazione economica e in tale sede, alla presenza anche di un delegato della Corte dei conti, sono approvati definitivamente.

2. Ai fini della realizzazione delle grandi opere individuate ai sensi dell'articolo 1, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della relativa legge annuale sulle grandi opere, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono nominati appositi commis-

sari straordinari, scelti nell'ambito dei soggetti iscritti all'albo di cui all'articolo 3. Con il medesimo decreto sono stabiliti i compiti dei commissari straordinari e le dotazioni di mezzi e di personale spettanti a ciascun commissario. L'incarico è incompatibile con qualunque altra carica o ufficio pubblico o privato ed è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salva proroga o revoca, e in ogni caso per un periodo massimo di cinque anni. Il decreto stabilisce, altresì, il compenso di ciascun commissario straordinario, fissato entro i limiti massimi previsti dall'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione alle Camere e notizia nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Per la realizzazione degli interventi relativi alle grandi opere individuate ai sensi dell'articolo 1, i commissari straordinari di cui al comma 2 del presente articolo operano 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, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e degli obblighi internazionali.

Art. 3.

(Albo dei commissari straordinari per le grandi opere)

1. La nomina a commissario straordinario di cui all'articolo 2, comma 2, è riservata ai soggetti iscritti all'albo dei commissari straordinari per le grandi opere, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, si provvede all'istituzione dell'albo di cui al comma 1 e alla determinazione dei requi-

siti di onorabilità, professionalità e indipendenza necessari per l'iscrizione. Ai commissari straordinari si applicano, in ogni caso, le cause di incompatibilità previste per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché le cause ostative all'assunzione e allo svolgimento di incarichi di Governo previste dal testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, di cui al decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235.

Art. 4.

(Modifica alla legge 31 dicembre 2009, n. 196)

1. All'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo la lettera g) è aggiunta la seguente:

« *g-bis*) nell'ambito dei disegni di legge di cui alla lettera f), il disegno di legge annuale sulle grandi opere, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno ».

Art. 5.

(Disposizione transitoria)

1. In sede di prima attuazione della presente legge, le grandi opere di cui all'articolo 1 sono individuate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, acquisito il parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

2. Lo schema del decreto di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le Commissioni parlamentari competenti per materia rendono il proprio parere entro i successivi trenta giorni, indicando eventuali proposte di modifica. Il Governo, nei dieci giorni successivi, emana

il decreto, dando analiticamente conto, ove ritenga di non conformarsi in tutto o in parte al parere, delle relative ragioni.

