# CENTRO STUDI CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

# RASSEGNA STAMPA



Edilizia e Territorio n.39 12-17/10/2009

			· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	_	
Albo certificatori					
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	12/10/2009	p. 12	Albo certificatori nelle marche	1	
<u>Ascensori</u>					
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	12/10/2009	p. 11	Il decreto sugli ascensori vecchi regala il 50% di fatturato in più»	2	
			Libretto casa		
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	12/10/2009	p. 5	Ora l'incognita è il libretto casa	3	
<u>Progetti e concorsi</u>					
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	12/10/2009	p. 6	Progetti e concorsi-piano: investire sui concorsi per fare spazio ai più giovani	5	
Confindustria-riforma infrastrutture					
Sole 24 Ore Edilizia E Territorio	12/10/2009	p. 6-56	Commenti e norme-consenso e decisioni veloci per far ripartire le infrastrutture ma le imprese devono crescere	7	

#### Albo certificatori nelle Marche

La Giunta della Regione Marche ha istituito l'albo regionale dei certificatori della sostenibilità energetico-ambientale. Si accede attraverso una domanda di accreditamento da presentare al servizio ambiente e paesaggio, posizione di funzione aree protette protocollo di Kyoto, riqualificazione urbana, via Tiziano, n. 44, Ancona.

In Regione è stato anche istituito lo sportello informativo sull'edilizia sostenibile, per dare attuazione al sistema di certificazione energetico-ambientale basato sul protocollo Itaca-Marche.





La stima sulla manutenzione di Giuseppe Iotti, titolare di un'impresa del settore ed esperto Uni

# «Il decreto sugli ascensori vecchi regala il 50% di fatturato in più»

PAGINA A CURA DI GIUSEPPE LATOUR

seguito al decreto ascensori, qualche azienda potrebbe buttarsi a capofitto nel mercato della sostituzione e raddoppiare il proprio fatturato. Per gli altri gli aumenti saranno più contenuti, non oltre il 50 per cento». In queste parole di Giuseppe Iotti, titolare dell'impresa Koppel A.W. di Parma (30 dipendenti e cinque milioni di euro di fatturato all'anno) e membro della commissione Uni ascensori, c'è l'impatto - fortissimo - che le imprese del settore aspettano dal decreto ministeriale 23 luglio 2009, il quale impone un massiccio restyling di tutti gli impianti italiani precedenti al 1999. Un decreto sui cui effetti economici è difficile fare stime complessive, ma che di certo individua una serie di interventi, alcuni dei quali più frequenti di altri.

«La mia azienda deve ancora orizzontarsi. È vero che il decreto è in vigore dal primo settembre, ma è anche vero che ancora nessuno è partito con le verifiche». Dalla lettura della norma è però già possibile capire quali saranno gli interventi più frequenti. «Di certo abbiamo fatto qualche previsione - ammette Iotti -. E pensiamo che un lavoro molto frequente sarà quello che garantisce la livellazione precisa al piano». Il decreto, infatti, su questo punto fissa criteri molto stringenti. L'intervento riguarderà soltanto gli ascensori elettrici; dagli anni '70 in poi hanno cominciato a diffondersi gli impianti idraulici, che non hanno bisogno di ritocchi. «Sugli elettrici - continua Iotti - dovremo installare degli inverter nei casi migliori. E a volte dovremo cambiare tutto il quadro di manovra e forse anche l'argano». Quanto costerà questo intervento? «Alcune migliaia di euro, nei casi peggiori fino ai 10-15mila. Dovrebbe riguardare quasi tutti gli impianti precedenti agli anni '70, presumibilmente qualcosa come 200mila apparecchi».

Una cifra, quindi, considerevole. Che secondo Giuseppe Iotti potrebbe indurre qualcuno a non intervenire: «Per la mia esperienza 15mila euro sono una soglia psicologica. Arrivati a quel livello alcuni preferiranno non fare niente e rischiare lo stop dell'ascensore». Un altro intervento frequentissimo, ma più economico, riguarderà l'apparecchio telefonico, adesso obbligatorio in tutti gli ascensori. «La grandissima parte degli ascensori oggi ne è sprovvista, anche se stavolta parliamo al massimo di 1.500 euro». Iotti cita una terza tipologia di lavori, dal valore stimabile in circa 1.500 euro nel caso di uno stabile di cinque piani: gli interventi sulle serrature delle porte di piano, che andranno sostituite con quelle marcate Ce.

In conclusione, l'impatto atteso è forte soprattutto per gli impianti più vecchi. «C'è poi il problema degli impianti storici, per i quali serve un architetto che deve dire come intervenire. In questi casi i costi saranno decisamente più alti della media». La media, invece, quale sarà? «Per tutta la prima classe (precedente al 1964), ma anche per una parte della seconda (precedente al 1979) prevediamo situazioni piuttosto pesanti. Facilmente si arriverà oltre i 15mila euro. Gli altri andranno, con il passare del tempo e avvicinandosi alla classe 1999, a spendere sempre di meno».

Quindi, all'inizio, ci sarà un effetto boom. «Anche se non da subito – precisa Iotti –. Nel primo anno ci aspettiamo addirittura che il mercato si fermi, che la gente cerchi di capire bene la situazione, in attesa del periodo successivo». Quando si farà registrare l'impennata. Per quel momento sarà importante farsi trovare pronti.

#### LE SCADENZE

Per la manutenzione

- 1° SETTEMBRE 2011 Ascensori installati prima del 15 novembre 1964
- 1° SETTEMBRE 2012 Ascensori installati tra il 15 novembre 1964 e il 24 ottobre 1979
- 1 SETTEMBRE 2013
  Ascensori installati tra
  il 24 ottobre 1979 e il 9
  aprile 1991
- a' SETTEMBRE 2014
  Ascensori installati tra
  il 9 aprile 1991 e il 24
  giugno 1999





Impugnata dal Governo la legge della Basilicata: condiziona i premi al fascicolo del fabbricato

# Ora l'incognita è il libretto casa

La tesi: «Documento già bocciato dalla Consulta» – A rischio anche il Lazio

DI VALERIA UVA

l piano casa si incaglia sul fascicolo del fabbricato. Ricondizionano gli ampliapresentazione del riesumato fascicolo del fabbricato. L'offensiva del Governo contro il tentativo di alcune Regioni di legare il premio di volume al libretto sulle trasformazioni dell'edificio ha colpito per prima la Basilicata. Ma a rischio c'è anche il Lazio che ha una norma sostanzialmente identica.

La richiesta di bocciatura avanzata dal Governo per la Basilicata ruota tutta intorno alla valutazione negativa già espressa sul libretto casa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 315 del 2003: in pratica

con l'obbligo del libretto la Regione impone a tutti i proprietari un onere in più, ingiustificato, che non è altro che la duplicazione di schiano la bocciatura accertamenti è informazioda parte della Corte costitu- ni già tutte in mano alla zionale tutte le leggi che pubblica amministrazione. Informazioni e documenti menti e le demolizioni alla che dunque spetta al Comune raccogliere e conservare per attuare la vigilanza sull'attività edilizia in modo da non gravare quindi inutilmente sui cittadini.

In altre parole, la Consulta aveva già giudicato questo obbligo un inutile doppione di informazioni.

Ma il Governo tenta anche un'altra strada per affondare il libretto: nel ricorso contro la norma della legge Basilicata si sostiene infatti che eventualmente solo una norma di livello statale e non regionale può decidere di imporre un obbligo così pesante. Secondo i tecnici del mini-

#### INFORMAZIONI DUPLICATE

Il fascicolo del fabbricato e il piano casa

- LE LEGGI IN VIGORE LA CONSULTA Basilicata e Lazio condizionano l'iter autorizzativo del piano casa alla predi-sposizione finale del libretto del fabbrica-
- LE LEGGI IN ARRIVO Anche nella proposta della Campania si chiede il libretto in fase di collaudo
- Ha ritenuto illegittimo imporre ai privati di produrre a proprie spese un documento che contiene informazioni già in possesso della Pa
- IL GOVERNO Ha impugnato la legge della Basilicata e studia quella del La-

stro per le Politiche regionali, Raffaele Fitto, siamo in una materia quella del governo del territorio (e non della sicurezza) in cui lo Stato mantiene il potere di fissare i principi fondamentali. E quello del libretto sarebbe un criterio guida che «per uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale – si legge

nei motivi dell'impugnativa - non può essere rimessa alle singole differenti discipline».

#### **LE ALTRE REGIONI**

Oltre alla Basilicata, anche il Lazio condiziona l'autorizzazione degli ampliamenti alla presentazione finale del libretto del fabbricato. La legge di



Estratto da Pagina: lunedì 12.10.2009



tecnici di Fitto è già sotto osservazione e sarà esaminata da uno dei prossimi Consigli dei ministri. Anche la Campania si appresta a fare altrettanto. Nel disegno di legge che il Consiglio regionale sta esaminando e che potrebbe essere varato già questa settimana (si veda l'articolo in basso) c'è infatti l'obbligo di predisporre il fascicolo del fabbricato sia per gli ampliamenti che per le demolizioni e ricostruzioni nella fase di collaudo.

Non è stata invece impugnata – e ormai i termini sono scaduti - la legge dell'Emilia Romagna che pure contiene un generico rinvio alla normativa sul fascicolo del fabbricato. È richiesta infatti per gli interventi del piano casa una scheda tecnica che è quella che, secondo la precedente normativa regionale, ac-

Marrazzo - fanno sapere i compagna il fascicolo del fabbricato nella Regione.

#### LE CONSEGUENZE

Il ricorso del Governo non blocca la legge impugnata che resta operativa almeno fino alla pronuncia della Corte costituzionale. Dal punto di vista pratico però l'impugnativa ha l'effetto di creare un clima di generale incertezza, che certo non favorirà gli interventi del piano casa. Nelle Regioni interessate l'attesa per il verdetto della Corte costituzionale potrebbe rallentare le scelte dei proprietari di case. Non è escluso comunque che anche per questo motivo le Regioni decidano di modificare subito la legge ed eliminare l'obbligo del libretto senza aspettare la sentenza della Consulta. ■

O RIPRODUZIONE RISEFVATA

v.uva@ilsole24ore.com

Basta con le gare mediatiche e il peso della burocrazia. L'architettura è arte del fare: bisogna dare il modo di costruire e occasioni della vita ben inserite nel corso della storia, il dna di una famiglia di costruttori e la passione per i viaggi: ecco le carte vincenti del successo di Renzo Piano. L'architetto genovese le ha messe in fila davanti a una platea di 5mila persone in occasione della lectio magistralis tenuta al Cersaie (Bologna, 2 ottobre), dove ha raccontato attraverso i suoi cantieri anche quanto stretta sia la relazione tra progetto e opera.

L'uomo giusto, al posto giusto, nel momento giusto? Lo ha ricordato lui stesso. La carriera di Renzo Piano ha iniziato a brillare molto presto: a 40 con la realizzazione del Beaubourg di Parigi, frutto di un concorso vinto con Richard Rogers. Poco dopo la caduta del muro di Berlino gli è stato assegnato un importante incarico a Potsdamer Platz, tra i primi progetti di rivita-

La lectio magistralis al Cersaie di Bologna

## Piano: investire sui concorsi per fare spazio ai più giovani

DI PAOLA PIEROTTI

lizzazione della città; e ancora, a ridosso dell'insediamento di Obama, proprio nel momento in cui alla Casa Bianca si accendevano i fari sulla «rivoluzione verde», Piano ha inaugurato a San Francisco la sede della California Academy of Sciences, il più grande edificio ad aver ottenuto la più alta certificazione di ecosostenibilità: Leed Platinum.

«Fare è pensare» ha ripetuto Piano. Il suo studio è una bottega dove persone, strumenti e materiali rivestono

la medesima importanza delle idee. «Ci sono architetti che partono da una visione e arrivano al costruire, noi partiamo dal fare. Penso che l'architettura sia un'arte di frontiera, un'arte corsara: si fanno rapine a viso scoper-



Renzo Piano, 72 anni

to, per restituire. Per imparare questo mestiere – ha aggiunto – ai giovani consiglio di non fare schizzi, ma di viaggiare, osservare, scoprire il mondo. Bisogna essere curiosi. Senza seguire ricette già confezionate: la ribellione è il modo più a buon mercato per trovare se stessi».

Per Piano l'architettura è un mestiere di arte e di avventura, dove coesistono più pia-

ni: quello tecnologico, quello umanistico, quello più poetico e immaginifico. «Quando l'architettura risponde tanto ai bisogni pratici che alle aspettative e ai desideri allora diventa straordinaria».

Laurea a Milano nel 1964 Piano si è formato inizialmente presso lo studio di Franco Albini. Nel 1971 a Londra ha fondato il suo primo studio «Piano & Rogers» in collaborazione con il collega inglese con cui ha vinto il concorso per il Centre Pompidou. Dai primi anni '70 ha collaborato con Peter Rice creando l'Atelier Piano & Rice, attivo dal 1977 al 1981. E nell'81 ha fondato lo studio Renzo Piano Building Workshop. Il quartier generale è a Genova (dove la sua Fondazione Piano con Confindustria Ceramica, come è stato annunciato nel corso del Cersaie, promuove numerose iniziati-





ve per la formazione dei giovani professionisti) ma la maggior parte del suo tempo lo passa all'estero, a Parigi, ma anche negli Stati Uniti. Piano riconosce la qualità italiana dell'«orgoglio del fare. Capita che in Italia i budget siano limitati ma la passione è molta». Attacca però duramente la burocrazia. «Adoro la burocrazia, come quella tedesca o giapponese, in cui gli uffici ti dicono cosa fare, ti aiutano, danno indicazioni precise. Ma la burocrazia italiana è pasticciona: i burocrati italiani sono "artisti"».

Anche in tema di concorsi Piano boccia il suo Paese d'origine. «La cosa più vergognosa è che non se ne fanno – dice -. È i pochi concorsi che vengono indetti sono mediatici, in buona o cattiva fede. Il talento in Italia non manca, nel mio studio passano giovani molto bravi, ma l'architettura ha bisogno di costruire. Se avessi la bacchetta magica obbligherei tutti a fare concorsi, per 4-5 anni si farebbero male, poi diventerebbero prassi, come accade in altri Paesi».

L'architettura è passione e avventura per Piano. Ma è anche «un mestiere pericoloso». A Osaka, nel cantiere dell'aeroporto hanno lavorato diecimila operai, che nel corso dei lavori si sono dovuti confrontare con ben 36 terremoti; in Caledonia, durante la costruzione del Centro Culturale Jean-Marie Tjibaou, ci sono state cinque tempeste con venti a 100 km orari. C'è una lezione Piano che l'architetto ha sperimentato e consolidato negli anni, per far fronte agli eventi imprevedibili, ma soprattutto per affrontare con responsabilità il fare architettura: la prototipizzazione. «Oggi si fanno molti modelli digitali, ma io non ho mai fatto un edificio senza realizzare un prototipo, senza vedere come funziona. Un'architettura sbagliata resta brutta per sempre, meglio testarla prima».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

6-56



# Consenso e decisioni veloci per far ripartire le infrastrutture Ma le imprese devono crescere

Pubblichiamo lo studio messo a punto dal Comitato tecnico infrastrutture, logistica e mobilità di Confindustria: in otto capitoli e un allegato l'associazione degli industriali affronta tutti i temi connessi con il rilancio delle infrastrutture

LA RIFORMA INFRASTRUTTURALE Le criticità del sistema infrastrutturale e le esigenze di miglioramento della sua efficienza

#### INDICE

Pre	SENTAZIONE	
INTE	RODUZIONE	
Par	TE I: CRITICITÀ E INDICAZIONI PROPOSITIV	Έ
1. Acc	elerazione e consenso	
1.1.	Competenze	11
1.2.	Commissari straordinari per l'emergenza	11
1.3.	Ulteriori modifiche funzionali della Confere	71.
	ervizi	
1.4.	Ricorsi amministrativi	12
1.5.	Qualificazione della Pa	13
1.6.	Qualificazione della Pa Arbitrato	13
1.7.	Acquisizione del consenso: informazione	ŧ
consuli	tazione degli stakeholder	14
	Compensazioni	
2. O	ualità progettuale e qualificazione delle in	n.
prese `		
	Ciclo del progetto: indagini preliminari	16
2.2.	Utilizzo del Project and Construction Manag	P.
	Pcm)	
	Incentivi alla qualificazione delle imprese: a	
9769/17	ione delle strutture di progettazione	o Lii
	Incentivi alla qualificazione delle impres	
	zi stabili	
	Revisione dei criteri e dei meccanismi di qua	
2.5.	revisione dei crueri e dei meccanismi di qua	e e .

ficazio	ne delle imprese	19
2.6.	Offerte anomale: revisione della procedu	ra di
valutaz		
2.7.	Introduzione dei criteri reputazionali	20
	Rafforzamento del performance bond	
	trumenti di finanziamento delle opere j	
bliche	•	•
3.1.	Ciclo del progetto: fattibilità e sostenil	ilità
finanzi		21
3.2.	Valorizzazione del patrimonio immobiliare	21
<i>3.3</i> .		22
<i>3.4</i> .	Costituzione di società di progetto	22
3.5.		
la conc	cessione	
3.6.		23
<i>3.7</i> .	Impiego dei Fondi infrastrutturali di inv	
mento		
3.8.	Anticipazione del prezzo dell'appalto	
<i>3.9</i> .	Intervento della Cassa Depositi e Pri	estiti
(Cdp)	1	24
3.10.	. Adeguamento dei prezzi	24
	. Ritardati pagamenti	
	. Il finanziamento della messa a norma e d	
	enzione delle opere pubbliche	
	TE II: ANALISI	
4. L	e infrastrutture: la dotazione di grandi	reti
	radali e ferroviarie	
4.1.	Il confronto su scala europea	25
	La dotazione a livello regionale	
	Una sintesi dell'evoluzione infrastrutturale (	
plessiv		
- 5 T.	e risorse ner investimenti nubblici e ir	



Sil uttul all
5.1. Gli andamenti europei di lungo periodo3
5.2. L'andamento nazionale3
5.3. L'entità della manovra anticiclica3
5.4. Il Dpef Infrastrutture 2010-2013 e altre misure 3
6. Project financing: modifiche normative e profi
li operativi
7. Tempi realizzativi
7.1. Confronto tra opere ordinarie e opere della
Legge Obiettivo39
7.2. Opere finanziate dal Fondo aree sottoutilizzat
(Fas)39
7.3. I dati complessivi dell'Avcp4
8. L'acquisizione del consenso
8.1. La reale dimensione dell'opposizione alle ope
re pubbliche4
8.2. La questione delle compensazioni42
Appendice Statistica
ALLEGATO: CONTRIBUTI DEL COMITATO TECNI
CO DI CONFINDUSTRIA
1. Anie-Assifer4
2. Assolombarda49
3. Aspi50
3.1. Considerazioni preliminari50
3.2. Considerazioni specifiche50
4. Enel54
<b>5. Finco</b> 50

#### **PRESENTAZIONE**

Il presente documento rappresenta la conclusione di un percorso promosso dal Vice Presidente di Confindustria per le Infrastrutture, la logistica e la mobilità, Cesare Trevisani, e avviato nella seconda metà del 2008.

Il percorso è iniziato con una serie di incontri con le rappresentanze delle principali Associazioni di Confindustria coinvolte nella "filiera infrastruttura-le", cioè della costruzione, della progettazione, della produzione, della gestione e del finanziamento delle infrastrutture, al fine di individuare nodi e criticità strutturali e acquisire riflessioni e proposte risolutive.

La coincidente crisi economica ha poi ulteriormente caratterizzato questa iniziativa, introducendo profili di natura più strettamente anticiclica, che

hanno indotto ad avanzare alcune delle proposte già nei provvedimenti adottati dal Governo nel corso degli ultimi mesi.

Ĉi si riferisce in particolare alle questioni riguardanti le risorse pubbliche statali (per le grandi infrastrutture e per le opere minori) e locali (modifiche al Patto di stabilità interno) e a quelle concernenti il processo decisionale e realizzativo (commissari straordinari, ricorsi amministrativi, riduzione di termini, adeguamento prezzi), che hanno trovato nel Governo una importante disponibilità attuativa, con esiti prevalentemente positivi, anche se (per varie ragioni, soprattutto quelle relative ai vincoli di finanza pubblica) limitati.

L'insieme dei profili anticiclici e strutturali, raccolti e selezionati da Confindustria in un "Piano di rilancio infrastrutturale", sono stati presentati alla Consulta dei Presidenti del sistema associativo (25 novembre 2008). In particolare, i profili strutturali sono stati oggetto di un esame preliminare ristretto alle principali Associazioni interessate, per poi essere presentati pubblicamente alla stampa (28 gennaio 2009) e discussi con il Ministro per le Infrastrutture e i Trasporti, Altero Matteoli.

Dopo ulteriori approfondimenti tecnici e lo sviluppo dei contenuti dei profili critici strutturali del sistema infrastrutturale<sup>[1]</sup>, il lavoro è stato sottoposto al vaglio del Comitato Tecnico "Infrastrutture, Logistica e Mobilità" di Confindustria (1° aprile 2009), per avviare il confronto con tutte le rappresentanze associative coinvolte e condividerne i risultati.

In particolare, sono stati formati tre specifici Gruppi di Lavoro, al fine di specializzare e aggregare (per quanto possibile) il lavoro di analisi, pur mantenendo una sostanziale unitarietà e visione complessiva, necessaria al tema in questione. Gli esiti finali degli approfondimenti dei Gruppi di Lavoro<sup>[2]</sup> sono stati nuovamente sottoposti al vaglio complessivo del Comitato Tecnico (3 settembre 2009) e, sulla base di ulteriori contributi elaborati da alcune rappresentanze imprenditoriali e associative (vedi Allegato al presente Dossier), sono stati rielaborati per essere presentati al confronto con una qualificata rappresentanza politica, imprenditoriale, finanziaria e professionale.

[1] Tutti i lavori di base di questo progetto e il supporto tecnico e operativo sono stati assicurati dall'Area Politiche Industriali, Economia della conoscenza, Internazionalizzazione ed Europa di Confindustria (nello specifico dal Vice Direttore, Giuseppe Mele, e da Simona Dotti, Eleonora Faina e Francesco Ungaro).

<sup>[2]</sup> Al Gruppo di Lavoro "Qualità e qualificazione" hanno partecipato: Braccio Oddi Baglioni (Coordinatore, Oice), Gabriella Gherardi, Lino Setola e Anna Danzi (Finco), Massimo Ghelfi (Unione Industriale di Torino), Gennarino Tozzi (Aspi), Luca Turri (Anima), Anna Petrizzelli (Enel). Al Gruppo di Lavoro "Accelerazione e consenso" hanno partecipato: Marco Frey (coordinatore, Scuola S. Anna di Pisa), Dario Albero e Natascia Montanari (Enel), Gianmarco Marconi (Confindustria Canavese), Francesca Costa (Ass. Ind. Bresciana), Paolo Bisogni (Ailog) e gli esperti Rossana Revello (Ferpi) e Amalia Maggioli (Gruppo Maggioli). Al Gruppo di Lavoro "Strumenti finanziari" hanno partecipato: Anna Gervasoni (coordinatore, Aifi), Paolo Bisogni (Ailog), Luca Turri (Anima).



Il presente Dossier<sup>[3]</sup> raccoglie i documenti elaborati dai Gruppi di Lavoro contenenti le principali criticità strutturali individuate e le relative "indicazioni propositive" (Parte I). Si è volutamente invertito l'ordine logico e tradizionale di presentazione rispetto alle Analisi di base (Parte II), proprio per porre immediatamente all'attenzione la parte propositiva, lasciando poi all'interesse specifico la lettura degli approfondimenti di carattere generale.

Le "indicazioni propositive", emerse dal confronto delle varie sensibilità presenti nel Sistema Associativo di Confindustria, vogliono solo essere la puntualizzazione di possibili soluzioni, senza alcuna pretesa di esaustività o di conclusività, e restano aperte al dibattito e ai suoi esiti. Tuttavia, tali "indicazioni" possono ben rappresentare una base, dalla quale iniziare a discutere e definire un provvedimento organico di "riforma" del sistema di funzionamento della filiera realizzativa delle infrastrutture, che sia in grado di sciogliere i nodi percepiti e che sia rispondente ad una visione complessiva di efficienza dell'infrastrutturazione del nostro Paese.

#### INTRODUZIONE

Le infrastrutture sono fondamentali. Tanto basta per definire, più in generale, quello che le infrastrutture rappresentano per la competitività di un paese, per le sue imprese e per la qualità di vita dei suoi cittadini. Ciò è verificabile nella vita di tutti i giorni nella dotazione e nella funzionalità delle infrastrutture, in particolare di quelle a supporto della mobilità e della logistica, ma anche di quelle energetiche, idriche, ambientali e sociali.

Sulle dotazioni, i gap da recuperare sono ancora rilevanti: partiamo dalla rete autostradale. Se si guarda al periodo compreso tra il 1970 e il 2006, la nostra dotazione è aumentata del 67,5%, ma i principali partner Ue hanno fatto meglio: la Germania unita ha più che raddoppiato la propria rete, la Francia l'ha aumentata di 6 volte, la Spagna addirittura di 30 volte.

Nello stesso periodo, la domanda di mobilità stradale è cresciuta a ritmi vorticosi, diventando sempre più esposta al rischio di congestione e blocco. Nel 2006 la dotazione del nostro Paese in rapporto alla popolazione è inferiore a quella di tutti i grandi paesi dell'Europa a 15, il che significa che oggi la nostra offerta di mobilità autostradale è satura e per nulla adeguata alla domanda.

La crescita media annua della rete autostradale è stata del 4,3% nell'Europa a 15 e del 2,6% nell'Europa a 27, mentre in Italia si è fermata all'1,7%. Molto

meglio hanno fatto la Francia (+6,5%), la Spagna (+11,7%), ma anche la Germania (+2,4%) che, pur con ritmi più contenuti, ha mantenuto una dotazione superiore ai valori medi europei.

Va un po' meglio sul fronte dell'infrastrutturazione ferroviaria, dove però, nonostante la conservazione della rete - rispetto all'orientamento riduttivo seguito da tutti i paesi europei - non siamo riusciti a migliorare la capacità di attrazione dei traffici e il trasferimento modale. In Italia il trasporto passeggeri utilizza la ferrovia solo per il 5% (in Germania e Francia è l'8%), mentre 1'82% preferisce l'auto privata. Nel trasporto merci, da noi, la ferrovia è utilizzata solo per l'11%, in Germania per il 20%, in Francia per il 16%.

Sempre considerando il periodo 1970-2007, la nostra dotazione ferroviaria è rimasta ben distante dai valori medi comunitari: nel 2007 presentiamo ancora indici nettamente più bassi di Francia e Germania. Non solo. Nel nostro Paese sono stati sì realizzati miglioramenti tecnologici (elettrificazione, doppi binari, controllo e alta velocità), ma meno velocemente che negli altri. E la qualità scadente dei servizi ha sensibilmente inciso sulla nostra capacità d'offerta: in particolare, quella dei servizi per i passeggeri - specie a corto e a medio raggio che più di altri potrebbero contribuire a ridurre la congestione stradale - resta mediamente insoddisfacente. Ma anche i servizi di trasporto ferroviario merci non evidenziano segni di miglioramento.

Migliori aspettative sono collegate soprattutto alla piena realizzazione e all'entrata in funzione delle reti ad Alta Velocità (Av), di cui, all'inizio degli anni '80, insieme alla Francia eravamo i soli paesi europei ad esserne dotati. Peccato che a distanza di vent'anni, quando i paesi dotati di rete Av sono diventati sei (con l'aggiunta di Germania, Spagna, Belgio e Regno Unito), il nostro Paese presenta una dotazione inferiore alla metà di quella di Francia (39,3%) e Spagna (46,7%) e a poco più della metà (57,2%) di quella della Germania.

Per il 2010, anno in cui dovrebbero concludersi quasi tutti i progetti di rete Av attualmente in costruzione, rispetto alla media dei sette paesi che ne saranno provvisti (si aggiungeranno i Paesi Bassi), quello maggiormente dotato rispetto alla popolazione risulterà la Spagna, con una rete superiore al doppio del valore medio europeo, seguita dalla Francia. L'Italia dovrebbe raggiungere livelli di dotazione comunque apprezzabili, ma ben distanti da quelli degli altri, se non avvierà e porterà a termine i progetti previsti nel Nord-Est e nel Sud. Al contrario di paesi come la Spagna, per esempio, che puntano moltissimo sull'Av

<sup>[3]</sup> L'elaborazione di questo Dossier è stata complessivamente curata da Simona Dotti, Eleonora Faina e Francesco Ungaro (che hanno più specificamente provveduto anche alla redazione e alla sistematizzazione della Parte I, sulle Criticità e Indicazioni propositive) e da Giuseppe Mele (che in particolare ha elaborato la Parte II, sulle Analisi).



per collegare i grandi centri urbani e offrire nuovi servizi alla mobilità turistica, il nostro avrà una rete che, nel migliore dei casi, coinvolgerà solo marginalmente una parte importante e a fortissima vocazione turistica del territorio, come il Mezzogiorno.

Ma cosa non ha funzionato e continua a non funzionare? Innanzitutto la programmazione. Negli ultimi quindici anni abbiamo assistito a un continuo susseguirsi di grandi disegni programmatici: dal "Libro Bianco" del Governo Dini, al Piano dei Lavori pubblici dell'allora Ministro Costa, al Piano generale dei trasporti del ministro Bersani, alla Legge Öbiettivo del Ministro Lunardi. Fino al recente (e fortunatamente incompiuto) Piano per la Mobilità del Ministro Bianchi. Ora siamo tornati a concentrarci fortemente sulla Legge Obiettivo e sul suo programma, che nonostante i cambiamenti di maggioranza politica e grazie al senso di responsabilità politica di Governi e Ministri competenti succedutisi in questi anni, rappresenta ormai il principale (se non l'unico) quadro di riferimento della programmazione infrastrutturale.

Una questione si pone. È vero che l'infrastrutturazione è, per definizione, un'attività impostata sul mediolungo termine, ma sconcerta la mancanza sistematica del rispetto dei tempi e la continua revisione dei progetti e delle previsioni realizzative.

In tal senso, un impegno particolare va dedicato alla delicata azione di raccolta del necessario consenso ai diversi livelli sociali, politici e amministrativi, anche per poter conseguire reali condizioni realizzative. I conflitti generati da ultimo sulle infrastrutture - le proteste per la Tav, i rigassificatori, gli impianti di smaltimento rifiuti - destano serie preoccupazioni, non solo per il blocco delle opere, quanto per la scarsa condivisione dei valori collettivi che sono alla base di qualsiasi intervento pubblico.

Sul consenso e la pericolosa crescita del cosiddetto fenomeno "nimby" (not in my back yard, non nel mio giardino) gioca un ruolo fondamentale l'informazione, che spesso si esprime a sostegno delle opinioni contrarie e raramente fornisce analisi obiettive ed equilibrate. Più spesso di quanto si creda, la stessa collettività sarebbe disponibile a condividere la realizzazione di un'opera se fosse meglio informata.

Non è ammissibile che un paese come l'Italia non sia ancora in grado di impostare un modello negoziale certo e vincolante per tutti gli interessi, pubblici e privati, coinvolti nella realizzazione di infrastrutture. Una volta ottenuti consenso e garanzie, però, l'opera si deve realizzare.

Qui si evidenza un nodo istituzionale rilevante, tuttora irrisolto nonostante il contributo fondamentale della Corte Costituzionale sulla cooperazione e sulla collaborazione tra livelli di governo. Per le grandi infrastrutture strategiche, in particolare, va rilevata una scarsa chiarezza sulla competenza in materia di infrastrutture e

ancor più a livello di governo del territorio. In tal senso, si dovrebbe definire in modo chiaro un profilo statale di assetto del territorio, senza il quale non si sa quale sia la localizzazione da attribuire alle grandi infrastrutture. È ovvio che ciò necessita del coinvolgimento dei livelli regionali e locali di governo nel pianificare il territorio nazionale in chiave infrastrutturale, ma va anche assicurato il rispetto di una gerarchia degli interessi coinvolti, laddove quello nazionale deve pur avere un ruolo ed un peso maggiore dei livelli regionale e locale.

Per questo, dobbiamo migliorare la progettualità, intesa come strumento di verifica tecnica, ambientale e socio-economica, oltre che come strumento di informazione e di confronto. Definire procedure chiare e rigorose e stabilire tempi certi. Considerare i costi sociali e ambientali, limitando la loro compensazione alle vere esternalità negative e assicurando alle collettività coinvolte di partecipare ai benefici generati dall'infrastruttura, ad esempio in termini di royalties o di riduzioni fiscali, non certo di palazzetti dello sport.

Per ottenere questo è necessario investire di più nella cultura della progettazione e della valutazione. Queste attività non vanno, tuttavia, intese come semplici adempimenti formali (come finora è avvenuto, nonostante la spinta proveniente dal livello comunitario sul programme and project assessment), ma come vere e proprie logiche operative da perseguire fin dai livelli iniziali di elaborazione dell'investimento infrastrutturale. Solo sulla base di una buona progettazione e di una buona valutazione è possibile impostare procedure efficienti di acquisizione del consenso, basate non sul "sentito dire" o su una informazione spesso parziale e strumentale. Ma le procedure di consultazione, pur da attivare fin dalle fasi preliminari della progettazione, devono avere tempi e regole definiti per arrivare alla decisione.

Ma dove sono le risorse necessarie per recuperare i gap e ridare efficienza al sistema logistico del Paese, soprattutto in una fase critica come quella attuale? Investire in infrastrutture è una scelta politica, innanzitutto, una preferenza nel ridurre la spesa corrente improduttiva e riallocarla in quella per opere pubbliche e, quando ci sono esigenze di intervento anticiclico come quelle attuali, dare priorità agli investimenti più immediatamente realizzabili, rispetto a quelli ancora lontani dalla cantierabilità, anche se più "attraenti" sul piano del mero consenso politico e dell'appeal mediatico. È anche saper dare tutte le opportunità al capitale privato di poter intervenire su basi progettuali e finanziarie sicure, senza le quali i tempi e le condizioni di recupero dei capitali investiti diventano incerti e rischiosi; ciò vale per i concessionari autostradali o di qualsiasi altro settore infrastrutturale, come per un qualsiasi fondo di investimento.

Ma soprattutto, per una seria politica di infrastrutturazione c'è bisogno di un impegno finanziario costante nel tempo ed efficace nei risultati. Sul primo punto, rispetto



agli andamenti degli ultimi anni, è necessario aumentare il flusso di risorse tra mezzo punto e un punto percentuale di Pil (una cifra tra 10 e 15 miliardi di euro in più l'anno, rispetto all'andamento medio degli ultimi anni, che è stato intorno ai 30 miliardi di euro); l'ultimo Dpef ha cercato di andare in questa direzione, pur coi limiti indotti dalla crisi finanziaria ed economica, ma superata questa fase critica, il rafforzamento finanziario della programmazione infrastrutturale deve essere ben più significativo e soprattutto costante. Sul secondo, va recuperata efficienza nella Pa nel saper programmare e gestire le risorse, basandosi su progetti e valutazioni tecnicoeconomiche e finanziarie attendibili, per dare certezza realizzativa alle opere e attrarre capitale privato. Per questo è necessario anche stabilire procedure decisionali chiare e definite e, quando necessario, di carattere straordinario laddove si verificassero blocchi e opposizioni ingiustificabili, nonostante i cambiamenti adottati per ottenere il consenso delle collettività interessate.

La carenza di risorse non è semplicemente un vincolo. È la realtà di qualsiasi azione economica. Per
questo le decisioni di investimento vanno doverosamente adottate su basi tecniche ed economico-finanziarie il più possibile oggettive e confrontabili, al fine di
massimizzare l'impiego efficace delle risorse e di
definire la loro allocazione efficiente. Ma il reperimento delle risorse non può limitarsi ad una lotta politica
(o di altra natura) per la spartizione di quelle pubbliche. L'utilizzo delle risorse pubbliche è un problema
che va posto, in un certo senso, dopo aver valutato
tutte le opportunità di finanziamento del mercato.

Sotto questo aspetto, deve diventare un profilo fondamentale l'analisi finanziaria dei progetti e vanno quantificate tutte le opportunità di valorizzazione dei servizi generati dall'infrastruttura da immettere nel bilancio dell'opera. Il finanziamento pubblico deve tendenzialmente diventare un profilo maggiormente complementare, da attribuire in funzione delle carenze di domanda (e di rientri da tariffe) e dell'efficacia dell'opera sul piano della sua valenza strategica. Ma la certezza della pianificazione finanziaria dipende direttamente dall'attendibilità della progettazione tecnica e dei tempi di esecuzione, per questo bisogna investire di più sulla qualità progettuale. I fenomeni di cost overrun sono inevitabili (come dimostra l'esperienza di tutti i paesi industrializzati, anche di quelli più efficienti e competitivi del nostro), ma possono essere solo in questo modo ricondotti entro un intervallo di dimensioni ragionevoli.

Governare processi complessi e impegnativi come la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture necessita di un apparato amministrativo capace e competente. Su tutti i passaggi fondamentali dello sviluppo di un progetto infrastrutturale serve una pubblica amministrazione in grado di ideare, elaborare, progettare, selezionare gli esecutori, monitorare l'attuazione e controllare e verificare i risultati. Si tratta di

skills professionali necessarie anche se si vogliono acquisire sul mercato tutte le prestazioni necessarie a livelli qualitativi sufficienti.

Ancor di più ciò è vero se si vuole conseguire un obiettivo fondamentale di politica industriale attraverso la qualificazione della domanda pubblica. Qualità delle prestazioni, progettuali e realizzative, spinta all'innovazione tecnologica, costruttiva e dei materiali, rispetto delle regole e dei vincoli, nella fase progettuale, realizzativa e di collaudo, possono essere ottenute se c'è un'amministrazione pubblica all'altezza, dotata di autonomia e indipendenza, ma responsabile del proprio operato.

La legislazione in materia di appalti è il quadro di riferimento essenziale per ottenere dal mercato le prestazioni richieste e il rispetto delle caratteristiche progettuali e realizzative necessarie. Occorre, per questo, aggiornare e stabilizzare il quadro regolatorio e intervenire su di esso soprattutto quando è necessario adeguarlo ai cambiamenti richiesti dall'evoluzione tecnologica e organizzativa, agli obiettivi qualitativi e quantitativi richiesti dalla collettività e allo sviluppo dei mercati e delle imprese che vi operano, non "aggiustarlo" continuamente solo sulla spinta degli equilibri concorrenziali preferiti dall'offerta.

I meccanismi di qualificazione delle imprese e la loro selezione devono essere maggiormente orientati alla loro reale specializzazione e professionalità, favorendo la loro crescita dimensionale, organizzativa e tecnologica. Ad una riqualificazione della domanda (la pubblica amministrazione) deve necessariamente corrispondere una maggiore qualificazione dell'offerta (le imprese), se vogliamo che il sistema infrastrutturale sia anche occasione di sviluppo industriale e imprenditoriale.

Su tutti questi temi, Confindustria ha avviato un serio approfondimento, al fine di definire prime indicazioni propositive di riforma e di rilancio infrastrutturale, coinvolgendo tutto il suo Sistema Associativo. Ai fini dell'analisi, anche se strettamente interconnessi, si è operato su tre "ambiti specifici", rispetto ai quali sono state individuate criticità e ipotesi di intervento, cioè:

- "Accelerazione e consenso", sugli aspetti riguardanti le procedure decisionali e operative, a livello tecnico-amministrativo e di confronto con gli interessi della collettività:
- "Qualità progettuale e qualificazione", incentrato sull'efficienza dell'elaborazione tecnica ed economica e sulla capacità delle imprese di rispondere effettivamente alle esigenze realizzative delle opere;
- Strumenti di finanziamento, riguardante soprattutto l'impiego di risorse finanziarie alternative e integrative rispetto a quelle trasferite dai bilanci pubblici.

Il risultato di questi approfondimenti viene qui di seguito esposto come ambiti di intervento cruciali, in quanto da essi passano necessariamente tutte le pro-



spettive di rendere realmente efficiente il nostro sistema di pianificazione e realizzazione infrastrutturale.

#### PARTE I: CRITICITÀ E INDICAZIONI PROPOSITIVE

#### 1. Accelerazione e consenso

#### 1.1. Competenze

Le procedure decisionali per la realizzazione delle opere infrastrutturali sono eccessivamente lente e farraginose. Ciò deriva, tra l'altro, da una ripartizione di responsabilità tra Stato e Regioni (e in base al principio di sussidiarità, anche tra questi e gli Enti Locali) poco chiara e molto complessa, che risale, in buona parte, all'inserimento delle materie afferenti alle grandi reti di trasporto e al governo del territorio tra quelle a legislazione concorrente (art. 117, Legge Cost. n. 3/2001).

Indicazioni propositive. In relazione al fatto che una risolutiva revisione costituzionale, con la quale attribuire in via definitiva allo Stato una competenza primaria in materia di grandi reti e nodi di scambio infrastrutturali, risulterebbe alquanto lunga e incerta, andrebbe valutata l'opportunità di sfruttare, nella sua massima estensione possibile, l'intervento sulla legislazione ordinaria.

In tal senso, al fine di contribuire almeno in parte a superare le incertezze istituzionali, andrebbe considerato un intervento normativo sulla definizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio <sup>[4]</sup>, con l'inserimento di un livello di pianificazione territoriale attribuita allo Stato, funzionale alla localizzazione delle infrastrutture riguardanti reti e nodi di scambio di interesse nazionale e curopeo.

Allo Stato dovrebbe così competere una funzione di pianificazione generale delle infrastrutture, nell'ambito della quale dovrebbe essere sviluppato il confronto con le amministrazioni regionali e locali competenti, per decidere la localizzazione specifica delle opere; ciò garantirebbe la considerazione delle legittime esigenze e titolarità degli enti locali e delle comunità di appartenenza, nel rispetto di un interesse nazionale più ampio, a cui va attribuito comunque una valenza primaria di ultima istanza.

Questa funzione statale potrebbe esercitarsi in particolare, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, per le infrastrutture quali porti, aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione, impianti di produzione, trasporto e distribuzione "nazionale" dell'energia.

In ciò il legislatore statale si farebbe interprete dei principi di accelerazione, di snellimento e di semplificazione dei procedimenti per la localizzazione delle infrastrutture, lasciando poi al legislatore regionale la concreta regolamentazione del procedimento.

In effetti, oggi allo Stato competono già gli indirizzi generali per la definizione di un procedimento che consenta di pervenire in via amministrativa alla individuazione delle singole opere o infrastrutture strategiche salvaguardando contestualmente le esigenze unitaric e le competenze e gli interessi attribuiti dall'ordinamento ai diversi enti pubblici in gioco (Stato, Regioni, Enti locali).

In tale contesto andrebbero sviluppati gli aspetti operativi e gli strumenti, anche normativi, sui quali fare leva per garantire il ruolo di iniziativa e di impulso dello Stato all'interno di processi concertativi caratterizzati da un vincolo di risultato.

#### 1.2. Commissari straordinari per l'emergenza

Recentemente, con il Dl n. 185/2008 (convertito nella Legge n. 2/2009), è stata rilanciata la figura dei "commissari straordinari", ai quali sono stati affidati poteri di vigilanza e sostitutivi sul rispetto dei tempi, sull'espletamento delle procedure realizzative ed autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento.

Nonostante l'apprezzamento per questa soluzione, sussistono ancora margini di intervento in materia, che potrebbero rendere maggiormente efficace la scelta del legislatore di fornire strumenti di accelerazione delle procedure approvative e realizzative di opere pubbliche di rilevante carattere socio-economico.

Indicazioni propositive. Per quelle opere che presentino carattere di indifferibilità ed urgenza, connesso a situazioni di difficoltà tecnico-procedurali relative alla fase approvativa o realizzativa, ossia interventi per i quali si motivino particolari ragioni che possano giustificare il ricorso a poteri in deroga alle disposizioni vigenti, si potrebbe attribuire alla figura del commissario straordinario anche i poteri straordinari per le situazioni di emergenza (art. 5 della Legge n. 225/1992), come già sperimentato positivamente (v. Passante di Mestre)<sup>[5]</sup>.

La figura del commissario straordinario, nella sua

<sup>[4]</sup> DDL di modifica della cd. "legge urbanistica" Ac-1150 e Ac-1942, presentati in Commissione Ambiente alla Camera dei Deputati.

<sup>[5]</sup> Per quanto riguarda specificamente il settore energetico, una recentissima norma (art. 4, Dl n. 78/2009, convertito con Legge n. 102/2009) prevede che il Consiglio dei Ministri, individuati "gli interventi relativi alla produzione, alla trasmissione e alla distribuzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari", procede alla nomina di uno o più commissari straordinari che, dotati dei più ampi poteri, anche sostitutivi, emanano tutti gli atti e i provvedimenti occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi.

Per il settore dell'energia, non sembra quindi necessario proporre alcuna ulteriore modifica normativa in tema, purché non venga modificato l'assetto dalla conversione in legge del Dl 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del Dl n. 78/2009, e siano coerenti i provvedimenti attuativi.



funzionalità di base (art. 13 del Dl n. 67/1997), potrebbe essere utile applicarla ad altri soggetti istituzionalmente, preposti alla realizzazione delle opere ed in possesso di tutte quelle competenze che li rendano in grado di svolgere questo ruolo (Ministro delle Infrastrutture ovvero Presidente della Regione), conferendo agli stessi i poteri straordinari necessari per fronteggiare la situazione di emergenza.

In questo modo, si manterrebbe in capo alle amministrazioni competenti la responsabilità inerente l'attuazione degli interventi, ottenendo benefici in termini di semplificazione e accelerazione delle modalità attuative, e perciò di massima economicità degli interventi. Allo stesso tempo, il commissario dovrebbe avere la possibilità di utilizzare la struttura ordinaria di cui dispone ovvero di avvalersi di altro soggetto attuatore, cui demandare in tutto o in parte lo svolgimento delle funzioni delegate. Quest'ultima soluzione potrebbe essere utile per i casi di amministrazioni dotate di articolazioni periferiche ovvero per i casi in cui lo specifico intervento necessiti di competenze tecniche particolari, che possono essere più adeguatamente svolte da un soggetto terzo rispetto all'amministrazione.

In fase attuativa, uno dei nodi da sciogliere riguarda le risorse finanziarie destinate all'attività del Commissario, o meglio, la loro provenienza. È chiaro infatti che, se le risorse sono pubbliche, il Commissario può sostituirsi agli Enti locali nelle varie decisioni necessarie alla realizzazione dell'opera ed anche alla stessa stazione appaltante, approvando perizie, ampliando o riducendo l'intervento, ecc. Laddove, invece, le risorse siano private - ad esempio nei casi di concessionari autostradali privati, di project financing e di Ppp, ove l'intero intervento si fonda su un preciso piano finanziario - la figura del Commissario dovrà sostituirsi esclusivamente agli Enti pubblici competenti per autorizzazioni, approvazioni, ecc., e non alla stazione appaltante che su quel piano finanziario poggia la sua stessa esistenza.

Spostandosi su un piano superiore, tenendo conto delle criticità che in passato hanno caratterizzato l'operatività stessa delle diverse tipologie di Commissario straordinario, varrebbe la pena di ragionare sulla creazione di un Infrastructure Manager. Tale figura ordinaria sarebbe responsabile del procedimento ed espressione della Pa, con il ruolo di coordinamento di tutte le attività finalizzate all'efficace realizzazione dell'opera, compresi i poteri sostitutivi in caso di inerzia degli altri soggetti, e di facilitatore del consensus building.

1.3. Ulteriori modifiche funzionali della Conferenza di servizi

I meccanismi di adozione delle determinazioni da parte della Conferenza di servizi sono ancora troppo complessi e spesso sono causa del blocco della realizzazione delle opere pubbliche. Si dovrebbe, pertanto, ridurre il potere di interdizione strumentale di alcune amministrazioni pubbliche in seno alla Conferenza stessa, intervenendo sulle metodologie di funzionamento.

Con riferimento ai termini di adozione delle determinazioni da parte della Conferenza, un risultato apprezzabile è contenuto nella Legge n. 2/2009, di conversione del "Dl anticrisi", nella quale è stata "stretta" la tempistica anche nel caso in cui il dissenso sia stato espresso da un'amministrazione deputata alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, procedendo con Dpr, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Indicazioni propositive. Nonostante i miglioramenti, occorrerebbe valutare la necessità di intervenire sul processo formativo e sul meccanismo decisionale, in modo da consentire alla Conferenza di assumere agevolmente le proprie determinazioni, assolvendo in pieno al proprio ruolo di sintesi delle posizioni delle diverse amministrazioni coinvolte, senza costituire un ulteriore ostacolo alla celere realizzazione dell'opera pubblica. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, tra l'altro, attraverso:

- l'indicazione delle amministrazioni ad esempio quelle deputate alla tutela dei diritti costituzionalmente garantiti la cui partecipazione alla Conferenza sia obbligatoria, rafforzando le sanzioni a carico delle amministrazioni che non partecipano. La partecipazione di altri soggetti o amministrazioni dovrà avvenire tenuto conto dell'oggetto sul quale la conferenza è chiamata ad esprimersi;
- l'individuazione delle modalità che consentano di spezzare il circolo vizioso per il quale le amministrazioni che "più si oppongono, più ottengono".

Parallelamente sarebbe significativo allargare l'oggetto della Conferenza, attualmente limitato alla fase progettuale, all'insediamento e alla gestione dei cantieri<sup>[6]</sup>.

1.4. Ricorsi amministrativi

1.4.1. Disincentivazione dei ricorsi amministrativi in fase di gara

Nella realtà, la stragrande maggioranza dei ricorsi amministrativi interviene nella fase di gara e aggiudicazione, da parte di imprese escluse o non risultate

<sup>[6]</sup> La conferenza di servizi è uno strumento utilizzato per l'emanazione di provvedimenti autorizzativi "unici", ovvero che ricomprendono la volontà provvedimentale di diverse amministrazioni. Ovviamente, allargare la Conferenza di servizi anche ai profili attinenti la fase di gestione dei cantieri non significa anticipare il progetto esecutivo dall'inizio. Si tratta di inserire questi profili nella procedura decisionale qualora essi risultino problematici fin dall'inizio dell'elaborazione progettuale, in modo da prevenire eventuali criticità sul progetto esecutivo e sull'esecuzione vera e propria.



affidatarie. È necessario cercare di limitare tale strumento, il cui unico effetto certo è quello di ritardare l'esecuzione dell'opera e/o innalzarne i costi.

Spesso però i ricorsi vengono presentati non tanto con lo scopo di conseguire effettivamente l'affidamento dei lavori, quanto per ottenere - considerato che le stazioni appaltanti non possono attendere i lunghi tempi del giudizio e quindi sono costrette a stipulare il contratto in pendenza di questo - un cospicuo risarcimento.

Indicazioni propositive. Per eliminare l'utilizzo strumentale e opportunistico dei ricorsi in fase di gara, si potrebbe porre mano a una drastica riduzione dei tempi di giudizio (ad esempio, istituendo presso i Tar ed il Consiglio di Stato sezioni giudicanti specializzate in gare d'appalto, fissando termini perentori per l'emissione delle sentenze), nonché al rafforzamento della discrezionalità delle valutazioni tecniche dell'amministrazione committente (in teoria è già oggi prevista). In alternativa - utilizzando più meccanismi di disincentivazione - appare comunque utile prevedere una penalità, costituita da una somma di denaro da versarsi da parte dell'impresa ricorrente alla stazione appaltante, da escutere in caso di esito negativo del ricorso.

1.4.2. Offerte anomale: utilizzo improprio dei ricorsi amministrativi

Lo strumento del ricorso è utilizzato, anche a lavori avviati, da parte di imprese affidatarie che, in fase di gara hanno proposto un'offerta anomala (es. massimo ribasso). In questo caso, infatti, il ricorso viene presentato per ottenere il riconoscimento da parte dell'amministrazione appaltante di un aumento del prezzo dell'appalto sulla base, ad esempio, delle "mutate condizioni".

Le responsabilità possono essere dimostrate solo in fase di contenzioso, con l'effetto di rallentare la realizzazione dell'opera, di aumentare il costo dell'appalto, nonché indirettamente di "spiazzare" le imprese concorrenti a monte dell'affidamento.

Indicazioni propositive. Per evitare un utilizzo distorto del ricorso e limitarne gli effetti negativi, potrebbe essere ipotizzato il pagamento anticipato all'amministrazione di una *fee* da parte dell'impresa affidataria che decida di ricorrere (previa sottoscrizione di fideiussione bancaria). Ciò tutelerebbe la pubblica amministrazione e la collettività dagli effetti negativi subiti per il rallentamento/blocco nell'esecuzione dell'opera nel caso di esito negativo del ricorso, costituendo inoltre un efficace deterrente, in particolare, alla presentazione di offerte anomale.

Si potrebbe valutare la possibilità di intervenire sul

quadro giuridico vigente in occasione del recepimento della direttiva ricorsi (66/2007/Ce), previsto dalla Legge comunitaria 2008. Quest'ultima, infatti, ha delegato il Governo ad emanare appositi decreti legislativi volti ad adeguare la normativa nazionale in materia alle nuove disposizioni comunitarie.

1.5. Qualificazione della Pa

Elemento fondamentale dell'efficienza del sistema di funzionamento della politica infrastrutturale è la qualificazione della Pa.

In tale ottica, la semplificazione procedurale dovrebbe diventare uno strumento permanente dell'azione amministrativa, finalizzata a valutare costantemente l'opportunità, l'efficacia e l'efficienza degli strumenti messi in atto, avvalendosi anche della consultazione degli attori istituzionali e privati interessati.

Îndicazioni propositive. Si potrebbe, quindi, introdurre un sistema di valutazione e verifica dell'efficacia/efficienza delle procedure amministrative, misurando regolarmente l'idoneità di queste ultime al raggiungimento delle finalità preposte. Tale attività di verifica dovrebbe accompagnare sia la fase di definizione e approvazione delle procedure (sulla falsa riga di quanto previsto dall'analisi di impatto della regolazione - Air), valutandone ex ante i potenziali effetti, sia la fase *ex post*, in funzione dei risultati, per poi procedere alle misure di semplificazione.

1.6. Arbitrato

La disposizione contenuta nella Legge Finanziaria 2008 ha introdotto il divieto per le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici economici e le società pubbliche di inserire nei contratti pubblici clausole compromissorie che demandino le controversie a collegi arbitrali. Nella Legge n. 14/2009, di conversione del Dl n. 207/2008 (c.d. "mille proroghe") l'applicazione delle nuove disposizioni è stata rinviata al 31 dicembre 2009, in funzione del recepimento della direttiva comunitaria sui ricorsi (66/2007/Ce).

Indicazioni propositive. Dal momento che l'arbitrato ha storicamente svolto una funzione di giustizia celere ed efficace, essenziale alla tutela degli interessi pubblici e privati coinvolti nella realizzazione delle opere pubbliche, si ritiene opportuno operare per il mantenimento delle procedure arbitrali. In tal senso, vanno individuate quelle modifiche all'attuale disciplina in grado di eliminare comportamenti opportunistici o scorretti, come già in parte avvenuto con la Legge n. 14/2009 (riduzione dei compensi arbitrali)<sup>171</sup>.

Sul piano dei costi, è certamente opportuna la predeterminazione per legge dei compensi per gli arbitri, come d'altronde già avviene per i compensi ai compo-

<sup>[7]</sup> Come sancito dalla Costituzione, l'arbitrato è uno strumento che non può essere reso obbligatorio per legge. Pertanto dovrebbe essere prevista la possibilità per i committenti che intendano farvi ricorso, di darne indicazione nel bando di gara consentendo anche, in tal modo, ai potenziali concorrenti di effettuare le proprie valutazioni in proposito ai fini della partecipazione alla gara e della formulazione dell'offerta.



nenti della Commissione prevista per la definizione dell'accordo bonario (art. 240 Digs n. 163/2006).

Sempre nella logica di disincentivare il ricorso alla soluzione delle controversie in via giudiziale, dovrebbero essere definite quelle misure in grado di promuovere un più ampio utilizzo dello strumento dell'accordo bonario, tanto più che con la Legge Finanziaria 2008 sono stati resi più cogenti i termini per la definizione stragiudiziale delle controversie stesse.

1.7. Acquisizione del consenso: informazione e consultazione degli stakeholder

L'acquisizione del consenso rappresenta uno snodo fondamentale per l'accelerazione della realizzazione delle opere pubbliche. Il nostro Paese è privo di qualsi-asi strumento formalizzato in grado di gestire il rapporto tra Pa e collettività in merito all'opportunità e alle condizioni realizzative di un'opera pubblica.

Sotto questo profilo, è necessario definire modalità e termini di acquisizione del consenso, in funzione della tipologia e della complessità delle opere che coinvolgono gli interessi dei cittadini. Va però valutata con attenzione l'impostazione, al fine di evitare che le relative procedure assumano caratteristiche incompatibili con le esigenze della programmazione e della realizzazione degli interventi.

Indicazioni propositive. Occorrerebbe valutare l'opportunità di prevedere, nella fase della pianificazione e programmazione delle opere di maggiore rilevanza (eventualmente intervenendo sulle disposizioni attuative del Ccp riguardanti la Legge Obiettivo), anche l'elaborazione di un "piano strategico". Tale strumento dovrebbe trovare la sua ragione nel motivare la validità e l'opportunità della scelta progettuale, evidenziandone costi e benefici, diretti e indiretti. Nello specifico, l'attenzione dovrebbe essere focalizzata non solo sugli aspetti economico-finanziari (v. studio di fattibilità), ma anche sull'analisi delle ricadute positive a livello sociale (mobilità, servizi, occupazione, ecc.), informando in modo chiaro e completo la popolazione sul progetto e sulle relative caratteristiche nonché sugli obiettivi perseguiti con la sua realizzazio-

In tal senso, si potrebbe valutare l'opportunità di integrare la Vas con quattro livelli di piano: 1) piano strategico territoriale per la selezione e il consenso sulle priorità territoriali e la valutazione degli scenari alternativi; 2) piano infrastrutturale preliminare, che indica motivatamente le opere prioritarie e le aree in cui collocarle; 3) piano finanziario, al fine di valutare la sostenibilità economica e finanziaria del piano; 4) piano infrastrutturale definitivo, la cui approvazione sancisce la legittimità degli interventi proposti e la loro localizzazione.

In tal modo, si agevolerebbe il processo di identificazione delle opere prioritarie e di confronto tra i vari soggetti competenti circa gli scenari alternativi.

Tuttavia, condizione indispensabile per l'efficacia di tale proposta è il miglioramento normativo relativo al coordinamento tra la Vas e la Via.

A completamento del discorso sulla costruzione del consenso e la riduzione delle conflittualità, deve essere affrontato il tema delle valutazioni del progetto come strumento per facilitare la decisione. Da questo punto di vista, occorre ribadire l'importanza di realizzare valutazioni indipendenti, trasparenti e che accompagnino l'intero percorso di costruzione del progetto.

L'informazione alla collettività iniziative/interventi che si intendono realizzare è uno strumento di civiltà, tale da favorire l'acquisizione del consenso.

È importante a tal proposito identificare in modo chiaro il momento dell'informazione al pubblico e gli strumenti operativi da adottare, le tempistiche massime per ricevere le istanze, nonché il grado di apertura del processo partecipativo e l'identificazione del soggetto responsabile del processo di condivisione e coinvolgimento.

Relativamente agli strumenti utilizzabili si può far riferimento (in particolare per le opere che prevedono pedaggio) al Partenariato Pubblico Privato che, viste le 4 modalità introdotte negli ultimi correttivi del Dlgs 163/2006 per far emergere l'iniziativa progettuale, costituisce un set di strumenti caratterizzato da un sufficiente grado di semplicità.

Nei casi caratterizzati da maggiore criticità in termini di accettabilità sociale, la realizzazione di un'infrastruttura dovrebbe partire da una prima fase in cui viene predisposto un progetto "di massima", suscettibile di modifiche in corso d'opera, che riguardino le caratteristiche impiantistiche e tecnologiche ovvero la proposta di siti alternativi per ospitare l'insediamento.

In una fase successiva, dovrebbe essere effettuata un'indagine accurata delle caratteristiche, dei costi e delle implicazioni derivanti dalla realizzazione di un progetto, cercando di ottenere dati il più oggettivi possibile utili a facilitare il confronto, a favorire la partecipazione della collettività ai diversi processi di consultazione e di decisione, nonché a raggiungere il consenso degli attori interessati dall'opera preliminarmente alla sua ufficiale presentazione.

Ultimato il momento di analisi, potrebbe essere avviato un confronto "negoziale" con i diversi stakeholder, che dovrebbe avvenire nell'ambito di un processo di negoziazione regolato e condiviso. A tal proposito, con riferimento alle opere di più rilevante interesse collettivo, la cui fase di consultazione può generare vere e proprie controversie, si potrebbe prevedere l'utilizzo di una modalità di confronto, che si è rivelata particolarmente risolutiva nelle esperienze francesi, quale il débat public, di cui una prima temporanea sperimentazione è stata introdotta dalla Regione Toscana.

Il débat public, infatti, consente di costruire il con-



senso sin dalle fasi iniziali del progetto, coinvolgendo le popolazioni interessate e affidando ad un apposito organismo il compito di "vigilare" a partire dai primi studi e quindi ben prima che il progetto finale sia stato selezionato. Tale organismo, in parte assimilabile alla Conferenza dei servizi, si avvale del supporto di strumenti tipici della comunicazione, quali mezzi per alimentare un confronto finalizzato all'acquisizione del consenso. Il corretto funzionamento del débat public è strettamente connesso alla disponibilità della stazione appaltante e dell'impresa realizzatrice all'accoglimento di proposte alternative alla soluzione originaria.

La sede di svolgimento del confronto dovrebbe essere possibilmente neutrale, al fine di aumentare l'efficacia dello stesso e di limitare la pressione (pro o contro) giocata dall'ambiente esterno.

La fase consultiva potrebbe così articolarsi:

1) predisposizione di un documento di discussione che spieghi la natura e le finalità dell'intervento in fase di progettazione;

2) l'organizzazione di una serie di assemblee pubbliche in cui si illustra l'intervento, si prospettano eventuali alternative e si confrontano le ragioni di sostenitori e oppositori:

 la raccolta e la pubblicazione on-line delle opinioni dei cittadini singoli o organizzati;

4) la stesura di un rapporto - a cura del soggetto che ha gestito la fase consultiva - che verrà messo a disposizione del committente del progetto.

Il dibattito pubblico deve restare uno strumento di consultazione finalizzato a rendere meglio edotto il soggetto realizzatore delle varie esigenze presenti sul territorio, per poi trarne egli stesso una sintesi coniugandole con le proprie.

In caso contrario, se il dibattito pubblico si traducesse in una serie di vincoli e condizionamenti all'attività del soggetto realizzatore, saremmo in presenza di una sorta di conferenza di servizi allargata a dismisura, di cui non si avverte affatto il bisogno.

Al fine di definire il progetto definitivo - al termine del confronto negoziale e apportate le necessarie modifiche al progetto iniziale - sarebbe necessario analizzare costi e benefici della realizzazione dell'opera. Pertanto potrebbe essere utile integrare la valutazione di impatto ambientale (Via), già prevista per le opere pubbliche, valorizzando l'analisi economico-finanziaria e sociale (mobilità, servizi, occupazione, ecc.), a validazione e supporto della scelta progettuale.

Questa fase dovrebbe essere tesa ad evidenziare costi e benefici diretti ed indiretti dell'opera da realizzare, offrendo un quadro complessivo in linea con i principi di "sostenibilità locale", in grado di tenere conto degli eventuali trade off tra i diversi obiettivi di sviluppo e delle sinergie perseguibili nella fase realizzativa, a beneficio della collettività e del territorio.

L'idea di base è quella di promuovere un nuovo

approccio per l'acquisizione del consenso, sulla base di un percorso "proattivo", che preveda anche congrui termini temporali per la conclusione della "procedura". L'articolazione del confronto sulla base di un iter regolato e condiviso avrebbe il vantaggio di realizzare un confronto vero tra stazione appaltante, impresa costruttrice, ente locale e collettività quanto più orientato alla trasparenza e alla riduzione dei costi.

Per l'impresa e per la stazione appaltante, infatti, intervenire prima che l'opera venga cantierata e che il progetto diventi definitivo (quindi più difficilmente modificabile) si traduce in una più certa previsione dei costi da sostenere ed anche in un contenimento di quei costi "di modifica", che finirebbero per ricadere su di esse e, soprattutto, sulla collettività.

#### 1.8. Compensazioni

Per addivenire all'acquisizione del consenso, fino ad oggi, si è proceduto spesso con compensazioni basate fondamentalmente su scambi reciproci di tipo costruttivo, spesso neppure lontanamente connessi agli effetti realizzativi dell'opera, ma a puro titolo risarcitorio (come la costruzione di impianti sportivi, scuole e altre tipologie di opere di interesse pubblico).

Sarebbe invece essenziale definire regole precise di determinazione delle compensazioni, intese come "ricadute socio-economiche", in modo da evidenziare il carattere non risarcitorio, ma costruttivo degli interventi, questi ultimi da realizzare affinché l'opera in progetto non diminuisca il valore ambientale, sociale ed economico del contesto in cui si va ad inserire, ma anzi lo incrementi. Uno dei principali vantaggi di questo approccio consiste nella sua capacità di "catturare" un'ampia sfera dell'interesse collettivo, coinvolgendolo nella realizzazione del progetto, e di essere applicabile in modo diretto e relativamente più semplice.

Indicazioni propositive. In tal senso, appare necessario definire un piano programmatico per ciascuna opera da realizzare, che consenta un'analisi del contesto complessivo dell'infrastrutture, comprensivo dei vari aspetti relativi alla progettazione, alla consultazione con il territorio e alla negoziazione. Attraverso tale modalità, infatti, si potrà anche "regolare la compensazione", chiarendo quale soggetto è tenuto a compensare e quali tipologie di interventi compensativi sono previsti.

In tale contesto, al fine di limitare il comportamento poco virtuoso degli enti locali che vedono nelle compensazioni un semplice strumento per "ottenere" la realizzazione di opere, ovvero interventi privi di alcuna utilità e slegati dall'opera principale, si potrebbe addivenire alla sigla di un Accordo quadro (ad esempio con i sindaci), fissando dei criteri compensativi accettati da entrambe le controparti.

Da un punto di vista economico, potrebbe rivelarsi opportuno definire preventivamente un limite quantitativo alle compensazioni, con riferimento ai costi di



realizzazione dell'opera e/o commisurate agli effettivi costi esterni (compresi quelli sostenuti per la gestione dei cantieri). In tale ottica, si potrebbe valutare l'opportunità di stabilire per legge un limite economico alle opere compensative. Porre tale limite, che potrebbe essere determinato nel 5% dell'ammontare complessivo dell'intervento, consentirebbe di avere sin dall'inizio certezza della spesa ed eviterebbe "l'assalto alla diligenza" costringendo le amministrazioni a concertare previamente tra loro l'utilizzo della risorsa in parola.

Înfine, sarebbe opportuno prevedere vincoli di destinazione per le "compensazioni" mediante convenzioni fra le autorità locali e la società che realizza l'opera. Regole certe sulle compensazioni possono evitare che le stesse siano un ulteriore momento di frizione tra territorio ed impresa.

Con riferimento alle modalità di compensazione, andrebbe attentamente valutata l'opportunità di ricorso a quelle di natura finanziaria e fiscale (poco in uso in Italia, ma diffuse in altri paesi). Lo schema si basa sul presupposto della compartecipazione diretta degli enti amministrativi delle collettività interessate dalla localizzazione dell'opera ai benefici che derivano dalla sua realizzazione (royalties o quote di rientri) oppure sulla quantificazione di riduzioni fiscali o tariffarie da corrispondere alla collettività residente sul territorio interessato.

### 2. Qualità progettuale e qualificazione delle imprese

Ciclo del progetto: indagini preliminari

Nell'ottica di accrescere la qualità progettuale, sarebbe utile prevedere il finanziamento da parte della Pubblica Amministrazione delle attività preliminari all'iniziale progettazione, ossia di quelle analisi tecniche di base (geologiche, ambientali, ecc.) necessarie allo sviluppo progettuale e realizzativo dell'opera.

Tale soluzione darebbe basi più solide non solo alla progettazione stessa, ma anche all'intero processo decisionale e tecnico-amministrativo. Inoltre, potrebbe eliminare una quota di costi che le imprese concorrenti, in alcuni casi e almeno in parte, dovrebbero sostenere in corso d'opera (a volte come imprevisti o simili) o che comunque sarebbero a carico dell'impresa aggiudicataria dell'opera.

A monte, è necessario un reale impegno della Pubblica Amministrazione a programmare in maniera chiara, individuando gli strumenti finanziari necessari, per giungere ad un'effettiva sostenibilità degli investimenti.

In sintesi, l'impegno dovrebbe essere quello di "programmare meno ma meglio". Un'attenta attività di progettazione contribuisce all'acquisizione di un know-how utile ai fini di un'efficace programmazione.

Tali considerazioni assumono un rilievo ancora più significativo se riferite all'attività di programmazione degli enti locali, che devono peraltro rispondere a vincoli di bilancio particolarmente stringenti.

Indicazioni propositive. Le indagini preliminari dovrebbero essere svolte da professionisti altamente qualificati, selezionati con meccanismi che ne garantiscano la qualità delle prestazioni.

Sotto un profilo più strettamente operativo, esse dovrebbero costituire parte integrante dello studio di fattibilità, contribuendo pertanto ad una stima quanto più realistica del costo del progetto.

Le risultanze/indicazioni delle analisi preliminari dovrebbero essere inserite nella programmazione triennale dell'ente appaltante e negli avvisi pubblici annuali.

Le risorse per finanziare le indagini preliminari potrebbero essere anticipate all'ente appaltante in forma di prestito erogato da un fondo rotativo per la progettazione, ad esempio presso la Cassa Depositi e Prestiti (Cdp).

Il finanziamento delle indagini andrebbe direttamente collegato alla decisione d'investimento connessa allo studio di fattibilità (Sdf), necessaria all'inserimento dell'opera nella programmazione triennale dell'ente, e dovrebbe essere condizione necessaria per l'inserimento dell'opera nel piano esecutivo annuale.

2.2. Utilizzo del Project and Construction Management (Pcm)

Sempre con l'obiettivo di migliorare la qualità progettuale ed esecutiva, occorrerebbe introdurre anche nel nostro Paese un sistema strutturato di supporto della Pubblica amministrazione nella progettazione e realizzazione delle opere.

Uno strumento utile in tal senso è quello costituito dal modello internazionale di società di Project and Construction Management (Pcm), che opererebbe come braccio operativo dell'ente appaltante, in particolare quale controparte competente e strutturata nei rapporti con un contraente generale. Il modello del Pcm dovrebbe offrire infatti assistenza tecnica, gestionale, amministrativa e ambientale, con riferimento alle verifiche e ai controlli delle progettazioni svolte dal contraente generale, anche in fase di validazione del progetto definitivo, mediante una rielaborazione dei dati e delle analisi con mezzi, strumenti e tecnologie diversi e autonomi rispetto a quelli utilizzati dal contraente generale.

Indicazioni propositive. Sarebbe opportuno incrementare l'impiego di tale strumento nell'ambito delle grandi opere, verificando peraltro se ciò possa effettivamente costituire un sistema adeguato alla realtà giuridico-amministrativa ed operativa italiana. Gli oneri per l'impiego di una struttura di Pcm dovrebbe, quindi, rientrare nel quadro economico dei grandi progetti.

Per la progettazione e realizzazione delle opere medie e piccole tale sistema dovrebbe, invece, essere reso obbligatorio, alla stregua di quanto già avviene in altri Paesi.

Il Pcm potrebbe operare anche come service delle



piccole stazioni appaltanti prive, del tutto o in gran parte, delle professionalità necessarie a definire le fasi iniziali della progettazione, il disegno del bando di gara e la sua gestione, la sorveglianza sulla realizzazione (direzione lavori) e ogni altra prestazione tecnica, economico-finanziaria e giuridico-amministrativa utile. In tal senso, può essere utile l'operato delle centrali di committenza, articolate sui livelli di competenze amministrative locali regionali e provinciali, cui affidare il compito di individuare sul mercato le professionalità e di renderle disponibili a consorzi o aggregazioni di enti locali.

Le centrali di committenza potrebbero anche svolgere una sorta di funzione di intermediario tra il mercato e le strutture di Pem. In tal modo, si perseguirebbe il duplice obiettivo di selezionare l'offerta e qualificare la domanda pubblica.

2.3. Incentivi alla qualificazione delle imprese: aggregazione delle strutture di progettazione

In generale, la qualificazione imprenditoriale dell'intera filiera coinvolta dalla politica infrastrutturale deve necessariamente affidarsi a logiche di vera politica industriale. Nel nostro Paese, caratterizzato in tutti i settori dalla piccola e dalla micro-dimensione, anche per la filiera delle costruzioni vanno individuate misure in grado di far evolvere le imprese, sul piano imprenditoriale e organizzativo.

Sotto questo aspetto, la qualificazione imprenditoriale passa necessariamente anche dalla promozione della crescita dimensionale delle strutture, a cominciare da quelle di progettazione, attraverso fusioni e aggregazioni. Non va dimenticato che negli altri paesi, diversamente dal Nostro, la base dello sviluppo del settore delle costruzioni pone al centro l'evoluzione della progettazione verso strutture con più forti caratteristiche manageriali e finanziarie, come le società di ingegneria.

Anche nel nostro Paese possiamo vantare importanti imprese di ingegneria, ma si tratta di una specializzazione ancora molto limitata rispetto ad altri paesi, che non si è evoluta per le aggregazioni intermedie delle imprese di progettazione, ma il più delle volte per scorporo dalle grandi imprese industriali (come quelle delle fonti energetiche).

Indicazioni propositive. Una domanda più qualificata da parte della Pubblica Amministrazione funzionerebbe da stimolo per le società di ingegneria ad aggregarsi, rendendole capaci di erogare prestazioni più complesse.

Una delle criticità della progettazione è l'assenza di

confronto tra Pa e mercato: solo ciò consentirebbe una programmazione realmente orientata allo sviluppo della concorrenza.

A monte, si rende necessaria una corretta pianificazione delle gare, che inciderebbe anche sulla qualità della progettazione.

Andrebbe quindi avviato un percorso evolutivo della progettazione, anche attraverso agevolazioni fiscali, che aiuti la crescita dimensionale e qualitativa, finalizzato alla creazione e allo sfruttamento di economie di scala e di scopo e alla definizione di un'offerta prestazionale tecnicamente e finanziariamente più impegnativa. Strutture di progettazione più grandi, in sintesi, oltre a servirsi di un know how più sviluppato, possono più agevolmente fare ricorso alla finanza per gestire progetti complessi e a più elevato rischio d'impresa.

2.4. Incentivi alla qualificazione delle imprese: consorzi stabili

La normativa in materia di consorzi stabili è stata recentemente modificata con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (Ccp, Dlgs163/2006, art. 36). Tuttavia, le novellazioni introdotte non hanno consentito ad oggi un efficace utilizzo dello strumento consortile, poiché il quadro giuridico risulta ancora troppo confuso, disorganico e d'incerta applicazione e, pertanto, non consente a tale istituto di sviluppare la propria funzione-chiave in un'ottica di vera e propria politica industriale. Le principali criticità riguardano:

- la previsione della responsabilità solidale dei consorziati, che costituisce un disincentivo alla partecipazione di un consorzio a gare di appalto;
- la presenza di una difformità di "trattamento" tra le diverse forme consortili, in base alla quale nel caso di consorzi stabili, ai consorziati è vietata la partecipazione a più di un consorzio;
- la disposizione che innalza la somma delle cifre di affari di ciascuna impresa consorziata, la cui determinazione è fondamentale ai fini della partecipazione al consorzio stesso.

A quanto sopra si aggiunge il fatto che il tessuto industriale italiano è costituito per lo più da piccole e medie imprese, già penalizzate nell'accesso al mercato, che tendenzialmente mostrano una limitata propensione ad investire nella qualificazione strutturale e organizzativa e che rischiano di restare sostanzialmente escluse, sulla base delle attuali modalità, dalla possibilià di aumentare la propria competitività attraverso la partecipazione ai consorzi<sup>[8]</sup>.

<sup>[8]</sup> Le considerazioni qui espresse per le società di ingegneria valgono, forse a maggior ragione, stante la loro origine per lo più familiare, per le imprese di costruzione. La crescita dimensionale registratasi negli ultimi 15-20 anni per alcune di esse, scaturisce da esigenze di mercato, non da strumenti creati ad hoc per legge. Prova ne siano proprio i consorzi stabili. Istituiti per incentivare l'aggregazione tra imprese, sono stati sfruttati più come "contenitori" delle più disparate realtà per usufruire di facilitazioni all'accesso alle gare di maggior importo (così, tra l'altro, alterando il mercato), ma mantenendosi al loro interno una situazione da "separati in casa" ove ognuno pensa alla propria azienda e non certo all'attività comune. Ed infatti non si ha notizia di consorzi stabili tramutatisi in società ove siano presenti tutti gli originari consorziati, mentre si registrano casi di scioglimento anticipato del consorzio.



Indicazioni propositive. Sarebbe necessario intervenire sulle modalità di funzionamento dei consorzi, che rappresentano un'opportunità per sviluppare l'aggregazione tra imprese e la crescita del mercato. Il mercato delle costruzioni infatti è molto "parcellizzato" e risulta pertanto incapace di rispondere in modo adeguato sia alla domanda che all'offerta.

Ad oggi, il fenomeno dei consorzi si è diffuso in modo particolare nel sistema cooperativo. In generale, la tipologia di consorzio cui si fa più frequentemente ricorso è il consorzio di tipo verticale, in quanto in grado di offrire "global service", mentre sarebbe da sviluppare anche la tipologia del consorzio "orizzontale", al fine di rafforzare la competitività di mercato sul piano della "specializzazione".

Un primo step potrebbe essere quello di introdurre degli incentivi fiscali per fare evolvere le associazioni temporanee di imprese, cui sovente viene fatto ricorso, in consorzi stabili.

2.5. Revisione dei criteri e dei meccanismi di qualificazione delle imprese

I meccanismi di qualificazione delle imprese - che costituiscono un punto nodale per la piena applicazione dei principi di parità di trattamento, trasparenza e concorrenza nell'aggiudicazione delle gare - dovrebbero essere sottoposti ad una revisione critica e rigorosa, che privilegi maggiormente l'effettiva disponibilità delle caratteristiche richieste, soprattutto in termini materiali.

Le criticità riguardano, in sintesi, alcuni profili rilevanti sui quali va fatta un'attenta valutazione, in particolare sull'assetto e il funzionamento delle società organismo di attestazione (Soa).

Indicazioni propositive. Nella revisione del sistema di qualificazione va seriamente presa in considerazione l'opportunità di intervenire sull'assetto delle Soa: ci si riferisce in particolare alla struttura organizzativa delle Soa e alle regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato. Le Soa sono state create in un momento in cui non era ancora "forte" la tendenza alla specializzazione da parte delle imprese; occorre pertanto rivederne il meccanismo per adeguarlo alla situazione attuale del mercato delle costruzioni, che è ormai notevolmente caratterizzato da imprese specializzate, che hanno investito molto su organizzazione, struttura, personale, mezzi e knowhow. Nel rivedere tale meccanismo è utile anche un coordinamento fra qualificazione e certificazione.

Come sottolineato dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti pubblici (cfr. Relazione 2009), sussistono oggi numerosi problemi conseguenti all'applicazione pratica del sistema di qualificazione. Tale sistema è attualmente assegnato ad organismi che, pur svolgendo funzioni pubblicistiche, mantengono uno scopo di lucro ed operano in competizione fra Ioro. Tutto ciò ha dato vita, a sua volta, ad un autonomo e peculiare

mercato, contiguo a quello delle opere, di cui costituisce la necessaria porta d'accesso.

L'attività delle Soa, seppure rivolta alla ricerca della redditività, non deve pregiudicare la coerenza con i valori di tutela del mercato e dei terzi ma, anzi, operare come ulteriore strumento per il suo corretto funzionamento. In tal senso, vanno affrontati e risolti i problemi individuati dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (Avcp), con particolare riferimento a:

- 1) il rafforzamento del profilo di società per azioni delle Soa; attualmente, questi organismi rispondono più al modello di "società di persone", con cessioni e trasferimenti delle partecipazioni in ambito "familiare-parentale", cioè un assetto che ha spesso creato una notevole "polverizzazione" delle partecipazioni azionarie:
- 2) una maggiore partecipazione delle banche che, se ben regolata, darebbe maggiore solidità alle Soa e aumenterebbe la loro attenzione a criteri "reputazionali" delle imprese qualificate;
- 3) una regolamentazione più rigorosa del trasferimento delle qualificazioni nei casi di cessioni di rami d'azienda, al fine di evitare la permanenza di imprese ormai fuori mercato;
- 4) l'eliminazione del fenomeno delle false attestazioni, soprattutto attraverso un più rigoroso adempimento da parte delle stazioni appaltanti dei certificati di esecuzione dei lavori pubblici all'Autorità.

Quanto ai contenuti della qualificazione, se si vuole mantenere tale sistema è necessaria una sua razionalizzazione che non limiti l'attività delle Soa alla mera "certificazione", avvalendosi peraltro di appositi strumenti di controllo e vigilanza.

2.6. Offerte anomale: revisione della procedura di valutazione

Ai fini della qualificazione delle imprese e della semplificazione delle procedure di selezione, va valutata l'opportunità di un intervento sul meccanismo di valutazione delle offerte anomale.

Nello specifico, l'art. 88 del Ccp, come novellato dalla Legge n. 102/09 di conversione del Dl n. 78/09, prevede che nel caso in cui l'offerta sia anormalmente bassa la stazione appaltante possa richiedere all'offerente le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a fornire l'importo complessivo posto a base di gara. Le giustificazioni quindi vengono richieste in una fase successiva a quella di presentazione dell'offerta (entro un termine non inferiore a 15 gg.) e non contestualmente come prevedeva la precedente versione dell'art. 88 del Ccp.

Con riferimento alla possibilità di esclusione automatica delle offerte anomale, con il Terzo decreto correttivo (art. 122, comma 9) è stato recepito quanto stabilito dalla sentenza della Corte di Giustizia europea (sentenza 15 maggio 2008, Secap Spa), che aveva



cassato la possibilità di escludere automaticamente le offerte anomale in gare sotto soglia Ue d'interesse transfrontaliero, ed è stata fissata una fascia di applicazione della norma relativa alle gare di valore uguale o inferiore ad 1 milione di euro.

Si tratta di una soluzione ancora insufficiente, che comporta notevoli aggravi procedurali e non favorisce la qualità delle offerte. Si ricorda che la procedura automatica avrebbe il fine di ridurre quanto più possibile i tempi di aggiudicazione degli appalti di minor importo (e quindi di interesse non strategico), tutelando pertanto l'amministrazione e le imprese virtuose dagli effetti di eventuali ritardi e, nel contempo, incentivare lo sviluppo di una leale concorrenza.

Per quanto concerne le modalità di valutazione delle offerte anomale, attualmente la stazione appaltante valuta singolarmente ciascuna offerta che appaia anormalmente bassa, verificandone l'aderenza ai requisiti previsti dal bando di gara. In alternativa, però, la Legge n. 102/09, di cui sopra, prevede che la stazione appaltante, purché si sia riservata tale facoltà nel bando, nell'avviso di gara o nella lettera di invito, possa procedere contemporaneamente alla verifica dell'anomalia delle migliori offerte, non oltre la quinta. È questo certamente un passo avanti per accelerare il complessivo svolgimento della gara.

Indicazioni propositive. Sulla questione delle offerte anomale, risulta necessario valutare l'opportunità di rivedere nuovamente la disciplina, al fine di renderla meno complessa e capace di qualificare meglio l'offerta delle imprese.

Richiamandosi alla disciplina comunitaria, si potrebbe valutare l'opportunità di aumentare il limite dell'esclusione automatica attualmente previsto e portarlo fino alla soglia comunitaria (5.278.000 euro), al fine di ricomprendere un maggior numero di appalti di lavori di interesse esclusivamente nazionale.

Anche il ripristino della quota del 75% dell'importo di offerta sul quale produrre giustificazioni potrebbe rappresentare una soluzione da considerare, ai fini della riduzione degli aggravi procedurali.

Per superare il problema di fondo della presenza delle offerte anomale, ossia di offerte predisposte solo con lo scopo di acquisire il contratto e senza alcun rapporto con la realtà economica, si potrebbero ipotizzare anche due "estremi rimedi", alternativi tra loro, da attuarsi dopo la determinazione della "soglia di anomalia", cioè stabilire per legge che:

- la valutazione di anomalia effettuata dal committente sia ritenuta insindacabile sotto qualsiasi profilo, oppure
- pur se ritenuta anomala dal committente, l'offerta è comunque dichiarata aggiudicataria, ma con obbligo per l'appaltatore di non formulare poi durante l'esecuzione richieste risarcitorie o simili.
  - 2.7. Introduzione dei criteri reputazionali

Sempre con riferimento alla revisione del sistema di qualificazione (e indirettamente agli esiti negativi di gare aggiudicate col criterio del massimo ribasso), dovrebbe essere specificamente previsto e riconosciuto un valore adeguato ai "criteri reputazionali" nell'ambito degli affidamenti effettuati sulla base del meccanismo delle offerte al massimo ribasso.

Nello specifico, andrebbe considerata l'ipotesi di introdurre appositi meccanismi di verifica a supporto degli enti appaltanti, al fine di poter valutare, ad esempio, se l'inadempimento nella realizzazione di un'opera sia da attribuire alla responsabilità dell'impresa affidataria per mancanza di risorse disponibili o alla propria incapacità organizzativa.

Indicazioni propositive. Al fine escludere il ripetersi di comportamenti opportunistici da parte delle imprese (come il fermo dei cantieri, a seguito di un'offerta al massimo ribasso rivelatasi poi insostenibile), andrebbe prevista una procedura di verifica del comportamento tenuto, mirata a comminare apposite "penalizzazioni" per l'impresa affidataria da registrare sul suo curriculum vitae, quali ad esempio l'esclusione temporanea dalla partecipazione ad altre gare ovvero una sospensione dalla qualificazione acquisita.

2.8. Rafforzamento del performance bond

Sempre ai fini della qualificazione delle imprese, va considerato anche l'istituto del performance bond (o garanzia globale di esecuzione) contenuto, in attuazione dell'art. 129 del Ccp, nello schema di Regolamento di esecuzione attualmente in via di approvazione, che comprende, oltre alla fideiussione prevista per tutti gli appalti dall'art. 113 del Ccp, anche la garanzia di subentro, e cioè l'obbligo, su richiesta dell'ente appaltante, di far subentrare nell'esecuzione e completare il lavoro al posto del contraente il sostituto designato all'atto della prestazione della garanzia.

Il performance bond costituisce, quindi, indirettamente uno strumento di qualificazione delle imprese che partecipano alle gare; il rilascio della garanzia da parte della banca o della compagnia assicurativa (anche insieme al contraente) costituisce, infatti, il riconoscimento della validità patrimoniale, economica e soprattutto professionale dell'impresa.

Indicazioni propositive. A parte le considerazioni di natura finanziaria (da approfondire in tema di Pf e Ppp), andrebbe considerata la possibilità di estendere il campo di applicazione del performance bond anche ad opere di importo minore, mentre oggi (in base al Cep e allo schema di Regolamento in corso di approvazione) è previsto obbligatoriamente per gli affidamenti a contraente generale (l'importo è comunque di almeno 250 mln di euro), per gli appalti integrati d'importo a base d'asta superiore a 75 mln di euro e, in via facoltativa, con scelta dell'ente appaltante indicata nel bando di gara, per appalti di sola esecuzione d'importo a base d'asta superiore a 100 mln. di euro. Ciò consen-



tirebbe di rafforzare il profilo esecutivo della garanzia, rispetto a quello meramente finanziario attualmente prevalente.

### 3. Strumenti di finanziamento delle opere pubbli-

3.1. Ciclo del progetto: fattibilità e sostenibilità

Le pubbliche amministrazioni dovrebbero essere tenute ad effettuare una effettiva analisi economico-finanziaria degli investimenti fin dalle fasi iniziali della progettazione. Questo vincolo è fondamentale per valutare la fattibilità e la finanziabilità degli investimenti, nonché per definire una corretta analisi e allocazione dei rischi associati alla realizzazione e gestione delle

In tale ambito deve assumere un ruolo più sostanziale lo Sdf (sul piano amministrativo, tecnico e, soprattutto, economico e finanziario del progetto), quale atto propedeutico all'inserimento delle iniziative negli strumenti di programmazione.

Lo svolgimento di una puntuale analisi finanziaria, con una previsione di costi e ricavi sin dalle fasi iniziali di elaborazione, rappresenta uno strumento utile per valutare la reperibilità sul mercato di finanziamenti per la realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico, in linea con l'esigenza di modernizzazione infrastrutturale del nostro Paese. In particolare, una più puntuale quantificazione dei parametri sensibili per gli investimenti (remunerazione del rischio, tempi e modi della realizzazione del progetto) sarebbe sicuramente utile a incrementare il ricorso al project financing (Pf) o ad altre forme di Partenariato pubblico privato (Ppp).

La trasparenza delle ragioni economiche che sottostanno alle scelte di investimento dovrebbe poi essere condizione necessaria per orientare in termini complementari le risorse pubbliche disponibili verso quei progetti con un più alto valore aggiunto, sia sociale che economico, ma con minori opportunità di mercato (carenza di domanda).

Indicazioni propositive. Va rafforzata la centralità dello Sdf, in particolare nella sua componente economico-finanziaria, come strumento di reale pianificazione di bilancio dell'ente appaltante e di attendibile presentazione preliminare dell'investimento al mercato; in tale contesto, devono assumere un peso determinante l'analisi dei costi (di investimento e di gestione) e l'analisi della domanda dei servizi prodotti dall'infrastruttura. Vanno quindi meglio precisati gli elementi fondamentali della fattibilità finanziaria e reso vincolante il suo sviluppo per qualsiasi ipotesi di investimento prevista dall'ente appaltante ai vari livelli di competenza territoriale e amministrativa (e da sottoporre all'attenzione del mercato) in forma di Pf o Ppp o proposta da eventuali promotori.

dovrà sostenere, potrebbe concorrere l'immodificabilità del piano economico-finanziario successivamente all'aggiudicazione della gara, con la conseguenza quindi che i concorrenti saranno tenuti a valutare ed inserire nella loro proposta anche tutta una serie di rischi che oggi non vengono valutati. Ciò neutralizzerebbe la prassi ormai "consolidata" di "riequilibrio" del piano economico-finanziario, ad esempio a seguito delle risultanze della Conferenza dei Servizi, con il risultato di alterare "ex post" la concorrenza di

In aggiunta, va valutata l'opportunità che la fattibilità finanziaria possa, quindi, essere vagliata da un advisor, che ne attesti l'attendibilità e la sostenibilità.

Tale funzione è già svolta dall'Unità Tecnica di Finanza di Progetto (Utfp) con riferimento alle medie e grandi opere. La Legge Obiettivo, inoltre, ha ulteriormente esteso le attribuzioni dell'Utfp: il Mit si deve avvalere della sua attività nell'ambito delle istruttorie relative ai Progetti di infrastrutture strategiche e i soggetti aggiudicatari dovranno acquisime le valutazioni negli studi di fattibilità.

Pertanto, potrebbe essere valutata l'opportunità di estendere il ruolo di advisor dell'Utfp anche alle opere medio-piccole e piccole, escludendo eventualmente solo quelle inferiori ad un importo di 100mila euro.

3.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare

Uno degli strumenti da approfondire per far fronte alla scarsità di risorse delle pubbliche amministrazioni è rappresentata dallo sviluppo di strumenti di gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, in particolare mediante fondi di investimento immobiliare,

Un esempio di finanziamento già ampiamente utilizzato dalla pubblica amministrazione è l'alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, introdotto con la Legge Finanziaria 2005 (Legge n. 311/04), che autorizza l'Agenzia del Demanio (previo Decreto dirigenziale del Mef) a vendere in trattativa privata quote indivise di beni immobili, fondi interclusi, diritti reali sui beni immobili dei quali lo Stato sia proprietario o titolare.

Indicazioni propositive. In primo luogo, si potrebbe valutare l'ipotesi di valorizzare il patrimonio immobiliare (non di interesse strategico, dell'ente o degli enti pubblici) avvalendosi dell'istituzione di fondi immobiliari, cui l'amministrazione pubblica affiderebbe i propri immobili, contro sottoscrizione di quote che saranno poi collocate presso investitori qualificati. I fondi hanno lo scopo di consentire l'investimento collettivo da parte di soggetti privati in immobili, diritti reali immobiliari e partecipazioni in società immobiliari. Di regola i fondi immobiliari, la cui durata massima per legge è stabilita in 30 anni, possono essere:

- chiusi, quando il numero delle quote e l'ammonta-A dare maggiore certezza ai costi che l'impresa re del capitale sono stabiliti al momento dell'istituzio-



ne del fondo stesso, vincolando il rimborso delle quote a scadenze predeterminate;

- ad apporto, quando prevedono il conferimento di cespiti immobiliari a fronte di emissioni di quote del fondo stesso. I fondi ad apporto possono essere istituiti solo se il 51% dell'apporto deriva da enti pubblici.

Il fondo viene poi affidato ad una Società di Gestione del Risparmio (Sgr) - selezionata con apposita procedura di gara ad evidenza pubblica - che è incaricata di gestire l'investimento collettivo, fino ad aumentare nel tempo il valore di capitali e ripartirne il risultato netto della gestione a seguito dello smobilizzo degli investimenti stessi tra i possessori delle quote.

Per l'investitore istituzionale (fondi pensione, assicurazione, banca, ecc...) l'investimento in fondi immobiliari ha il vantaggio di avere costi fissi interni di gestione ridotti, di massimizzare il ritorno economico, nonché di avere un patrimonio immobiliare liquidabile mediante la vendita in un mercato secondario delle quote del fondo; infine, i fondi immobiliari consentono una diversificazione del patrimonio e la costituzione di investimenti immobiliari ad hoc.

Per quanto concerne l'alienazione del patrimonio, potrebbe essere valutata la possibilità di destinare i proventi, in totale o in una percentuale fissa, al finanziamento di opere infrastrutturali. Ciò potrebbe avvenire sia nel caso di alienazione di beni appartenenti agli enti locali, con destinazione dei proventi alla realizza-

zione di opere locali ovvero nazionali, sia nel caso di beni del Patrimonio dello Stato, mediante l'istituzione di un fondo istituito ad hoc.

3.3. La cattura del "valore"

Un altro percorso da approfondire per nuovi canali di finanziamento è quello che fa leva sulla logica della corretta attribuzione degli effetti economici delle infrastrutture e, in particolare, mediante una valorizzazione dei benefici da esse prodotti tale da consentire il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive.

Alcune ipotesi operative sono basate sulla cosiddetta cattura del "valore": tale meccanismo di finanziamento di opere pubbliche consiste nella strutturazione di strumenti finalizzati a monetizzare le c.d. "esternalità positive", attraverso la cattura e la canalizzazione dei flussi finanziari incrementali generati da un progetto.

Indicazioni propositive. La cattura del valore può strutturarsi su più meccanismi applicativi;

• impositivo: applicando imposte o tributi a quei soggetti che beneficiano delle esternalità positive prodotte dal progetto. Il meccanismo può essere applicato sia agendo su tasse esistenti (ad es. applicando un'aliquota più elevata volta ad assorbire l'esternalità), sia con l'introduzione di imposte di scopo (ad es. una nuova imposta, anche di tipo temporaneo, finalizzata a "vincolare" parte della redditività derivante dall'ester-

nalità al finanziamento dell'infrastruttura che l'ha consentita):

- negoziale: concordando in via preliminare con gli stakeholder del progetto l'applicazione agli stessi di determinati contributi, modulati in modo tale da catturare il valore prodotto (ad esempio richiedendo contributi per la costruzione di opere di mitigazione ambientale);
- immobiliare: internalizzando nel soggetto realizzatore dell'infrastruttura le esternalità attraverso l'acquisto dell'area interessata. Il soggetto realizzatore valorizzerà poi l'area attraverso la costruzione di immobili e servizi da destinare al mercato, finanziando l'opera con i proventi di tale operazione immobiliare.

Il piano di "cattura" del valore dovrebbe essere impostato e definito prima dell'avvio dell'opera ed inserito all'interno del piano finanziario. Ciò poiché tale strumento richiede tempi lunghi per i ritorni economici dell'investimento e, pertanto, la sua definizione nella fase di avvio darebbe maggiore certezza alle banche sugli esiti del finanziamento. Inoltre, il piano di cattura del "valore" dovrebbe essere strettamente collegato alle singole realtà territoriali in cui il progetto si realizza, tenuto conto delle implicazioni derivanti dall'entrata a regime del federalismo fiscale.

Gli strumenti di cattura del valore potrebbero essere anche integrati nella finanza di progetto e nel Ppp e concorrere alla formazione del piano economico-finanziario predisposto dal privato.

3.4. Costituzione di società di progetto

Nel nostro sistema di project financing (Pf) stenta a realizzarsi, è la costituzione di società di progetto, cioè la classica opzione organizzativa garantita a società o a gruppi temporanei di imprese che risultino essere vincitori di gare per l'aggiudicazione di concessioni di costruzione e gestione.

La ragione che sta alla base dell'introduzione della società di progetto è l'esigenza della separazione del rischio correlato al progetto con l'isolamento dei relativi flussi di cassa, che costituiscono la principale o esclusiva garanzia di rimborso per i finanziatori. In sostanza, si tutela, da una parte, il concessionario, consentendogli di circoscrivere il rischio del progetto ad una società con una propria autonomia patrimoniale e, dall'altra, l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera mediante uno strumento più agile e finalizzato, che permette la valorizzazione delle risorse di tutti i soggetti coinvolti.

Sarebbe inoltre importante verificare le modalità di coinvolgimento diretto nella partecipazione delle società di progetto delle Fondazioni bancarie/banche.

Indicazioni propositive. Uno degli strumenti per favorire la costituzione di società di progetto potrebbe essere quello degli incentivi fiscali. Sotto questo profilo, andrebbero valutate, in particolare, le compatibilità



comunitarie in materia di aiuti di Stato di un simile strumento e definite le modalità applicative.

Per quanto concerne la partecipazione delle banche alle società di progetto, la maggiore problematicità è da individuare nel soggetto che mette a disposizione il capitale di equity. Le banche dovrebbero essere favorevoli a partecipare, purché il loro coinvolgimento non sia limitato all'equity, ma interessi anche il capitale di debito.

3.5. Rimborso del finanziamento pubblico durante la concessione

Uno dei limiti allo sviluppo del Pf è quello del rimborso del finanziamento pubblico durante il periodo di realizzazione dei lavori, che può rappresentare un limite rilevante agli equilibri finanziari durante la fase di esecuzione.

Indicazioni propositive. Andrebbe, quindi, svolta una riflessione e verificata la possibilità di dilazionare nel tempo il rimborso delle quote di risorse pubbliche alle imprese, coinvolgendo non solo la fase di realizzazione dei lavori, bensì l'intera durata della concessione.

L'erogazione del rimborso pubblico, tuttavia, dovrebbe avvenire valutando caso per caso - sulla base di quanto previsto dal piano finanziario - le opere oggetto di finanziamento pubblico e tenendo conto delle esigenze di liquidità, e quindi di rimborso, di ciascuna di esse. In alcuni casi, infatti, è forte il bisogno di risorse nella fase iniziale, mentre lo stesso decresce lungo l'iter costruttivo (gallerie); talvolta, invece, il fabbisogno finanziario si mantiene pressoché costante nell'arco dell'intera fase costruttiva (strade).

3.6. Restituzione del valore residuo

Un ulteriore intervento potrebbe essere operato con riferimento alle garanzie di restituzione del "valore residuo", che il concedente è tenuto a fornire al concessionario (ai sensi dell'art. 143, Ccp), corrispondenti alla quota di investimento non ammortizzato nel periodo concessorio.

Indicazioni propositive. Al riguardo, potrebbe essere opportuno un coinvolgimento di soggetti terzi (banche, assicurazioni e Cdp) i quali, in virtù della stipula di un contratto, che deve essere già inserito nel piano finanziario dell'opera, possono garantire al concessionario il reintegro del valore residuo dell'investimento allo scadere della concessione. In tal modo, l'investitore potrebbe essere maggiormente garantito per il ritorno atteso dell'investimento (viene infatti tagliato l'ammortamento annuo con effetti positivi sul bilancio del concessionario), come pure l'ente pubblico nel far fronte al pagamento del valore residuo al termine del periodo concessorio.

3.7. Impiego dei Fondi infrastrutturali di investimento

L'impiego di capitali privati (private equity), in particolare provenienti dai "Fondi infrastrutturali di investimento" per la realizzazione di opere green field (sviluppo nuove iniziative) ovvero di opere brown field (opere già realizzate), è oggi bloccato da un quadro normativo poco chiaro e in continua evoluzione che non garantisce agli intermediari finanziari di svolgere previsioni affidabili di cash flow, oltre che dalla presenza di un'eccessiva frammentazione dei livelli di responsabilità tra enti locali, che a sua volta rende farraginosi gli iter procedurali e realizzativi delle opere, produce ritardi nella realizzazione dell'opera che normalmente determinano aumenti dei tassi di remunerazione richiesti dai finanziatori.

Indicazioni propositive. I fondi infrastrutturali gestiti da società di gestione del risparmio (Sgr) - sono principalmente impiegati nella fase di gestione delle opere brown field, dove è maggiormente certo il ritorno dell'investimento. Essi riguardano principalmente operazioni a lungo termine, a basso rischio, con rendimento stabile e prevedibile, proprio perché i "loro clienti" di riferimento sono soprattutto i fondi pensione o le assicurazioni, che hanno necessità di garantirsi buoni rendimenti a lungo termine.

Il vantaggio di questi fondi è di potersi indebitare per multipli della loro capitalizzazione, per cui hanno la possibilità di moltiplicare i loro investimenti rispetto al capitale iniziale. Questa peculiarità rappresenta un essenziale vantaggio sui fondi pensione o sulle attività gestite dalle assicurazioni (cui tale possibilità è preclusa), cosicché i fondi gestiti da Sgr per le infrastrutture diventano molto vantaggiosi, offrendo l'opportunità di migliorare la redditività degli investimenti.

Dovrebbe tuttavia essere incentivato il loro impiego anche nella realizzazione di opere green field, consentendo ai capitali di intervenire non solo nella fase di gestione, ma anche in quella di costruzione dove è maggiore l'esigenza di risorse per avviare i cantieri.

Poiché l'operatività delle Sgr e dei relativi fondi infrastrutturali è "regolata" da Banca d'Italia, Consob e Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla base delle disposizioni del Testo Unico sulla Finanza, potrebbe essere necessario valutare con tali soggetti l'introduzione di misure volte ad incentivare la partecipazione dei suddetti fondi per la realizzazione delle opere green field e a garantire l'accesso a tali fondi a tutti i soggetti interessati.

Un primo intervento potrebbe riguardare la semplificazione delle procedure e degli iter burocratici autorizzativi, mentre ulteriori misure incentivanti potrebbero consistere in sconti fiscali a favore dei Fondi privati che intendano costituirsi quali finanziatori di opere infrastrutturali, consentendo di sbloccare e allocare sul mercato infrastrutturale le grandi disponibilità finanziarie private dei fondi.



Anche in questo caso, andrebbero valutate le compatibilità comunitarie in materia di aiuti di Stato di un simile strumento e definite le modalità applicative.

3.8. Anticipazione del prezzo dell'appalto

Tra le misure che favoriscono la partecipazione dei privati nella realizzazione delle opere pubbliche, si segnala anche l'anticipazione del prezzo dell'appalto. Tale misura, peraltro già contenuta nel Regolamento attuativo della Legge Merloni (art. 113), consente l'erogazione ad avvenuto inizio dei lavori, da parte della stazione appaltante all'appaltatore, di una quota del prezzo dell'appalto (fino al 10%, come previsto dal Regio Decreto 2440/1923). L'anticipazione deve essere garantita da apposita fideiussione bancaria e può essere revocata se l'esecuzione dei lavori non procede secondo i tempi contrattuali.

Tale strumento, pertanto, consentirebbe alle imprese - soprattutto quelle che non dispongono di capitali sufficienti e immediati - di accedere al mercato, in virtù della possibilità di restituire all'amministrazione (in corso d'opera) il capitale ricevuto in prestito e all'amministrazione di ricevere apposite garanzie dagli istituti di credito.

Indicazioni propositive. Occorrerebbe, quindi, valutare l'opportunità di "sistematizzare" tale strumento, ad oggi utilizzabile facoltativamente da parte dei contraenti, intervenendo anche sulle soglie massime di anticipazione previste dalla legge, al fine di rendere tale strumento un concreto incentivo all'impiego di capitali privati. Una particolare attenzione va però data al potenziale inasprimento della concorrenzialità tra le imprese, già oggi rilevante, per evitare che le offerte vengano presentate al fine di ottenere comunque il contratto, per conseguire immediatamente l'anticipazione, così da risolvere o attenuare criticità finanziarie contingenti e/o strutturali delle imprese offerenti

3.9. Intervento della Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) Alla Cdp-Gestione separata (risparmio postale) il Dl n. 185/2008 (convertito nella Legge n. 2/2009) ha affidato il compito di finanziare direttamente opere pubbliche di interesse generale realizzate anche da soggetti privati (concessionari), purché sostenibili dal punto di vista degli equilibri finanziari e capaci di generare redditività.

Le modalità sono ancora all'esame delle strutture della Cdp, in quanto vanno definiti i meccanismi compatibili con le regole sulla concorrenza (ruolo della Cdp rispetto agli altri intermediari finanziari) e sugli aiuti di Stato (inserimento delle procedure di finanziamento nell'ambito della selezione dei soggetti affidatari delle opere in concessione).

Indicazioni propositive. Sull'intervento della Cdp andrebbero quindi verificate le condizioni alle quali essa può intervenire e definite le relative modalità di finanziamento, con particolare attenzione alle modalità di finanziamento, riguardanti la garanzia di accesso a tutti gli operatori del settore interessati e della preventiva indicazione del concorso alla formazione del piano economico-finanziario in caso di project financing e Ppp.

3.10. Adeguamento dei prezzi

La possibilità di salvaguardare i contratti da eventuali sensibili oscillazioni dei prezzi dei materiali va seriamente presa in considerazione, con attenzione sia alle imprese appaltatrici sia alle stazioni appaltanti. Non si vuole qui in alcun modo preconizzare un ritorno alla tradizionale "revisione prezzi" che ha generato processi inflattivi a doppia cifra. Si ritiene più rispondente alle necessità, sia degli appaltatori che della finanza pubblica, prevedere esclusivamente forme di compensazione relativamente agli aumenti dei prezzi dei materiali (come ferro, acciaio, petrolio e loro derivati, ecc.), cercando di evitare il formarsi di forme di cartello e di speculazioni.

Per questo motivo, si ritiene più appropriata la stabilizzazione di meccanismi di adeguamento prezzi, che allo stato attuale riguardano solo l'anno 2008.

Tali meccanismi dovrebbero offrire una copertura sufficiente dei maggiori oneri relativamente a tutti i vari input produttivi (materiali, manufatti, materie prime, prestazioni, servizi) considerati nei quadri economici degli appalti, mentre la normativa (Dl 162/2008) fa riferimento esclusivamente ai "materiali da costruzione più significativi".

Indicazioni propositive. La stabilizzazione di un meccanismo di adeguamento dei prezzi è all'attenzione del Ministero delle infrastrutture. Orientativamente, ci si sta muovendo per una "stabilizzazione" del meccanismo previsto dal Dl 162/2008, per cui sarebbe da verificarne la fondatezza e la sostenibilità, anche confrontandolo con eventuali ipotesi alternativa.

3.11. Ritardati pagamenti

Il rapporto tra imprese appaltatrici e Pa è spesso gravato dal ritardo nei pagamenti dei corrispettivi da parte di quest'ultima. Le imprese, infatti, vantano un credito che non possono riscuotere; ciò determina effetti sulla tenuta di bilancio dell'azienda, oltre che sulla capacità per la stessa di agire nel mercato a causa della scarsa liquidità disponibile.

Indicazioni propositive. Sul tema è in corso di definizione una direttiva comunitaria, più puntuale e restrittiva della precedente recepita nel nostro ordinamento (Dlgs 9 ottobre 2002, n. 231); una prima valutazione da svolgere riguarda, pertanto, quanto emerge dalla proposta di direttiva e le sue implicazioni, rispetto alla situazione attuale, anche alla luce delle misure recentemente adottate (certificazione dei crediti verso la Pa).



3.12. Il finanziamento della messa a norma e della manutenzione delle opere pubbliche

Della fase post-costruzione delle Oo.Pp. di solito non si parla o si parla molto poco, ritenendola naturalmente connessa all'utilizzo dell'opera da parte dell'ente o azienda a cui è affidata la gestione.

Nella realtà, anche la fase manutentiva dovrebbe essere sviluppata, quanto ai finanziamenti, con gli stessi strumenti presi in considerazione nei precedenti punti.

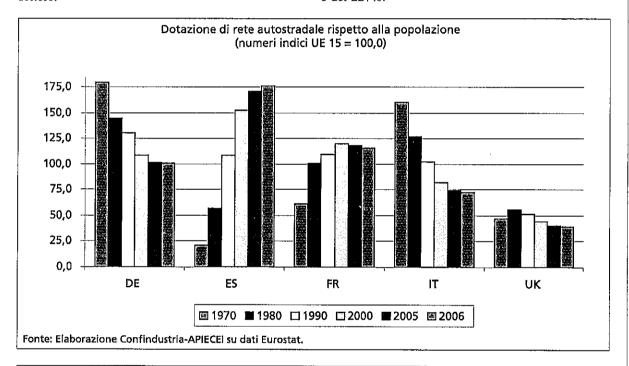
Indicazioni propositive. Il profilo manutentivo dovrebbe quindi essere considerato fin dallo studio di fattibilità, indicando obbligatoriamente le risorse destinate a tale scopo, ed essere riportata nel bilancio dell'ente gestore. Per alcuni comparti infrastrutturali<sup>[9]</sup> esisterebbero già le condizioni per procedere in tal senso, mentre tale prassi andrebbe estesa a tutto il settore.

#### PARTE II: ANALISI

### 4. Le infrastrutture: la dotazione di grandi reti autostradali e ferroviarie

4.1. Il confronto su scala europea

Se si guarda all'evoluzione della rete autostradale nazionale sul lungo periodo (1970-2006), la dotazione è aumentata del 67,5%, ma i nostri principali Partner dell'Ue sono riusciti meglio di noi ad adeguarla alla domanda: la Germania unita ha più che raddoppiato la propria rete, la Francia l'ha aumentata di 6 volte e la Spagna di 30 volte. Nello stesso periodo la domanda di mobilità stradale è infatti cresciuta a ritmi vorticosi ed è diventata sempre più esposta alla congestione ed al blocco, a fronte di una crescita del traffico automobilistico privato che in Europa è stata del 165% e in Italia del 240%, mentre nel traffico merci il traffico è cresciuto rispettivamente del 214% e del 227%.



[9] Fra le Oo.Pp., la rete stradale è quella che ha più necessità di messa a norma e di manutenzione (sia a rottura che programmata), fira le più consistenti, attesa la forte usura creata dalla circolazione stradale. L'art. 14 del Codice della strada impone agli enti proprietari la tenuta in ordine delle tratte stradali di competenza e l'art. 208 (*ibidem*) destina quote dei proventi contravvenzionali a tale scopo, con particolare attenzione alle dotazioni di sicurezza: sul punto il "ddl Valducci", già passato alla Camera, dovrebbe rendere finalmente operativo sia l'obbligo manutentivo che la fiscalizzazione del finanziamento; tale fiscalizzazione, tuttavia, non verrà effettuata a fabbisogno, così come ha di recente auspicato la Commissione Ambiente e Llpp della Camera con la Risoluzione Tortoli, ma solo nei limiti dei proventi contravvenzionali stradali. Alternativamente, le risorse potrebbero essere reperite:

 estendendo l'area della fiscalizzazione dell'investimento, attingendo dal cospicuo gettito realizzato ogni anno attorno alla circolazione stradale (oltre 78 mld di curo da tassa di possesso, imposte sull'assicurazione Rea, accise ecc.);

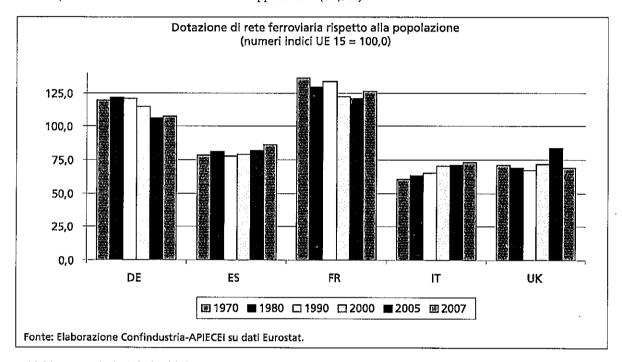
• ricercando finanziamenti sul versante della Cassa Depositi e Prestiti nonché degli impieghi delle riserve tecniche delle imprese di assicurazione (il Ministro Scajola, all'Assemblea Ania di quest'anno, ha incoraggiato i soci di Ania a farsi avanti perché investano in Oo.Pp. e sicurezza della rete stradale).



Nel 2006 la dotazione del nostro Paese in rapporto alla popolazione è superiore a Paesi come il Regno Unito, ma è inferiore a tutti gli altri grandi Paesi dell'Ue a 15 (v. Appendice Statistica). I motivi stanno nella limitata capacità di adeguamento dell'offerta. La crescita media annua della rete autostradale è infatti stata del 4,3% per l'Ue 15 e del 3,9% per l'Ue allargata a 25 membri, mentre per l'Italia è stata solo dell'1,7%. Molto meglio hanno fatto Paesi come la Francia (+6,5%) e la Spagna (11,7%), ma anche la Germania (2,4%), pur con ritmi più contenuti di crescita, è riuscita a mantenere una dotazione superiore a valori medi europei. Ma è soprattutto nell'ultimo decennio (1996-2006) che l'Italia manifesta i maggiori ritardi nell'adeguamento alla domanda di mobilità stradale, con un tasso medio annuo di appena lo

0,1%, a fronte di un 2,5% dell'Ue a 15 e del 2,6% dell'Ue a 27. Nel 1970, il nostro Paese aveva una dotazione autostradale in rapporto alla popolazione pari a 160,4 (Ue 15 = 100,0), mentre nel 2006 è pari a 72,8.

L'infrastrutturazione ferroviaria del nostro Paese, pur a fronte di una marginale riduzione della rete (un orientamento seguito da tutti gli altri Paesi europei), non è riuscita a migliorare la capacità di attrazione dei traffici. Il trasporto privato dei passeggeri dell'Italia utilizza la ferrovia solo per il 4,7% su (in Germania e in Francia è l'8%), mentre ben il 91% utilizza la strada. Nel traffico ferroviario merci, i dati nazionali (Cnit 2007-2008) attribuiscono una quota dell'11,3%, sostanzialmente invariata rispetto al 1990 (11,5%).

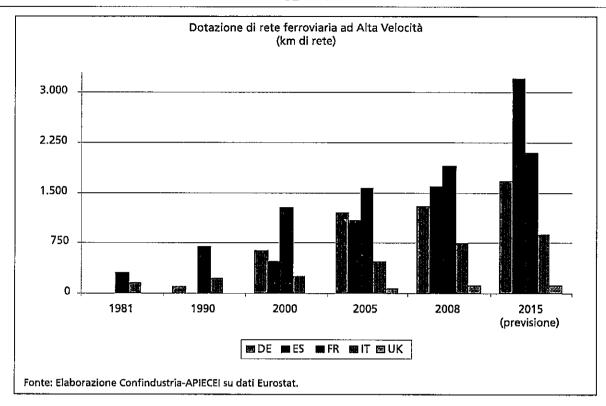


Nel lungo periodo (1970-2007) la dotazione ferroviaria del nostro Paese è rimasta ben distante dai valori medi comunitari (v. Appendice Statistica); nel 2007 presenta indici di dotazione migliori rispetto all'inizio del periodo (da 60,3 a 70,9, anche grazie al decremento registrato nel resto dell'Ue), ma nettamente più bassi di paesi come Francia (116,3) e Germania (113,0).

Soprattutto va segnalato che in Italia sono stati registrati sensibili miglioramenti tecnologici (elettrificazione, doppi binari e, soprattutto, alta velocità), in alcuni casi anche superiori rispetto alla gran parte degli altri paesi europei, anche se realizzati meno velocemente. Va purtroppo evidenziato un

certo scadimento dei servizi, che ha sensibilmente inciso sulla capacità d'offerta; in particolare, lo stato dei servizi passeggeri - specie quelli a corto e a medio raggio che più di altri potrebbero contribuire a ridurre la congestione stradale - resta mediamente insoddisfacente. La quota di trasporto passeggeri è passata dal 6,5% del 1990 al 4,7% del 2008.

I miglioramenti tecnologici e di servizio sono individuabili soprattutto nella realizzazione e nell'entrata in funzione delle reti ad Alta Velocità (Av), delle quali, all'inizio degli anni '80, il nostro (oltre alla Francia) era il solo Paese europeo ad esserne dotato.



A metà degli anni '90 i paesi dotati di reti Av erano diventati quattro (con l'aggiunta di Germania e Spagna) e più di dieci anni dopo (nel 2008) sono diventati sei (con l'aggiunta di Belgio e Regno Unito). A questa data, il nostro Paese presenta però una dotazione inferiore alla metà di quella di Francia (39,3%) e Spagna (46,7%) e a poco più della metà (57,2%) di quella della Germania (v. Appendice Statistica).

Per il 2010, data in cui dovrebbero concludersi quasi tutti i progetti di rete Av attualmente in costruzione, rispetto alla media dei sette paesi che ne saranno dotati (ai precedenti si aggiungeranno i Paesi Bassi), quello maggiormente dotato risulterà la Spagna, con una rete superiore al doppio del valore medio europeo, seguita dalla Francia. Il nostro Paese dovrebbe comunque raggiungere livelli apprezzabili di dotazione, se saprà portare a termine i progetti previsti.

Altre tratte della rete Av che dovrebbero entrare in funzione a breve nel nostro Paese sono la Firenze-Bologna e la Novara-Milano (per entrambe l'apertura è prevista entro il 2009). L'estensione della rete Av Milano-Verona-Venezia-Trieste è considerata tra le linee da attuare (in particolare la tratta Milano-Venezia, mentre il prolungamento fino a Trieste è tutto ancora da definire). Nel Mezzogiorno, invece, dovrebbe essere avviata la Napoli-Bari, mentre la Salerno-Reggio Calabria è ancora un'ipotesi tutta da verificare. Al contrario di altri paesi,

come la Spagna, che hanno puntato moltissimo sull'Av per collegare i grandi centri urbani e offrire nuovi servizi alla mobilità turistica, il Nostro avrà una rete che, nella migliore delle ipotesi, per moltissimi anni coinvolgerà marginalmente una parte importante del territorio, a fortissima vocazione turistica, come il Mezzogiorno.

A livello europeo, questi orientamenti di miglioramento qualitativo delle infrastrutture ferroviarie sono riscontrabili anche per quelle autostradali (con l'aumento del numero delle corsie e gli adeguamenti in tema di tecnologie e sicurezza) e sono diffusi (in misura più o meno rilevante) in tutti i paesi, compreso il nostro. Ma vi è un'altra caratteristica di fondo, che emerge dall'analisi di lungo periodo sulle infrastrutture per la mobilità: la tendenza al progressivo riequilibrio dei paesi meno dotati e lo sforzo di mantenere coerente l'offerta rispetto alla domanda espressa dalla popolazione. In questo caso, va purtroppo rilevata una sensibile divergenza del nostro Paese, nel quale l'infrastrutturazione per la mobilità sembra caratterizzarsi per una sostanziale difficoltà nell'adeguarsi alla domanda, in particolare in funzione del riequilibrio interno tra regioni e aree.

4.2. La dotazione a livello regionale

L'infrastrutturazione autostradale a livello nazionale è cresciuta appena del 3,7% nel periodo 1991-2004, pur con una parziale attenzione al Mezzogiorno, che ha aumentato la propria dotazione del 4,5% rispetto al

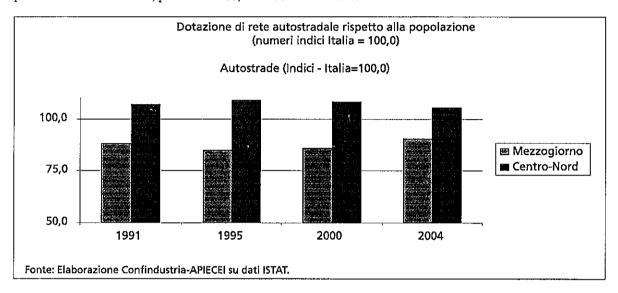


3.3% del Centro-Nord (v. Appendice Statistica).

A livello regionale, a parte il caso della Valle d'Aosta (che ha raddoppiato la rete), emergono aumenti più significativi in Toscana (12,1%), Lombardia (11,4%), Veneto (9,5%), Abruzzo (10,4%) e Puglia (11,4%), meno in Friuli-Venezia Giulia (4,8%), Sicilia e Piemonte (entrambe +5,5%); nelle altre regioni gli incrementi sono stati quasi marginali (o si sono verificate delle riduzioni dovute a declassamenti). In termini di indici di dotazione rispetto alla popolazione (aumentata nel periodo considerato di appena l'1,1%), il Mezzogiorno nel suo insieme presenta variazioni minime, passando da 88,1 nel 1991 a

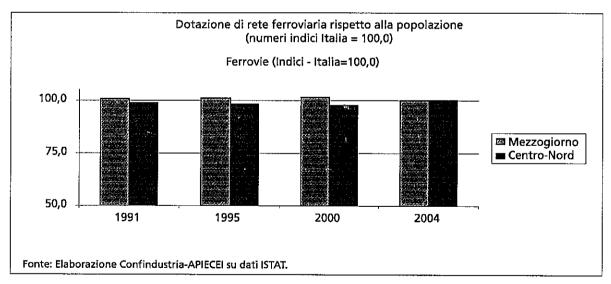
90,5 nel 2004 (con un più sensibile recupero concentrato nel periodo 2000-2004), mentre nel Centro-Nord la dotazione è calata da 106,7 a 105,2. A livello regionale, va però rilevata la notevole distanza dalla media nazionale delle regioni più popolate, come Lombardia (54,9), Lazio (79,8), Campania (68,3) e Puglia (68,8).

Non va dimenticato che le grandi reti di comunicazione svolgono una funzione direttamente imputabile alla domanda locale, ma anche di transito. Ciò spiega la sovradotazione rilevata in alcune regioni, ma anche la congestione rilevabile in quelle a maggiore densità abitativa.



Fenomeni del tutto analoghi si rilevano anche nell'infrastrutturazione ferroviaria, con la caratteristica di fondo, che ha interessato tutto il Paese, di un parziale

ridimensionamento della rete, complessivamente ridotta dell'1,2%, un po' più rilevante nel Mezzogiorno (-2,1%) e meno nel Centro-Nord (-0,8%).





A livello di macro-area, si è verificata una sostanziale convergenza, con una dotazione complessiva del Mezzogiorno comunque rimasta sostanzialmente allineata alla media nazionale e a quella del Centro-Nord, passando da un indice di 98,9 nel 1991 a 99,8 nel 2004. In questo caso però, le distanze tra regioni meridionali più dotate e quelle meno dotate sono diventate più sensibili che in ambito autostradale.

Complessivamente, sembra che la programmazione di infrastrutturazione di lungo periodo a sostegno della mobilità presenti delle variazioni parzialmente asimmetriche rispetto alla domanda, sia in senso positivo che negativo. In altri termini, laddove si rilevava già una situazione di relativa sovradotazione si sono avuti incrementi infrastrutturali (o decrementi minori, nel caso delle ferrovie), mentre in quelle sottodotate gli incrementi (e i decrementi) sono stati insufficienti (o più rilevanti) rispetto alle esigenze di riequilibrio della domanda.

4.3. Una sintesi dell'evoluzione infrastrutturale complessiva

Sul piano temporale, i dati sull'infrastrutturazione evidenziano variazioni limitate nelle dotazioni. Un tentativo, anche se parziale, a causa della limitata disponibilità di informazione confrontabile su base temporale, di dare una dimensione più specifica ai cambiamenti intercorsi va comunque fatto, anche per comprendere, sia pure sommariamente, quali sono stati gli orientamenti seguiti e come sono state utilizzate le risorse, prima di esaminarne specificamente l'andamento.

Nei trasporti e nelle comunicazioni, l'infrastrutturazione autostradale ha registrato una crescita costante, ma modesta, pur con alcuni miglioramenti qualitativi (terze corsie); quella ferroviaria è anch'essa aumentata di poco nel periodo terminale della rilevazione, migliorando le caratteristiche qualitative dell'elettrificazione, sia nella rete a binario semplice, con un +11,5% (+14% nel Centro-Nord e +7,7% nel Mezzogiorno), sia in quella a binario doppio, con un +5,3% (+3,3% nel Centro-Nord e +13,1% nel Mezzogiorno). Per entrambi i settori si rilevano, quindi, divari territoriali persistenti, ma con alcuni miglioramenti qualitativi.

Per quanto riguarda i porti, si rilevano miglioramenti complessivi sia nel numero che nella lunghezza degli accosti, anche se praticamente concentrati nel Centro-Nord. La stessa evoluzione, ma più accentuata, si rileva negli aeroporti; nel Mezzogiorno sono rimaste invariate le piste, ma è diminuita la loro superficie, mentre nel Centro-Nord sono cresciute entrambe le dotazioni.

In campo idrico, la crescita infrastrutturale è relativamente stagnante in termini di nuove dotazioni, mentre risulta notevolmente deficitaria nelle

manutenzioni e nella sostituzione di reti e impianti (come testimoniato dalle rilevanti perdite). Cambiamenti molto sensibili si registrano, invece, nell'infrastrutturazione ambientale. Anche se poco aggiornate, le informazioni sulla depurazione evidenziano una crescita generalizzata degli impianti, concentrata soprattutto nel Mezzogiorno, anche se persiste un notevole divario nella dotazione. I dati sul trattamento dei rifiuti evidenziano, a loro volta, i sensibili cambiamenti indotti dagli orientamenti della politica ambientale. Gli impianti di discarica hanno subito un drastico ridimensionamento a livello nazionale, molto più sensibile nel Mezzogiorno, che comunque continua a mantenere una maggiore dotazione rispetto al Centro-Nord. Lo stesso è avvenuto, ed in misura ben più marcata, con gli inceneritori sia a livello nazionale sia nel Mezzogiorno. A conferma dei mutati indirizzi di politica ambientale, sono sensibilmente aumentati gli impianti di compostaggio e di termovalorizzazione, anche se la dotazione delle regioni meridionali permane ad un livello molto più basso del Centro-Nord.

In campo energetico, segnali positivi si rilevano nella dotazione di reti di distribuzione del gas, mentre nelle linee per la trasmissione dell'energia elettrica le regioni meridionali registrano un decremento di quelle ad alta tensione ed un aumento di quelle a media tensione.

Ad integrazione dell'informazione sui divari di dotazione, i pochi dati disponibili sui cambiamenti intervenuti negli ultimi anni testimoniamo comunque che l'infrastrutturazione "si muove", sia in termini quantitativi sia sul piano degli orientamenti; in alcuni settori questi cambiamenti sono più sensibili e marcati, in positivo e in negativo (ambiente), mentre in altri si registra una sostanziale difficoltà ad incrementare la dotazione (autostrade, porti e aeroporti). In altri casi ancora (ferrovie), ci sono invece segnali positivi di qualificazione dell'infrastrutturazione (linee a doppio binario elettrificato), anche se le distanze su scala territoriale restano rilevanti e persistono situazioni regionali particolarmente deficitarie.

Queste variazioni dell'infrastrutturazione fisica trovano il loro riscontro nei dati economici e finanziari, anche se le dinamiche, essendo molto diverse, vanno adeguatamente interpretate. L'infrastrutturazione è un processo lento, fatto anche di piccole opere, che solo cumulativamente riescono a segnalare materialmente l'aumento della dotazione e della capacità di servizio, e di grandi opere, che si realizzano progressivamente, ma solo alla fine, quando si concludono, evidenziano, ed in modo significativo, la loro presenza ed i loro effetti sulle rilevazioni statistiche. I dati economici e finanziari

Data:



vanno invece interpretati in termini di flusso capace di sostenere in modo continuativo il processo di infrastrutturazione. Sotto questo profilo, i dati sugli investimenti infrastrutturali evidenziano una situazione critica, per alcuni versi contrastante con la grande rilevanza programmatica e con la continua attenzione della comunicazione politica dedicate al settore.

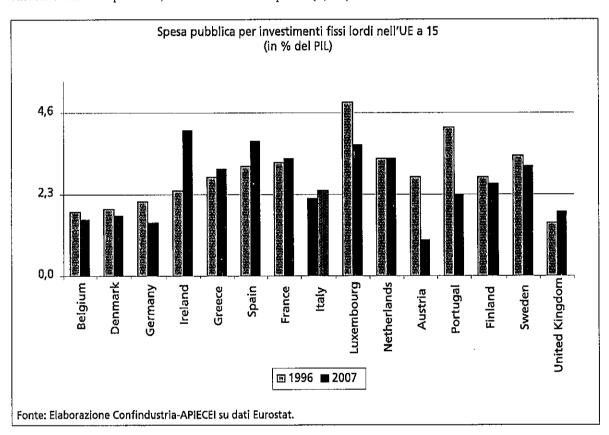
### 5. Le risorse per investimenti pubblici e infrastrutturali

5.1. Gli andamenti europei di lungo periodo

Di fronte a divari così estesi e diffusi, la politica di infrastrutturazione deve necessariamente confrontarsi con le esigenze di bilancio, in particolare con i vincoli di finanza pubblica, il cui ruolo nelle opere

pubbliche resta generalmente determinante, nonostante le potenzialità di coinvolgimento del capitale privato, finora limitate sostanzialmente al settore autostradale

Anche qui, il divario con il resto dell'Europa, soprattutto con alcuni Paesi fortemente dinamici negli investimenti pubblici, risulta rilevante. Tra il 1996 e il 2007, la spesa per capitale fisso sociale dell'Ue a 15 è rimasta sostanzialmente stabile al 2,4% del Pil; rispetto a questo dato medio, il nostro Paese registra un sostanziale allineamento, pur con un calo sensibile nel 2002 (1,7%). Paesi europei con situazioni peggiori sono solo il Regno Unito (1,4% medio nel periodo) e la Germania (1,6%).



A parte piccoli Paesi come Belgio e Danimarca, tutti gli altri hanno mostrato andamenti negli investimenti pubblici superiori o nettamente superiori ai nostri, in particolare Spagna (3,5% medio) e Francia (3,1%).

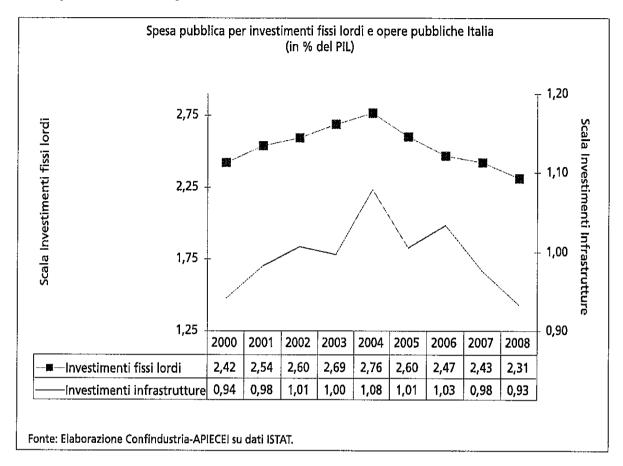
Le tendenze più recenti mostrano alcuni segni di ripresa della spesa, ma le manovre finanziarie messe in campo, soprattutto nell'ultimo biennio, presentano diversi elementi di incertezza.

#### 5.2. L'andamento nazionale

La spesa per investimenti pubblici (al netto delle cartolarizzazioni e alienazioni immobiliari, prevalentemente concentrate a livello statale e degli enti di previdenza) ha registrato una brusca caduta nel 2008, pari a -2,8%, interrompendo la ripresa iniziata dopo il 2002, anno in cui si era verificata una pesante riduzione degli investimenti pubblici della Pa (-25,6%), a cui era seguita una rapida risalita nel 2003 (+45,9%).



In valori nominali, gli investimenti pubblici (al netto delle dismissioni) hanno registrato a partire dal 2000 due andamenti ben diversi, a fronte di una crescita complessiva nell'intero periodo 2000-2008 del 25,8%. Negli anni 2000-2004 la crescita è stata piuttosto sostenuta, pari al 20,2%, nonostante la caduta del 2002, mentre è stata appena del 4,6% negli anni 2004-2008.



La netta caratterizzazione temporale è ancor più evidente nella dinamica degli investimenti al lordo delle dismissioni, che nel 2008 sono calati del 3%. Negli anni 2000-2004 la crescita è stata pari al 31,1%, mentre negli anni 2004-2008 si è avuta una riduzione del 4,2%. Questi stessi dati in termini reali (a prezzi 2000) accentuano ancora di più l'andamento poco esaltante degli investimenti pubblici, a cominciare dal dato relativo al 2008, anno in cui si registra una riduzione del 6%, mentre negli anni 2000-2004 si rileva una crescita del 19,6%, a fronte di una riduzione del 14,4% negli anni 2004-2008, mentre per l'intero periodo 2000-2008 la crescita risulta appena del 2,3%.

La tendenza riduttiva in atto dal 2005 appare ben evidente in rapporto al Pil, rispetto al quale gli investimenti pubblici sono passati dal 2,72% del 2004 al 2,58% dell'anno successivo, per poi proseguire nella caduta nel 2006 (2,45%), nel 2007 (2,42%) e nel 2008 (2,31%).

L'andamento della spesa per investimenti in opere pubbliche della Pa (opere stradali e altre opere del genio civile, come porti, condotte, opere per la difesa del suolo, linee ferroviarie, ecc.), pur con alcune oscillazioni, segue sostanzialmente quello degli investimenti pubblici. Anche qui si registra un picco nel 2004 (1,08%), una caduta nel 2005 (1,01%), una stabilizzazione nel 2006 (1,03%), per poi riprendere la discesa nel 2007 (0,98%) e nel 2008 (0,95%).

La riduzione degli investimenti nel 2008 è direttamente imputabile alla manovra correttiva anticipatoria (Dl n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008), adottata prima del manifestarsi della crisi finanziaria, confermata nella Legge Finanziaria del 2009 (n. 203/2008) e nei vari provvedimenti



adottati a seguito della crisi, fino al Dl n. 39/2009 (convertito nella Legge n. 77/2009), per gli interventi a seguito del terremoto dell'Λquila, e al più recente Dl n. 78/2009 (convertito nella Legge n. 102/2009).

Il senso profondo dell'intervento pubblico a sostegno degli investimenti infrastrutturali dopo la crisi è dato dalla contemporanea azione di contenimento della spesa pubblica e di riallocazione delle risorse disponibili (in gran parte provenienti dal Fas); in sostanza, per il 2009, anno nel quale ci si attendeva una apprezzabile manovra anticiclica, le risorse realmente addizionali sono risultate scarse, mentre si è proceduto più a interventi accelerativi nell'utilizzo delle risorse trasferite da altre destinazioni.

#### 5.3. L'entità della manovra anticiclica

L'utilizzo della spesa pubblica per infrastrutture ai fini di un'azione anticiclica e di ripresa degli investimenti rappresenta uno dei capitoli più rilevanti dei piani di rilancio economico delle principali economie europee e mondiali in questo periodo di crisi.

Al fine di porre a confronto le diverse misure adottate nei paesi con quelle definite nel Nostro, si è effettuata una ricognizione dei vari piani di investimento infrastrutturale. La natura anticiclica di queste misure consiste sostanzialmente nella predisposizione di una spesa addizionale nel breve termine (2009 o 2009-2010), derivante dallo stanziamento e dall'impiego di nuove risorse e/o dall'accelerazione di preesistenti programmi di spesa, che vengono in tal modo anticipati.

Dalla ricognizione (riferita alle misure adottate per il 2009) emerge una certa varietà di strategia e una diversa dimensione delle misure, non sempre correlabili con la presenza di deficit o debiti rapportati al Pil relativamente alti o bassi.

Tra le manovre anticicliche più rilevanti di natura infrastrutturale, a livello europeo emergono quelle della Germania, della Spagna, della Francia e del Regno Unito, mentre a livello mondiale quelle di Stati Uniti e Cina<sup>[10]</sup>.

Nel nostro Paese, l'attenzione si è focalizzata soprattutto sugli investimenti in grandi opere. Dei cospicui ammontari complessivamente programmati, tra risorse pubbliche attivate e risorse private sbloccate, l'azione puramente anticiclica sul 2009 per infrastrutture non risulta particolarmente rilevante, in base alla loro allocazione temporale (vedi oltre).

	Stima delle manovre anticicliche infrastrutturali nel 2009 in alcuni Paesi (in % del PIL)				
Paesi	Nuove risorse	Accelerazione	Accelerazione e nuove risorse		
Francia	0,00	0,35	0,35		
Germania	0,36	0,04	0,40		
Italia	0,04	0,15	0,19		
Spagna	0,77	0,00	0,77		
Regno Unito	0,00	0,12	0,12		
Usa	0,23	0,00	0,23		

Fonte: Elaborazioni Confindustria-APIECEI su dati Commissione europea, Eurostat, Imf e Bruegel Think Tank.

Sulla scorta delle informazioni e dei dati disponibili, confrontati con gli altri piani di rilancio della spesa infrastrutturale addizionale (nuove risorse e accelerazione di programmi esistenti) nei principali paesi europei e negli Usa, un esercizio orientativo di stima dell'incidenza sul Pil relativamente alla sola spesa preventivabile nel 2009, evidenzierebbe per l'Italia un'incidenza complessiva pari allo 0,19% del Pil nel 2009, superiore solo a quella del Regno Unito (0,12%), ma ben Iontana da quella di Spagna (0,77%), Francia (0,35%) e Germania (0,40%).

Un ulteriore e significativo contributo ad una manovra anticiclica sulle infrastrutture potrebbe essere acquisito dalla realizzazione di opere piccole e medie; in quest'ambito, si è però posto un serio problema di modifica del Patto di stabilità interno, solo parzialmente operato con alcuni provvedimenti.

[10] In Germania, l'intervento infrastrutturale si articola nell'accelerazione di investimenti nelle reti di trasporto (pipeline) per 1 miliardo di euro nel 2009 e nell'impiego di nuove risorse per 17,3 miliardi di euro nel biennio 2009-2010, destinati a vari settori infrastrutturali. In Spagna, la strategia è tutta orientata sulle opere locali (avendo una pianificazione nazionale piuttosto rilevante), con un fondo statale di 8 miliardi di euro da impiegare nel 2009, a cui le varie amministrazioni accedono presentando proposte valutate dallo Stato. La procedura è stata avviata alla fine del 2008 e risultano già assegnate risorse pari a ben oltre la metà degli stanziamenti. In Francia, la scelta di fondo è stata quella di accelerare la spesa, anticipando al 2009 gli impieghi programmati dal 2010, per un ammontare di 6,5 miliardi di euro destinati a vari settori infrastrutturali. In aggiunta, è stato attivato un ammontare di crediti, da utilizzare per operazioni di Ppp, pari a 16 miliardi di euro nel biennio 2009-2010. Nel Regno Unito, l'intervento infrastrutturale è tutto basato sull'accelerazione, anticipando nel biennio 2009-2010 una spesa di 4,8 miliardi di euro di programmi da realizzare negli anni successivi. Negli Stati Uniti, nell'ambito del pacchetto di stimoli economici di 865 miliardi dollari nel riennio 2009-2011, sono destinate nuove risorse alle infrastrutture per 90 miliardi di dollari (pari a poco meno di 70 miliardi di euro), articolati in investimenti in strade, manutenzioni, risorse idriche e ambiente e ferrovie. Infine, in Cina la programmazione di investimenti infrastrutturali risulta la più rilevante in assoluto, con stanziamenti di nuove risorse nel biennio 2009-2010 pari a 1.800 miliardi di Rmb (pari a poco più di 200 miliardi di euro), per la realizzazione di strade, ferrovie e aeroporti.



5.4. Il Dpef Infrastrutture 2010-2013 e altre misure Con l'approvazione dell'Allegato al Dpef 2010-2013, viene definito un quadro più certo degli interventi e delle risorse disponibili.

Le risorse pubbliche per infrastrutture ammontano quindi a 9.730 milioni, alle quali si aggiungono risorse proprie delle Ferrovie dello Stato per 316 milioni di euro. Il totale delle risorse pubbliche ammonta a 10.046 milioni, tutte impegnabili entro il 2009. Le nuove risorse sono solo quelle riguardanti il rifinanziamento della Legge Obiettivo, pari a 2,1 miliardi, ma quasi tutte attivabili nel 2010.

Complessivamente, viene programmata una spesa per investimenti infrastrutturali pari a 28.218 milioni di euro, provenienti dalle seguenti fonti finanzia-

- Fas trasferito al Fondo Infrastrutture 7.596 milioni di cui 6.381,6 destinati a opere ubicate nel Mezzogiomo
  - Rifinanziamento Legge Obiettivo 2.134 milioni
- Contratto di Programma Rfi (Treviglio-Brescia) 316 milioni
- Risorse private (concessioni autostradali) 18.17 2 milioni

Purtroppo, non si evidenzia alcuna accelerazione della spesa in chiave anticiclica, in quanto la previsione di tiraggio di cassa risulta marginale nel 2009, con appena 83,4 milioni di euro, e più consistente nel 2010, con circa 2,4 miliardi di euro. La gran parte delle risorse (7,6 miliardi di euro) dovrebbe essere impiegata dal 2011 in poi.

Previsione del tiraggio di cassa delle nuove risorse pubbliche per infrastrutture					
Aggregati programmatici	2009	2010	2011	<b>Dopo 2011</b>	Totale
Legge Obiettivo	83,4	1.908,4	3.040,2	3.881,1	8.913,1
Piccole Opere	0,0	330,0	412,5	82,5	825,0
Ricostruzione Abruzzo	0,0	120,0	160,0	128,0	408,0
TOTALE	83,4	2.358,4	3.612,7	4.091,6	10.146,1

Anche il programma di opere minori (che dovrebbe essere sottoposto al Cipe entro il prossimo settembre per 825 milioni di euro), non evidenzia tiraggi di cassa nel 2009, ma solo a partire dal 2010.

In aggiunta a tali risorse, vanno considerate quelle per l'edilizia scolastica, per complessivi 970 milioni. Anche qui, il tiraggio avverrà dal 2010, in quanto saranno attivate entro l'anno le gare per gli interventi della zona del terremoto dell'Aquila per un importo di circa 220 milioni, mentre entro ottobre 2009 sarà definito il quadro degli interventi urgenti per la messa in sicurezza degli edifici scolastici per gli altri 750 milioni, di cui il 40% (300 milioni) dovrebbe essere messo in gara entro il mese di dicembre.

Altre risorse aggiuntive, riguardano il piano di edilizia carceraria per una prima tranche di 200 milioni di euro; dovrebbe essere sottoposta al Cipe una prima proposta di utilizzo di tali risorse, ma i tempi di avvio restano ancora indefiniti.

Risultano quindi di difficile attuazione iniziative per accelerare la spesa pubbli-ca, dati i vincoli di bilancio. Altre opportunità possono invece derivare dall'impegno dei privati (concessionari autostradali), ma resta da definire l'entità di una possibile accelerazione degli investimenti, i cui tempi realizzativi sono scanditi dalle convenzioni.

Allo stato, risulta determinante garantire almeno il rispetto dei tempi previsti, con misure che incidono sui processi decisionali ed esecutivi delle opere, come i commissariamenti, possibilmente ampliando l'utilizzo delle forme più incisive, come i commissari per l'emergenza, che hanno avuto pieno successo nella realizzazione di infrastrutture come il Passante di Mestre [11].

Intanto, procedono ad un ritmo piuttosto sostenuto le approvazioni progettuali, che hanno avuto un significativo avanzamento nella seduta del Cipe del 26 Giugno 2009<sup>[12]</sup>, a cui seguiranno numerose altre approva-

- il progetto definitivo della galleria di sicurezza del Traforo autostradale del Frejus, della lunghezza di 12,8 km, con

<sup>[11]</sup> Sono stati però nominati i commissari straordinari ex Dl 185/2008 per 10 grandi opere: Ponte sullo Stretto (Pietro Ciucci), Autostrada Tirrenica Cecina-Civitavecchia (Antonio Bargone), Galleria del Brennero (Mauro Fabris), Corridoio Autostradale Tirrenico (Vincenzo Pozzi), Terzo Valico ferroviario di Genova (Walter Lupi), Ferrovia Pontremolese (Paolo Besozzi), Statale Jonica 106 (Roberto Viviani), Metropolitana C di Roma (Amedeo Gargiulo), Nodo ferroviario di Palermo (Giorgio Grossi), Accesso al porto di Ancona (Eugenio Gaudenzi).
[12] Le delibere adottate dal Cipe il 26 giugno 2009 riguardano:
- la realizzazione di due stralci dell'autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria (79 milioni recuperati dal programma di

<sup>-</sup> il progetto definitivo dell'autostrada Brescia-Bergamo-Milano ("Bre.be.mi."), il cui costo di realizzazione, interamente a carico del concessionario "Concessioni Autostradali Lombarde Spa", è pari a circa 1.611 milioni di euro;



zioni da adottare nelle prossime riunioni che si terranno entro il 2009.

Inoltre, con la Legge n. 102/2009 sono state modificate alcune norme del Codice tese alla riduzione dei tempi decisionali. Le modifiche introdotte riguardano in particolare la riduzione da 90 a 60 gg. dei termini concessi (art. 165, "Progetto preliminare. Procedura di valutazione di impatto ambientale e localizzazione") alle amministrazioni interessate per rimettere le proprie valutazioni al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) sul progetto preliminare, nonché la riduzione da 60 a 45 gg. dei termini per il Mit, una volta ricevuti i pareri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ovvero di altra commissione competente, per formulare la propria proposta al Cipe.

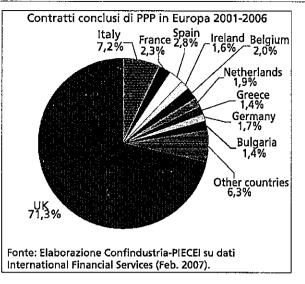
All'art. 166 ("Progetto definitivo. Pubblica utilità dell'opera"), comma 3, è stata operata un'ulteriore riduzione da 90 a 60 gg. dei termini concessi alle amministrazioni competenti e ai gestori delle opere interferenti, per proporre proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni al progetto definitivo, ovvero varianti migliorative; mentre con le modifiche al comma 4, il Mit ha ora 60 gg. dalla conclusione della Conferenza di servizi per valutare la compatibilità delle proposte e richieste pervenute e formulare la propria proposta al Cipe.

#### 6. Project financing: modifiche normative e profili operativi

I vincoli di finanza pubblica pongono in primo piano il ruolo sostitutivo e integrativo che può essere svolto dalla finanza privata, attraverso strumenti come il project financing (Pf) e il Partenariato pubblico privato (Ppp).

Il peso assunto dal finanziamento privato delle infrastrutture nel nostro Paese non è irrilevante. Alcuni dati pongono il nostro mercato Ppp al secondo posto in Europa, con una quota del 7,2%, mentre il Regno Unito, nel quale questo strumento è nato e si è fortemente evoluto, copre una quota superiore al 70%.

I dati sull'impiego della finanza di progetto relativi al



2003-2008 confermano un buon andamento del mercato. La percentuale di bandi e aggiudicazioni in Pf sul totale degli appalti di opere pubbliche si mantiene significativa, pur con alcune oscillazioni. In particolare, il fatto che la quota di aggiudicazioni risulti quasi sistematicamente superiore a quelle delle gare sta a significare una dimensione media dei lavori in Pf che vanno in esecuzione superiore rispetto a quella degli appalti nel loro complesso. Solo nel 2006 (19,3% rispetto al 20,6%) e nel 2008 (12,2% rispetto al 18,8%) l'incidenza delle aggiudicazioni di Pf è risultata inferiore all'incidenza dei bandi complessivi per opere pubbliche

Nel periodo considerato, su un valore medio di bandi annuali complessivi di poco inferiore a 30 miliardi, le gare di Pf ammontano in media a poco meno di 4,5 miliardi, per un'incidenza del 15,2%. Nella seconda metà 2008, nonostante gli effetti della crisi finanziaria ed economica, si è registrato un incremento, rispetto all'anno precedente, del 30% nel valore (11,1% se si escludono le maxi gare di importo superiore ai 500 milioni di euro) e del 10,8% nel numero di gare.

l'assegnazione di un contributo di 30 milioni di euro, a carico del Fondo infrastrutture;

<sup>-</sup> il progetto definitivo dell'adeguamento a quattro corsie di un tratto della Ss 640 "Porto Empedocle", con l'assegnazione di 209 milioni di euro a carico del Fondo infrastrutture;

<sup>-</sup> il progetto definitivo del prolungamento verso sud, da Lingotto a Bengasi, della metropolitana leggera di Torino, per un tracciato di circa 2 km interamente sotterranei, con l'assegnazione definitiva di 106 milioni di euro a carico dei fondi della Legge Obiettivo:

<sup>-</sup> il progetto preliminare dell'Interporto di Termini Imerese, già incluso tra gli hub interportuali del Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato dal Cipe nel 2001;

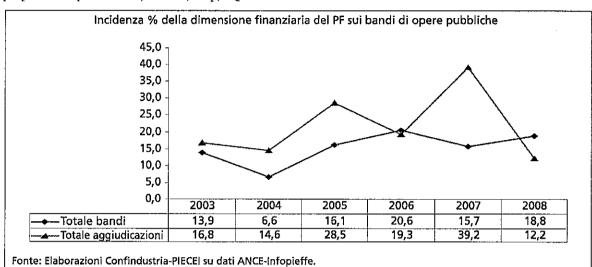
<sup>-</sup> l'aggiornamento per l'anno 2009 del Contratto di programma tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Anas Spa, che prevede un piano di investimenti per 1.144 milioni di euro per opere appaltabili nell'anno in corso e un "piano di servizi" per complessivi 269,8 milioni di euro;

<sup>-</sup> interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa (metropolitane, filovie, funicolari) dei Comuni di Genova, Verona, Bergamo e Venezia e nella Regione Veneto (Sistema di trasporto integrato Padova-Venezia-Mestre), utilizzando anche economie di gara.



Esaminando il Pf in particolare, vanno fatte alcune considerazioni in merito alle principali procedure previste dal Ccp, che si distinguono tra quelle a iniziativa pubblica, cioè della stazione appaltante (art. 143, Ccp), e quelle a iniziativa privata, cioè su proposta del promotore (art. 153, Ccp). Queste due

principali modalità sono state poi modificate dal Terzo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici (Dlgs n. 152/2008), che dovrebbe rispondere all'esigenza di fondo di semplificazione, oltre che di modernizzazione e di flessibilità delle regole in materia di Pf.



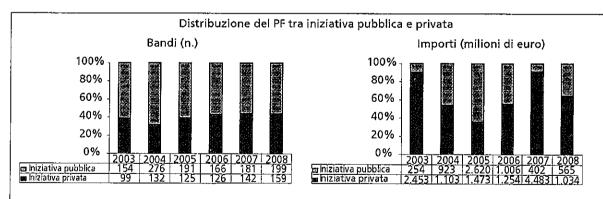
Ovviamente i dati qui esposti (anni 2003-2008) considerano solo le procedure ante Terzo decreto correttivo, mentre solo alcune considerazioni parziali saranno svolte in merito agli ultimi dati disponibili (aprile 2009). In generale, si è poi preferito escludere i bandi di importo maggiore a 500 milioni di euro, per avere una dimensione più vicina alla realtà delle iniziative di Pf nel nostro Paese.

Il numero dei bandi di Pf risulta maggiormente caratterizzato dall'iniziativa pubblica; su 325 bandi complessivi in media annua, l'incidenza risulta pari a circa il 60%. Al contrario, su un importo medio annuo totale di quasi 3 miliardi di euro, l'incidenza dell'iniziativa privata è superiore al 67%.

L'importo medio delle iniziative di Pf risulta quindi

molto più elevato in quelle ad iniziativa privata (15,5 milioni in media sull'intero periodo considerato) che in quelle a iniziativa pubblica (5 milioni di euro). Da notare che nel 2008, si è verificato un sensibile avvicinamento, con un importo medio di 6,5 milioni per i bandi a iniziativa privata e di 2,8 milioni per quelli a iniziativa pubblica.

À parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto (autostrade, metropolitane) e negli ospedali, la gran parte delle opere in Pf ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi, impianti sportivi, cimiteri. In generale, si tratta di casi in cui il tipo di opera da realizzare non è molto complesso, il flusso di cassa è facilmente prevedibile e il rischio quindi è contenuto.



Fonte: Elaborazioni Confindustria-PIECEI su dati ANCE-Infopieffe.



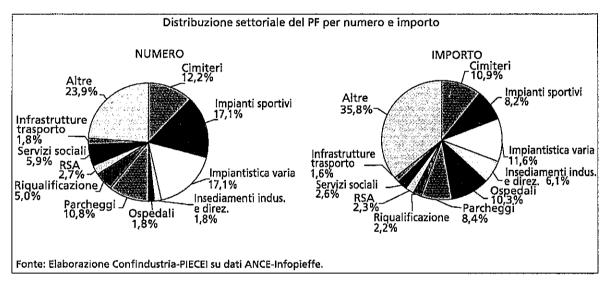
I piccoli enti locali utilizzano talvolta il finanziamento privato in maniera "strumentale": non di rado accade che la realizzazione di alcune opere urbane è utilizzata come merce di scambio per il rilascio di concessioni e autorizzazioni necessarie per la realizzazione di opere edilizie di maggiore valore e impatto territoriale. Di per sé non si tratta di un fenomeno negativo, se condotto in modo corretto e trasparente, ma è evidente che si tratta di un utilizzo che finora è servito poco agli investimenti necessari alle grandi opere di cui il Paese ha bisogno, come pure di opere locali di minore entità, ma più complesse.

Gli attuali vincoli di finanza pubblica hanno anch'essi favorito interventi di Pf più "strumentali", oltre che più facili. In questo modo, il rigore, non del tutto motivato, a nostro giudizio, del Patto di stabilità interno rischia di indurre ad una programmazione quasi extra-bilancio delle opere pubbliche. Sono quindi auspicabili modalità più trasparenti, promuovendo una gestione "separata" dei bilanci locali dedicata alle opere pubbliche, che consenta agli enti più "virtuosi" di utilizzare, in modo vincolato e controllato, le entrate straordinarie - derivanti, ad esempio, da dismissioni

- per la realizzazione di infrastrutture.

Ma senza azioni capaci di promuovere il coinvolgimento privato su scale realizzative ben più significative, il Ppp rischia di rimanere imprigionato in una dimensione medio-piccola di intervento, senza poter svolgere appieno il ruolo e la funzione di sostegno e di acceleratore della realizzazione di interventi infrastrutturali in grado di dare modernità ed efficienza al Paese.

Va infatti segnalato anche che il tasso di fallimento delle operazioni di Pf degli enti locali risulta piuttosto elevato. Recenti indagini (Sda-Bocconi, Osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche, 2009) su un campione cospicuo di iniziative (più di 2.200) avviate tra il 2005 e il 2008 dagli enti locali, evidenziano che solo il 12,2% arriva a buon fine. Ma ancor più rilevante è il fatto che solo per il 9% delle operazioni a iniziativa pubblica esiste uno studio di fattibilità. La mancata aggiudicazione è causata nel 52% da scarsa prefattibilità, nel 25% dei casi da carenza nella programmazione delle finalità dell'investimento e nel 16% da conflitti tra progetto e programmazione preesistente.



Le modifiche introdotte rispondono alle richieste che le imprese ritenevano fondamentali per mantenere "forte" la finanza di progetto, offrendo regole più flessibili, tempi certi e procedure più snelle: il recupero di forme di prelazione era una condizione essenziale per garantire flussi di capitali privati e dare così continuità e sostegno agli investimenti nel nostro Paese.

Dati più recenti (gennaio aprile 2009) evidenziano una tenuta delle gare e una crescita delle aggiudicazioni, nonostante la crisi finanziaria. Tuttavia, sembra che le amministrazioni pubbliche stiano recependo con una certa lentezza le novità normative introdotte con il

Terzo Decreto. Una quota, sia pure residua, di ricorso al Pf è avvenuta ancora con le vecchie regole, formalmente non più applicabili.

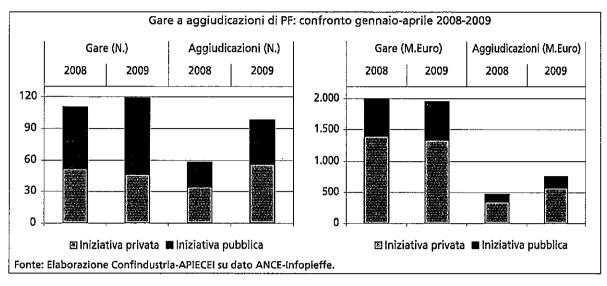
Tale comportamento si può giustificare solo con la rigidità della Pa ad adeguarsi ai nuovi modelli operativi. Sotto questo profilo, tenendo conto anche dell'elevato tasso di fallimento delle iniziative locali di Pf, l'elaborazione di "linee guida", elaborate dall'Avcp possono rappresentare un prezioso contributo per le stazioni appaltanti per la concreta applicazione degli strumenti.

Non a caso le "linee guida" dell'Avcp pongono una grande attenzione alla fase della programmazione triennale, che costituisce, anche nel nuovo assetto normatiData:



vo, il punto di partenza per la realizzazione di tutti i lavori pubblici, compresi quelli da realizzare con il contributo dei privati. Ma soprattutto, emerge il ruolo sostanziale che viene ad assumere lo studio di fattibili-

tà (fattibilità amministrativa, tecnica, economica e finanziaria del progetto), quale atto propedeutico all'inserimento delle iniziative negli strumenti di programmazione, nonché documento a base di gara.



La necessità per le pubbliche amministrazioni di effettuare un'analisi economico-finanziaria degli investimenti è infatti fondamentale fin dalle fasi iniziali. Ciò al fine di valutare fattibilità e finanziabilità degli interventi, nonché di definire una corretta analisi e allocazione dei rischi associati alla realizzazione e gestione delle opere. La trasparenza delle ragioni economiche che sottostanno alle scelte di investimento è condizione necessaria per orientare le risorse pubbliche disponibili verso quei progetti con un più alto valore aggiunto, sia sociale che economico.

Ma soprattutto, la previsione di un'analisi finanziaria puntuale, con una previsione di costi e ricavi sin dalle fasi iniziali di elaborazione progettuale, rappresenta uno strumento utile per valutare il reperimento sul mercato di finanziamenti per la realizzazione e gestione di opere di interesse pubblico, in linea con l'esigenza di modernizzazione infrastrutturale del nostro Paese. În particolare, una più puntuale e attendibile quantificazione dei parametri sensibili per gli investimenti (remunerazione del rischio, tempi e modi della realizzazione del progetto) potrebbe incrementare il ricorso al Pf.

Il limitato successo del Pf (in attesa di effetti più incisivi della recente revisione del Ccp) è, in parte, da attribuire anche alla notevole "avversione al rischio" tenuta dal sistema bancario in questo settore. In questa fase recessiva, questo atteggiamento "prudente" delle banche può avere fondati motivi, ma fino a un certo punto.

Ad un costo normalmente più elevato dei finanzia-

menti, si aggiungono anche i costi dei servizi accessori (come l'asseverazione del piano economico-finanziario, che costituisce di norma una pratica piuttosto formale, non sempre svolta sulla base di una competenza tecnica specifica). Inoltre, per il finanziamento del progetto, gli istituti di credito richiedono ancora garanzie troppo tradizionali, basate sul merito dei soggetti piuttosto che sui progetti, anche se da considerarsi utopica (purtroppo!) la possibilità che le banche possano valutare solo il cash flow atteso nel decidere il finanziamento di un Pf.

Dobbiamo però anche aggiungere il fatto che il rischio dell'investimento è spesso sottoposto a incontrollabili fattori distorsivi di tipo burocratico, a incertezze procedurali, alla carente solidità di una normativa sempre in fieri e troppo spesso fonte di conflittualità e di contenzioso giuridico-amministrativo.

Tutti elementi, questi, che riducono l'appeal del privato a partecipare con il proprio capitale, il cui impiego non può che rispondere a modelli di convenienza dell'investimento in termini di remunerazione del rischio e di certezza dei tempi e modi di realizzazione del progetto.

In sintesi, è necessario definire in modo sistematico gli interventi migliorativi in tutti quegli ambiti regolamentari sensibili all'efficacia del Pf, in modo che tutti gli attori che concorrono a renderne effettivo l'utilizzo (la Pa, gli istituti di credito/finanziatori, gli appaltatori, i gestori di servizi pubblici, i fornitori, i consulenti economico-finanziari) siano al contempo anche tutelati nei loro interessi.



## Project financing: evoluzione dei profili normativi

Il Terzo Decreto correttivo del Ccp (Digs n. 152/2008) ha nuovamente apportato delle modifiche normative al PF, Con la nuova normativa le amministrazioni pubbliche possono scegliere tra due diverse alternative:

- procedura unitaria (comma 1-14)
- procedura in due fasi (comma 15)

## 1. Procedura unitaria

Per le opere pubbliche finanziabili con capitali privati, indicate negli elenchi annuali di programmazione, l'amministrazione procede all'affidamento di una concessione ponendo a base di gara uno studio di fattibilità. I concorrenti devono presentare un'offerta, costituita da un progetto preliminare e da un piano economico-finanziario. L'amministrazione approva il progetto preliminare e sceglie come promotore il soggetto che ha presentato la migliore offerta. Se a seguito di questa approvazione il progetto deve essere modificato, il promotore deve provvedervi e, se si rifiuta, l'amministrazione può passare al secondo classificato.

Procedura in due fasi

2. Procedura in due fasi
L'amministrazione pubblica un bando di gara la cui aggiudicazione determina l'attribuzione del diritto di prelazione al promotore così
individuato. Dopo aver individuato il promotore ed approvato il progetto preliminare, l'amministrazione può decidere di indire una
nuova gara per selezionare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le offerte alternative a quella del promotore, cui
è attribuito il diritto di prelazione. Se dalla seconda gara non emergono proposte migliorative, il contratto è aggiudicato al promotore.
Se sono presenti proposte valutate economicamente più vantaggiose, il promotore può esercitare il diritto di prelazione, adeguando la
propria proposta a quella migliore. Se il promotore non esercita tale diritto, il contratto viene aggiudicato al miglior offerente, che dovrà
rimborsare il promotore delle spese sostenute.

Terza procedura

Nel caso in cui le amministrazioni entro sei mesi dall'approvazione del loro strumento di programmazione non pubblicano il bando per i singoli lavori, i soggetti privati possono autonomamente presentare delle proposte (costituite anche in questo caso da un progetto preliminare e da un piano economico-finanziario). A questo punto l'amministrazione pubblica un avviso per sollecitare ulteriori proposte, da valutare comparativamente con quella originaria ai fini della scelta dell'affidatario.

Se il progetto preliminare necessita di modifiche e si tratta di un progetto particolarmente complesso le amministrazioni indicono un dialogo competitivo. Se il progetto invece non necessita di modifiche le amministrazioni possono scegliere due strade alternative:

- gara per l'affidamento della concessione, cui deve essere invitato il promotore originario;
- gara per l'affidamento della concessione, ma con il riconoscimento del diritto di prelazione a favore del promotore.

È prevista infine per i privati la possibilità di presentare proposte non inserite nella programmazione. La novità, rispetto alla precedente normativa, consiste nell'obbligo da parte delle amministrazioni di valutare le proposte entro sei mesi dal loro arrivo. Una volta inseriti nella programmazione, gli interventi seguono la normativa generale, senza alcun diritto a favore dell'iniziale proponente.

## 7. Tempi realizzativi

Confindustria-riforma

7.1. Confronto tra opere ordinarie e opere della Legge Obiettivo

Il profilo maggiormente critico rilevabile nella filiera realizzativa delle infrastrutture riguarda i tempi, che hanno ormai raggiunto dimensioni patologiche rispetto alle esigenze di efficienza richieste dalla collettività e dalle imprese.

Stime recenti (Ance-Ecosfera, 2008) sui tempi necessari per arrivare alla chiusura dei lavori per le opere di importo superiore ai 10 milioni di euro con-fermano che non vi sono sostanziali differenze tra procedure della Legge Obiettivo e procedure ordinarie. Per la progettazione servono 4 anni e mezzo per le opere di importo inferiore a 50 milioni di euro e quasi 6 anni

per quelle di importo superiore, tempi in gran parte dedicati al processo autorizzativo ed al reperimento delle risorse finanziarie. Anche nella fase di cantiere si accumulano ritardi, mediamente stimati in 9 mesi, al netto di sospensioni e proroghe.

7.2. Opere finanziate dal Fondo aree sottoutilizzate (Fas)

Nelle infrastrutture di trasporto, lo svolgimento di tutte le fasi realizzative di un'opera può richiedere 10,8 anni (3,3 solo per la progettazione) se il valore supera i 50 milioni di euro; si scende a 7,2 anni (2,6 per la progettazione) se il valore è tra 10 e 50 milioni di euro, fino ai 2 anni (0,8 per la progettazione) richiesti per un'opera con valore inferiore al milione di euro.



ť.

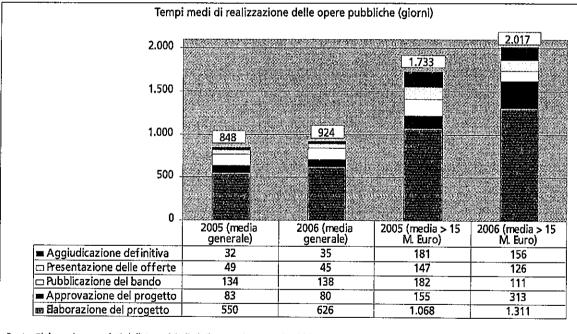
Classi di opere n milioni di euro)	Progettazione	Appalto	Lavori	Totale
	Inf	rastrutture di trasporto	·	
<1	0,8	0,4	0,8	2,0
1-2,5	1,5	0,4	1,6	3,5
2,5-5	1,8	0,4	1,9	4,1
5-10	1,9	0,5	2,5	4,9
10-50	2,6	8,0	3,8	7,2
> 50	3,3	1,0	6,5	10,8
	ln	frastrutture ambientali		'
<1	0,8	0,2	1,0	2,0
1-2,5	1,2	0,3	1,8	3,3
2,5-5	1,5	0,4	2,0	3,9
5-10	1,8	0,6	2,3	4,7
10-50	3,1	0,4	2,4	5,9

Rispetto alle precedenti rilevazioni citate (Ance-Ecosfera) sui tempi realizzativi delle opere infrastrutturali, comprendenti anche gli interventi della Legge Obiet-ti-vo, quelle relative agli accordi di programma quadro (Apq) finanziati dal Fas risultano ancor più critiche, con un pesante peggioramento dei tempi necessari a svolgere le diverse fasi. Ciò fa emergere una specifica problematicità dei meccanismi programmatori e attuativi degli interventi nelle aree sottoutilizzate, nonostan-

te la maggiore attenzione ed il maggior dispiego di risorse tecniche e amministrative dedicate, ma a fronte di una straordinaria numerosità degli interventi, molti dei quali di ridottissime dimensioni.

# 7.3. I dati complessivi dell'Avcp

Dati di carattere più generale elaborati dall'Avcp evidenziano i tempi necessari per passare dall'elaborazione del progetto all'aggiudicazione definitiva dei lavori, confrontati sugli anni 2005 e 2006.





Per quelli di valore superiore a 15 milioni di euro si rileva un aumento da 1.733 (4,7 anni) a 2.017 giorni (5,5 anni). Per quelli di valore inferiore a 15 milioni di euro si passa invece da 848 giorni (2,3 anni) a 924 giorni (2,5 anni).

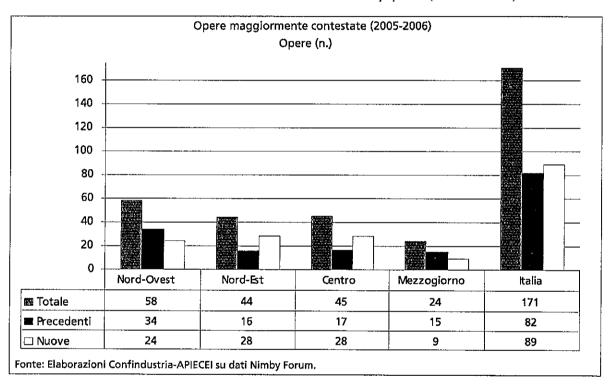
La "criticità" tecnico-amministrativa per la realizzazione delle opere sta, quindi, diventando sempre più rilevante ed in costante peggioramento, sia per le opere minori sia - e in misura ben più significativa - per le grandi opere. Appare del tutto evidente la notevole incidenza dei tempi progettuali, nei quali si ripercuotono tutte le incertezze realizzative di natura tecnica e le difficoltà della loro condivisione a livello istituzionale e, sempre più, a livello collettivo.

# 8. L'acquisizione del consenso

8.1. La reale dimensione dell'opposizione alle opere pubbliche

La questione del "consenso" sulle opere pubbliche, in particolare di quelle di grandi dimensioni o a maggiore sensibilità territoriale e ambientale, sta assumendo caratteristiche preoccupanti.

Sia pure con riferimento a dati non aggiornati (2005-2006) sulla rilevanza pubblica (rilevazioni sui mezzi di comunicazione delle opposizioni manifestate su progetti infrastrutturali di varia natura, soprattutto trasporti, ambiente e energia), il numero delle opere oggetto di contestazione nel nostro Paese risulta numeroso e molto concentrato nell'area più sviluppata e più densamente popolata (il Centro-Nord).



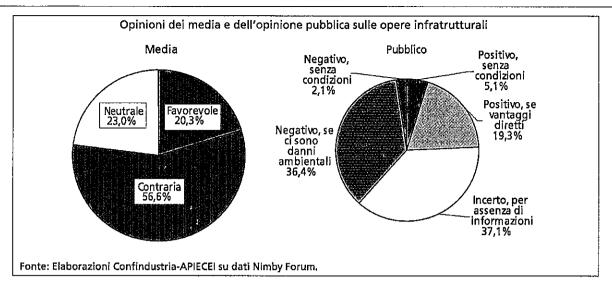
Il fenomeno presenta caratteri di persistenza, che testimonia la lunghezza e la difficoltà di superamento delle opposizioni, che si ripercuotono inevitabilmente sui processi decisionali e sulla definizione tecnico-realizzativa. Ma ciò che più preoccupa è la sensibile asimmetria tra informazione resa disponibile dai media e le opinioni del pubblico.

I mezzi d'informazione tendono infatti a trattare il confronto pubblico sulle infrastrutture prevalentemente in termini di dissenso (55,6%) e molto meno di consenso (20,3%), contribuendo così ad alimentare un "circuito vizioso" e autoreferenziale di opposizione spesso preconcetta, anche se limitata.

La rilevazione diretta sul pubblico evidenzia invece una realtà molto diversificata e orientativamente non di opposizione aprioristica. Anzi, per certi versi, si potrebbe affermare che si manifesta un atteggiamento positivo di fondo, sia pure a determinate condizioni.

Innanzitutto le opinioni aprioristiche e tranchant sono molto limitate, ma con una prevalenza dell'atteggiamento positivo (5,1%) rispetto a quello negativo. Poi emerge un atteggiamento negativo (36,4%) se le infrastrutture producono danni ambientali, contrapposto ad un atteggiamento positivo (19,3%) se si manifestano benefici diretti.





Si rileva poi una vasta area di pubblico (37,1%) che resta incerta per carenza di informazione, che potrebbe quindi orientarsi positivamente o negativamente dopo aver acquisito una maggiore conoscenza dei contenuti e degli impatti dell'opera infrastrutturale.

Salvo una quota molto marginale (complessivamente del 7,2%), la stragrande maggioranza del pubblico ha un atteggiamento molto più maturo di quanto emerge dalla diffusione dei media, centrato sull'esigenza di essere informati prima di decidere e con preferenze evidenti se emergono profili positivi o negativi (costi o benefici, soprattutto di natura ambientale) dalla realizzazione dell'infrastruttura.

Il principale ostacolo all'acquisizione del consenso è quindi una corretta ed esauriente informazione, ma anche l'assenza di sedi neutrali di confronto nelle quali esaminare i termini progettuali e gli effetti delle opere sulla collettività.

## 8.2. La questione delle compensazioni

Non irrilevante è poi l'intermediazione "politica" del consenso, gestita dalle rappresentanze locali che tendono ad esaltare un dissenso anche limitato e circoscritto per "rilanciare" sul piano delle compensazioni. Queste, a loro volta, non sono sempre strettamente riferite agli effetti dell'opera, ma possono trasformarsi in un negoziato puramente politico, nel quale si chiedono adeguamenti progettuali eccessivamente costosi, spesso privi di logica economica e operativa, o semplicemente opere aggiuntive, anche del tutto slegate dall'infrastruttura (impianti sportivi, tratte stradali o altro più o meno estraneo alla realizzazione dell'opera).

L'esperienza di questi anni mostra una crescente e

rilevante incidenza delle compensazioni. L'Alta Velocità ferroviaria è stata realizzata ed è tuttora in corso di realizzazione con costi medi pari a circa 3 volte quelli di paesi come Spagna e Francia; a parte le condizioni fisiche del territorio (orografia, antropizzazione, ecc.), le conseguenti maggiori specifiche progettuali, la notevole lunghezza dei tempi decisionali e realizzativi (e relativi oneri di adeguamento dei costi) e le modalità di affidamento delle opere, i maggiori oneri rilevati rispetto ad altre esperienze realizzative (un differenziale variabile tra 18-23 milioni di euro/km) dipendono per più di 1/3 (tra 6-8 milioni di euro/km) da prescrizioni ambientali e territoriali, che non sempre rispondono a criteri oggettivi di compensazione delle criticità determinate dall'infrastruttura<sup>[13]</sup>.

Altre esperienze simili sono rinvenibili nel settore autostradale, come quelli della Variante di Valico e dei Nodi di Bologna e Firenze, sui quali le compensazioni complessive sono state quantificate nel 10% dei costi realizzativi (pari a circa 4,5 miliardi di euro)<sup>[14]</sup>. Casi più recenti sono individuabili nella nuova autostrada Milano-Brescia (meglio nota come Bre.Be.Mi.), i cui costi complessivi (1,6 miliardi di euro) comprendono una serie di interventi compensativi (opere e compensazioni sociali, mitigazioni ambientali e paesaggistiche) pari all'11% e interventi collaterali (realizzazione o riqualificazione di viabilità connessa all'autostrada) pari al 18%.

La questione delle compensazioni va, quindi, sostanzialmente regolata e riportata entro ambiti corretti e sostenibili, facendo riferimento ad alcuni criteri di base:

a) le opere compensative dovrebbero essere solo quelle generate direttamente dall'impatto dell'infrastruttura ed essere destinate alla mitigazione dei suoi effetti sul-

<sup>[13]</sup> Cfr. i dati di Rfi presentati in Parlamento nel marzo 2007.

<sup>[14]</sup> Cfr. i dati presentati da Aspi in Parlamento nel maggio 2004,



l'ambiente e sulla collettività interessati;

b) le compensazioni economiche dovrebbero essere eventuali e, se è necessario, il loro impiego dovrebbe essere:

- preventivamente definita l'entità, in linea di principio inderogabile sul piano quantitativo (cap);

- direttamente collegato agli ambiti (soggettivi e oggettivi) effettivamente coinvolti e commisurato all'impatto netto dell'infrastruttura, valutando comparativamente sia i costi sia i benefici da essa generati;

- prioritariamente impostato su forme indirette (fiscali, tariffarie, ecc.) e, solo come alternativa ultima e inevitabile (sul piano tecnico e politico), su forme dirette (opere fisiche di varia natura).

Più in generale, è necessario definire procedure chiare e certe nelle modalità e nei tempi di acquisizione del consenso, salvaguardando la sfera decisionale ultima del livello istituzionale competente connesso all'interesse (statale, regionale o locale) coinvolto, fatto salvo il rispetto preventivo dei principi di collaborazione e cooperazione. L'aspetto essenziale di un processo efficace di pianificazione, progettazione e realizzazione di un'opera deve superare il perseguimento di un semplice obiettivo di "accettazione" della collettività dell'esecuzione di un'opera, ma orientarsi più decisamente alla verifica e alla condivisione di un progetto, per giungere ad una decisione partecipata e consensuale.

Sotto questo aspetto, l'esperienza francese del débat public può rappresentare un paradigma dal quale partire, per arrivare a definire un modello avanzato ed istituzionalmente coerente di acquisizione del consenso, Sperimentazioni e proposte in tal senso non mancano<sup>[15]</sup>.

#### APPENDICE STATISTICA

Dotazione di autostrade rispetto alla popolazione a livello europeo (numeri indici UE 15 = 100)								
Paesi UE	1970	1980	1990	2000	2005	2000	Variazione	annua (%)
Paesi UE	19/0	1980	1990	2000	2005	2006	1970-2006	1996-2006
BE	111,8	145,3	154,6	121,6	110,8	109,5	4,23	0,52
BG [	0,0	0,0	35,4	31,8	29,3	34,2	2,32	3,59
CZ	0,0	0,0	34,1	36,8	36,7	40,4	3,64	4,11
DK	82,1	121,4	110,5	128,5	127,5	124,9	5,72	2,62
DE	180,2	144,5	130,7	108,6	101,7	101,0	2,37	1,09
EE	0,0	0,0	30,3	52,9	49,9	48,9	5,66	4,30
IΕ	0,0	0,0	5,8	17,8	38,0	40,6	15,75	12,93
EL	2.4	10,5	16,8	41,8	62,8	62,4	15,86	8,50
ES	20,9	57,1	108,8	152,3	170.7	176,6	11,74	5,17
FR	61,3	101,2	109,2	120,3	118,1	116,1	6,47	2,35
ίΤ	160,4	127,5	102,9	82,8	74,2	72,8	1,68	0,14
CY	0,0	0,0	150,5	248,2	236,5	215,7	4,88	4,41
LV	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	Ñ.D.
LT	0,0	0,0	123,8	94,4	83,8	60,8	-1,91	-2,65
LU	35,4	117,1	159,6	179,6	205,5	201,3	10,32	2,49
HU	0,0	0,0	26.3	34,0	42,8	51,8	6,97	7,96
MT	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
NL	180,1	141,2	126,3	105,2	107,2	105,2	2,51	1,66
AT	140,2	145,0	171,7	149,4	136,1	133,4	4,13	0,43
PL	0,0	0,0	6,7	7,2	9,8	10,1	5,25	8,48
PT	15,2	16,0	29,5	106,4	149,1	158,8	12,50	13,62
RO	0,0	0,0	5,2	4,0	7,2	7,0	4,48	7,27
SI	0,0	0,0	111,4	160,6	190,0	189,4	6,00	6,45
SK	0,0	0,0	35,2	41,8	41,1	40,2	3.40	4,31
FI	49,8	49,6	42,0	78,9	88.4	87,5	6,21	4,97
SE	107,3	119,2	101,2	124,4	125,2	125,5	4,83	2,57
UK	47,3	56,5	51,5	44.6	40,2	39,7	3,72	0,73
EU27	0,0	0,0	83,7	84,1	84,6	84,8	2,62	2,60
EU15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	4,30	2,46
EU12	0,0	0,0	21,7	23,8	26,2	26,9	3,91	4,91
		-APIECEI si dati		23,0	20,2	20,3	J <sub>1</sub> 31	4,51

[15] Iniziative positive sostanzialmente orientate su questo approccio sono quelle in essere per il Traforo del Frejus per la Torino-Lione Ferroviaria (Osservatorio della Val di Susa) o da Aspi, sul Nodo Autostradale di Genova. Non mancano poi proposte di definizione di termini e modalità operative per introdurre modelli di acquisizione del consenso (cfr. il recente Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto e il Rapporto della Fondazione Italia Decide, 2009), oltre al lavoro prezioso di studiosi e analisti e alle prime sperimentazioni normative (Legge n. 69/2007 della Regione Toscana) e approfondimenti governativi [L. Bobbio (a cura di), A più voci, Dipartimento Funzione Pubblica, 2004].

Data:



Dotazione di linee ferroviarie rispetto alla popolazione a livello europeo (numeri indici UE 15 = 100)										
	<del></del>					Ţ ·	2007	Variazione annua (%)		
Paesi UE	1970	1980	1990	2000	2005	Totale	Di cui elettrificata	1970-2007	1997-2007	
BE	96,6	86,8	78,9	84,0	84,9	82,3	133,8	-0,84	-0,14	
BG	122,9	132,5	136,1	146,0	138,9	141,1	174,6	-0,03	-0,35	
CZ	0,0	0,0	0,0	234,9	236,6	240,3	140,1	0,14	0,17	
DK	96,1	85,8	125,4	130,0	123,5	125,7	55,2	0,32	-0,72	
DE	119,2	121,3	120,6	114,9	106,4	107,2	113,0	-0,69	-1,25	
EE	204,8	172,8	185,1	186,4	182,7	158,3	46,4	-1,10	-1,67	
IE	111,3	105,3	106,9	112,6	111,4	113,4	5,6	-0,36	-0,13	
EL	51,9	51,2	53,6	54,9	58,7	59,2	8,4	-0,05	0,19	
ES	78,3	81,0	77,7	79,1	81,5	86,3	91,7	-0,15	0,49	
FR	135,9	129,5	133,2	122,1	120,9	125,8	116,3	-0,61	-0,61	
IΤ	60,3	63,1	65,2	70,1	70,9	72,7	93,6	0,10	0,39	
CY	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
ĽV	256,8	244,9	255,4	265,0	255,4	259,5	53,8	-0,38	-0,63	
l.T	134,0	139,1	144,2	146,1	134,4	136,5	17,2	-0,36	-1,23	
LU	125,4	130,2	135,5	146,2	145,2	147,9	257,5	0,04	0.04	
HU	189,1	182,0	188,8	205,7	202,2	205,7	132,2	-0,18	0,24	
МŤ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
NL	42,9	41,0	41,3	44,1	43,8	44,0	58,8	-0,34	-0.10	
ΑT	158,5	164,0	163,3	175,5	174,5	181,7	202,3	-0,04	0,25	
PL	156,6	166,4	166,5	152,8	130,8	132,6	147,6	-0,85	-1,82	
PT	75,6	79,3	69,8	68,4	68,4	69,5	64,3	-0,63	-0,06	
RO	114,5	120,4	127,5	132,1	129,9	130,2	87,9	-0,06	-0,54	
SI	116,5	121,8	142,8	153,1	154,9	157,7	118,0	0,41	0,22	
SK	0,0	0,0	0,0	175,0	171,5	174,8	138,8	-0,09	-0.10	
Fl	245,1	267,4	267,8	285,1	276,3	289,6	273,3	0,04	0.06	
SE	297,4	305,0	294,9	310,3	306,6	310.9	406,3	-0,29	0.03	
υĸ	70,7	68,7	66,9	71,9	83,3	68,9	41,3	-0,47	-0.58	
EU27	111,0	112,1	113,1	113,2	111,1	111,5	105,1	-0,40	-0,15	
EU15	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-0,41	-0.40	
EU12	152,9	158,2	162,6	163,5	153,4	155,1	124,5	-0,37	0,48	
onte: Elabora	zioni Confindu	ustria-APIECEI s	i dati Eurostat.				·			

Dotazione di linee ferroviarie AV nell'UE									
Indici	BE	DE	ES	FR	l II	UK	NL	PT	EU
km di rete			·		•				
1981	0	0	0	301	150	0	0	0	451
1990	0	90	0	699	224	0	0	0	1.013
2000	58	636	471	1.278	248	0	0	0	2,691
2005	120	1.202	1.090	1.573	468	74	0	0	4.527
Indici 2008									
km di rete	120	1.300	1.594	1.893	744	113	0	0	5.764
Rete/superficie (km/1.000 kmq)	3,93	3,64	3,15	3,48	2,47	0,46	0,00	0,00	2,91
Rete/popolazione (km/milione di abitanti)	11,25	15,81	35,20	30,59	12,48	1,85	0,00	0,00	17,96
Indici 2015 (previsione)		***					•		
km di rete	192	1.678	3.208	2.103	876	113	120	551	8,841
Rete/superficie (km/1,000 kmq)	6,30	4,70	6,34	3,87	2,91	0,46	2,89	6,00	4,18
Rete/popolazione (km/milione di abitanti)	18,00	20,41	70,84	33,99	14,69	1,85	7,31	51,90	25,41
onte: Elaborazioni Confind	ustria-APIECI	El si dati Euros	stat.						

Data:

	Evoluzione d	ella mobilità di pe	ersone e merci nell'UE	e in Italia		
Modalità -	Valori a	ssoluti	Variazione	Distribuzione %		
Wibuanta	1970	2007	%	1970	2007	
		Traffico passegger	i (miliardi Pass./km)			
UE 15						
Auto	1.550,8	4.118,5	165,6	75,9	84,1	
Bus	273,4	432,3	58,1	13,4	8,8	
Ferrovia	220,2	345,4	56,9	10,8	7,1	
Totale	2.044,4	4.896,2	280,6	100,0	100,0	
Italia						
Auto	211,9	720,2	239,8	76,7	82,4	
Bus	32,0	104,1	225,4	11,6	11,9	
Ferrovia	32,5	49,6	52,8	11,7	5,7	
Totale	276,4	873,9	518,0	100,0	100,0	
		Traffico merci (r	niliardi Tonn./km)			
	1970	2007	var. %	1970	2007	
UE 15						
Strada	488,7	1.536,2	214,3	63,4	83,8	
Ferrovia	282,5	296,2	4,9	36,6	16,2	
Totale	771,2	1.832,4	219,2	100,0	100,0	
Italia						
Strada	58,7	191,9	226,9	76,5	88,4	
Ferrovia	18,1	25,3	40,0	23,5	11,6	
Totale	76,8	217,2	266,9	100,0	100,0	
Fonte: Elaborazioni Confir	ndustria-APIECEI și dați Eu	urostat.			,	

Dotazione regionale e territoriale di autostrade rispetto alla popolazione								
Aree e Regioni	1991	1995	2000	2004	Variazione annua (%)			
Piemonte	159,9	162,5	164,0	166,8	0,4			
Valle d'Aosta	429,2	701,6	737,2	830,3	5,4			
Lombardia	52,6	55,6	54,7	54,9	0,8			
Trentino-Alto Adige	210,2	201,2	194,6	171,7	-0,7			
Veneto	89,3	91,4	89,1	90,4	0,7			
Friuli-Venezia Giulia	150,6	154,0	154,1	156,0	0,3			
Liguria	200,0	199,3	208,3	210,7	0,0			
Emilia-Romagna	145,2	142,8	140,3	122,4	-0,7			
Toscana	96,5	103,7	103,9	105,4	0,8			
Umbria	71,1	68,7	68,3	61,5	-0,6			
Marche	112,7	122,8	120,1	99,0	-0.4			
Lazio	86,0	81,4	82,1	79,8	-0.3			
Abruzzo	230,4	222,5	222,4	242,4	0,7			
Molise	142,6	138,7	142,2	100,1	-2,6			
Campania	69,5	68,5	68,5	68,3	0,1			
Puglia	62,9	61,0	61,4	68,8	0,8			
Basilicata	43,0	58,0	58,7	43,5	0,0			
Calabria	127,7	119,0	121,5	131,4	0,0			
Sicilia	108,6	101,2	102,8	112,8	0,4			
Sardegna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Nord Ovest	103,0	107,2	107,3	108,6	0,6			
Nord Est	127,8	127,4	124,9	116,8	-0,2			
Nord	113,2	115,5	114,6	112,0	0,3			
Centro	91,8	93,0	93,2	89,2	0,1			
Centro-Nord	106,7	108,7	108,2	105,2	0,2			
Sud	91,3	88,8	89,3	93,2	0,3			
Isole	81,6	76,3	77,4	84,9	0,4			
Mezzogiorno	88,1	84,8	85,5	90,5	0,3			
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	0,3			
Fonte: Elaborazioni Confin	dustria-APIECEI si dati	ISTAT.			·			



Dotazione regionale e territoriale di autostrade rispetto alla popolazione								
Aree e Regioni	1991	1995	2000	2004	Variazione annua (%)			
Piemonte	153,1	153,7	155,2	151,1	-0,4			
Valle d'Aosta	247,9	251,0	242,9	242,9	0,0			
Lombardia	61,7	63,1	60,9	62,0	0,2			
Trentino-Alto Adige	165,3	144,8	138,8	136,8	-1,0			
Veneto	89,7	88,7	93,0	90,7	0,3			
Friuli-Venezia Giulia	144,4	147,2	145,0	141,9	-0,4			
Liguria	102,0	108,2	115,3	114,5	0,1			
Emilia-Romagna	95,3	96,4	93,3	92,8	-0,1			
Toscana	138,2	143,3	144,7	147,3	0,3			
Umbria	169,2	165,0	163,6	157,8	-0,4			
Marche	95,6	96,1	93,8	93,4	0,0			
Lazio	76,8	76,0	78,6	76,3	-0,2			
Abruzzo	150,8	150,8	146,3	152,8	0,1			
Molise	275,0	270,9	284,8	322,7	0,6			
Campania	63,2	61,0	60,7	63,1	-0,1			
Puglia	75,2	74,9	79,2	74,4	-0,3			
Basilicata	206,4	202,8	182,6	214,9	-0,2			
Calabria	145,3	147,9	151,1	155,8	0,0			
Sicilia	102,7	102,2	100,4	100,1	-0,4			
Sardegna	93,5	94,7	94,9	95,6	-0,1			
Nord Ovest	94,0	95,5	94,8	93,9	-0,1			
Nord Est	104,6	103,1	103,0	101,2	-0,1			
Nord	98,3	98,6	98,2	96,9	-0,1			
Centro	106,0	106,9	108,2	107,5	0,0			
Centro-Nord	100,7	101,1	101,2	100,1	-0,1			
Sud	98,1	96,9	97,3	100,3	-0,1			
Isole	100,4	100,3	99,0	99,0	-0,4			
Mezzogiorno	98,9	98,0	97,9	99,8	-0,2			
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	-0.1			
Fonte: Elaborazioni Confine	lustria-APIECEI si dat		· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·		· ·			

# ALLEGATO: CONTRIBUTI DEL COMITATO TECNICO DI CONFINDUSTRIA<sup>(\*)</sup>

### 1. ANIE-ASSIFER

Nei tre documenti, che costituiscono aspetti diversi di un insieme coordinato, si parla genericamente di una committenza costituita dalla Pa. In realtà, sopratutto in alcuni settori, la committenza pubblica è fatta principalmente di società di diritto privato, che non possono essere soggette alle stesse regole operative.

Di questo si dovrebbe in qualche modo tenere con-

## A) Strumenti finanziari

L'analisi del documento sui vari strumenti di finanziamento delle opere, sembra individuare soluzioni (Project Financing, Ppp) la cui applicabilità appare certa-mente idonea per interventi infrastrutturali quali quelli autostradali ed altri, ma poco adattabili alla realizzazione di quelli specificatamente ferroviari.

# B) Qualità e qualificazione

L'ultimo paragrafo non è chiaro; non si vede come le centrali di committenza, che si ammette non strutturate, possano fare da intermediario con le strutture di Pcm né perché dovrebbero farlo. Poco chiaro, nella dizione proposta, è anche chi acquisirebbe una funzione di Authority.

Con riferimento al maintenance bond non è chiaro nella proposta quando tale cauzione andrebbe consegnata dall'aggiudicatario, se all'atto dell'accettazione dell'aggiudicazione o a conclusione dei lavori come garanzia di qualità dell'opera.

Se deve funzionare anche da deterrente ad un abbandono dei cantieri prima della conclusione dei lavori parrebbe ipotizzato il primo caso, però in questo modo si verrebbe a sovrapporre al performance bond, che già dovrebbe avere questa finalità.

Occorre avere certezza anche dell'evento che determina la restituzione dei bond da parte dei committenti, cosa peraltro sempre piuttosto critica nell'esperienza attuale: il performance dovrebbe essere restituito a conclusione dei lavori (collaudo di accettazione dei lavori), il maintenance bond dovrebbe essere restituito dopo un tempo prefissato.

Occorre tener conto che un'elevata esposizione del-

<sup>[\*]</sup> I contenuti dei contributi qui esposti sono stati vagliati e considerati nella Parte I (Criticità e indicazioni propositive) del Dossier.



le imprese verso le banche o società assicurative emittenti costituisce un problema consistente e che, ai fini dell'emissione, il sistema bancario non ammette scadenze troppo lunghe o incerte.

Performance bond e maintenance bond (così come il bid bond, a cui non si fa cenno) sono peraltro già presenti nella pratica costante in alcuni settori.

#### 2. ASSOLOMBARDA

# A) Accelerazione e Consenso

Premessa. La Legge Obiettivo definisce i termini entro cui i diversi organi statali competenti devono emettere i propri provvedimenti di valutazione e approvazione dei progetti. Tuttavia, nell'esperienza di questi anni, si è riscontrata una grave inerzia degli enti preposti a rispettare la tempistica. Inoltre, la Legge Obiettivo non disciplina la tempistica dei numerosi passaggi amministrativi che sottendono l'approvazione dei progetti (es.: registrazione degli atti alla Corte dei Conti, pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei provvedimenti). Pertanto, appare quanto mai urgente la semplificazione del sistema autorizzatorio delle diverse fasi progettuali che caratterizzano gli interventi in campo infrastrutturale. Permangono, infatti, numerosi e complessi passaggi amministrativi di competenza di enti diversi tra loro, che spesso agiscono in maniera autoreferenziale, senza nessun tipo di coordinamento e senza nessun rispetto dei tempi stabiliti.

Accanto al tema della semplificazione/accelerazione procedurale vi è quello, spesso connesso, del consenso. In un Paese come l'Italia è impensabile che la realizzazione degli interventi infrastrutturali possa avvenire senza il consenso dei cittadini coinvolti dall'impatto territoriale delle stesse. Tentativi di aggirare questa condizione attraverso norme e procedure derogatorie non hanno avuto in passato un esito favorevole e tali esperienze inducono a ritenere che il consenso "sociale" sull'opportunità di un'opera sia da assumersi come un requisito indispensabile. Il problema non appare, quindi, quello di "aggirare" il tema del consenso, ma di riuscire a gestirlo correttamente, attraverso procedure chiare e trasparenti con le quali attuare un adeguato livello di informazione/comunicazione sull'opportunità dell'opera e attraverso le quali il consenso possa essere espresso e consolidato. Perché ciò accada è necessario che il processo di formalizzazione del consenso si attui nel rispetto di due fondamentali criteri-guida:

- 1) la corretta delimitazione del "campo" di espressione del consenso sociale sull'opportunità dell'opera, i cui confini spaziali (necessariamente "a geometria variabile") dovranno coincidere con quelli del territorio sul quale ricadono direttamente i benefici derivanti dalla realizzazione dell'infrastruttura e non solo quelli del territorio interessato dai cantieri;
- 2) la corretta identificazione dei soggetti aventi titolo ad esprimersi formalizzando o meno il consenso alla realizzazione dell'opera i quali, al di là della partecipazione dei singoli cittadini alle fasi del procedimento ammi-ni-

strativo, non possono essere altri che le rappresentanze democraticamente elette dalle comunità locali. Se, come si è detto, le infrastrutture sono investimenti che consentono di attivare politiche di sviluppo dai ritorni economici positivi, è da ritenersi che i soggetti interessati all'ottenimento di tali vantaggi debbano ragionevolmente esprimersi con favore alla decisione sull'investimento, scontata una valutazione costi-benefici rispetto ad altri investimenti possibili. Diversamente, un giudizio negativo sulla necessità del progetto infrastrutturale equivarrebbe a un giudizio negativo sull'opportunità della politica di sviluppo a cui il progetto sottende. È del tutto evidente che nel caso in cui per specifiche minoranze le esternalità negative prodotte dall'opera risultino oggettivamente superiori ai benefici prodotti, si dovranno attentamene individuare ed attuare interventi compensativi che consentano di riequilibrare l'impatto negativo del progetto.

Fatta questa premessa, si propongono alcune osservazioni puntuali rispetto ai temi trattati dal documento.

Competenze. A supporto delle indicazioni propositive contenute nel documento, si segnala che il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato nel maggio 2008 la "Legge sulle Infrastrutture d'interesse concorrente Statale e Regionale" che prevede il trasferimento in sede regionale delle attività principali inerenti all'approvazione dei progetti preliminare e definitivo, definendo in maniera chiara i termini temporali entro cui gli organi statali competenti devono emettere le proprie valutazioni. L'innovazione principale della normativa riguarda il fatto che il Presidente della Regione, qualora il Cipe non emetta il provvedimento di approvazione dei progetti nei termini stabiliti, può segnalare tale inerzia al Governo e, se l'inerzia perdura, può sostituirsi al Cipe per l'approvazione dei progetti preliminare e definitivo.

Questa legge, pur non affrontando il tema della semplificazione normativa in materia di infrastrutture (che deve venire necessariamente dal Governo), rappresenta un tentativo interessante per sopperire all'inerzia degli organi centrali preposti alle decisioni, e quindi di accelerazione degli iter.

Occorre precisare, tuttavia, che il Governo ha impugnato la legge, ritenendola anticostituzionale. A tal proposito, qualora non riuscisse ad arrivare ad un accordo con l'esecutivo, la Regione Lombardia andrà davanti alla Corte Costituzionale.

Commissari straordinari per l'emergenza. Una delle criticità relative alla figura del commissario straordinario è il fatto che tale figura si debba avvalere degli stessi uffici delle amministrazioni che devono occuparsi del progetto per il quale essa è stata istituita, con il rischio quindi di ridurne la capacità di azione e incisività. Ma, forse, la principale perplessità risiede nel merito della figura del commissario straordinario. Infatti, in Italia figure del genere finiscono per perdere con il tempo il loro carattere di straordinarietà, divenendo figure stabili all'interno del sistema. Perciò forse varrebbe la pena di ragiona-



re sulla creazione di un Infrastructure Manager, figura ordinaria responsabile del procedimento ed espressione della Pa, con il ruolo di coordinamento di tutte le attività finalizzate all'efficace realizzazione dell'opera, compresi i poteri sostitutivi in caso di inerzia degli altri soggetti, e di facilitatore del consensus building.

Ulteriori modifiche funzionali della Conferenza di servizi. Il discorso andrebbe ampliato, nei suoi contenuti propositivi, al più generale tema dell'istituzionalizzazione del dialogo con gli attori per l'ottenimento del consenso all'opera. Sotto questo aspetto andrebbero affrontati quattro ordini di questioni: a) il momento più adatto per attivare la condivisione con gli attori; b) gli strumenti operativi da adottare; c) il grado di apertura del processo partecipativo; d) l'identificazione del soggetto responsabile del processo di condivisione e coinvolgimento.

Acquisizione del consenso: informazione e consultazione degli stakeholder. Le proposte contengono correttamente alcune indicazioni in merito alla necessità di elaborare un piano strategico delle opere e alla centralità della costruzione delle alternative di progetto. In tal senso, forse andrebbe specificata la Vas come quello strumento rilevante per agevolare il processo di identificazione delle opere prioritarie e di confronto tra i vari soggetti competenti circa gli scenari alternativi. La Vas, secondo questa prospettiva, dovrebbe comprendere quattro livelli di piano: 1) piano strategico territoriale per la selezione e il consenso sulle priorità territoriali e la valutazione degli scenari alternativi; 2) piano infrastrutturale preliminare, che indica motivatamente le opere prioritarie e le aree in cui collocarle; 3) piano finanziario, al fine di valutare la sostenibilità economica e finanziaria del piano; 4) piano infrastrutturale definitivo, la cui approvazione sancisce la legittimità degli interventi proposti e la loro localizzazio-

Tuttavia, condizione indispensabile per l'efficacia di tale proposta è il miglioramento normativo relativo al coordinamento tra la Vas e la Via.

A completamento del discorso sulla costruzione del consenso e la riduzione delle conflittualità, deve essere affrontato il tema delle valutazioni del progetto come strumento per facilitare la decisione. Da questo punto di vista, occorre ribadire l'importanza di realizzare valutazioni indipendenti, trasparenti e che accompagnino l'intero percorso di costruzione del progetto.

B) Strumenti di finanziamento delle opere pubbliche

Il crescente gap infrastrutturale del nostro Paese deriva in larga misura dalla scarsa propensione agli investimenti in questo settore, acuiti negli ultimi anni dalle critiche condizioni della finanza pubblica e dai vincoli di stabilità posti a livello europeo.

Occorre, pertanto, avviare una seria riflessione sulla capacità della finanza pubblica di destinare per il futuro un flusso adeguato di risorse per realizzare le infrastrutture previste, partendo dal presupposto che esse dovrebbero

costituire degli investimenti per lo sviluppo e non dei costi per la società. A tal fine, sarebbe quanto mai opportuno che le opere da realizzare, e quindi da finanziare, fossero valutate sulla base della loro redditività e sulla capacità di generare benefici economici e territoriali. Inoltre, non devono essere dimenticate tutte quelle modalità di finanziamento delle opere, generalmente quelle generatrici di reddito, che sono adatte all'attivazione di forme di partenariato pubblico-privato.

Rispetto al quadro sopra delineato, è necessario che il Governo agisca sotto diversi fronti, per evitare che la scarsità di risorse finanziarie pubbliche per gli investimenti infrastrutturali diventi un alibi per non fare le opere.

In primo luogo, è fondamentale creare le condizioni per la realizzazione delle infrastrutture in una logica di corridoio territoriale, individuando:

- a) laddove esistono già infrastrutture che producono direttamente reddito, la possibilità di destinare parte dei proventi gestionali alla realizzazione di nuove opere che insistono su quel corridoio territoriale e in grado di favorire il riequilibrio modale;
- b) laddove si devono realizzare nuove infrastrutture che producono direttamente reddito, la possibilità di incentivare il ricorso ai capitali privati prevedendo anche la realizzazione di opere infrastrutturali di livello subregionale e non direttamente ripagabili.

In secondo luogo, nel finanziare gli investimenti, dovrebbe essere aumentata la partecipazione dei soggetti che ricevono i benefici diretti dalla realizzazione delle opere, attraverso la realizzazione di programmi di sviluppo nei quali viene promossa l'integrazione tra politiche territoriali e infrastrutturali, consentendo di:

- a) sviluppare iniziative di partenariato pubblico-privato volte ad aggregare enti pubblici locali, società concessionarie, istituti bancari, altri enti territoriali e altri soggetti imprenditoriali per la promozione, realizzazione e gestione di infrastrutture di trasporto e di iniziative di sviluppo immobiliare;
- b) favorire una maggiore responsabilizzazione dei soggetti locali direttamente coinvolti dalla realizzazione degli interventi con politiche di autonomia decisionale, gestionale e fiscale (è questo il caso delle Autorità portuali, per le quali la Finanziaria 2007 prevede un'ampia autonomia finanziaria).

In terzo luogo, si potrebbe fare perno sulla leva fiscale per individuare nuove modalità di finanziamento delle opere che sappiano integrare le politiche fiscali (es. Ici, tasse di scopo) con le politiche infrastrutturali. È opportuno sottolineare che la Finanziaria 2007, prevedendo per i Comuni la possibilità di istituire una imposta di scopo destinata alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche, esprime delle potenzialità innovative in tema di finanziamento delle opere. Tuttavia si potrà andare incontro a più compiute esigenze di federalismo fiscale quando le imposte di scopo potranno andare a scomputo della fiscalità generale. In quarto luogo, qualo-



ra le risorse attivabili con le azioni sopra descritte non fossero comunque sufficienti per finanziare le opere, rimarrebbe imprescindibile la necessità di realizzare le infrastrutture attraverso il ricorso alla spesa pubblica, ottenibile con:

a) tagli sulla spesa corrente;

b) aumento della spesa per investimenti;

c) istituzione di un fondo alimentato da parte dei proventi generati dalla mobilità (es. accise sui carburanti e pedaggi, sul modello di quello che è stato fatto in Svizzera per il finanziamento delle nuove ferrovie);

d) il ricorso ai finanziamenti europei (fondi strutturali e fondi per aree obiettivo), come peraltro sta già in parte avvenendo.

#### 3. ASPI

# 3.1. Considerazioni preliminari

Accelerazione del consenso

L'unico modo per mettere fine al "ricatto" da parte degli Enti Locali sulle Conferenze di Servizio è quello di definire per legge un cap sulle opere compensative (magari differenziato per tipo di infrastruttura).

Il "Dibattito Pubblico" l'abbiamo già adottato con successo a Genova (3,5 mld. di investimento). Ma deve essere sul preliminare e non sul definitivo ed essere momento di informazione e dibattito e non di decisione.

Qualità progettuale e qualificazione delle imprese

Si prefigura la evoluzione verso strutture ancora più complesse che non risolverebbero assolutamente i problemi legati alla impostazione originale della Legge Merloni.

Si possono invece "mutuare" le esperienze di successo all'estero che sono tutte orientate verso una maggiore responsabilizzazione dell'impresa di costruzio-ne:

- Fideiussioni bancarie a prima richiesta di importo rilevante
- Trasferimento sostanziale all'impresa dei rischi di esecuzione e di micro progettazione
- Requisiti sostanziali (di azienda) e non formali (di Ati o Consorzio) valutati con maggiore discrezionalità dalla stazione appaltante.

Molte aziende di costruzione sarebbero costrette ad aggregarsi, ma è l'unica alternativa alla attuale drammatica frammentazione del settore che le sta portando alla morte lenta.

Se non si ha il coraggio, per sfiducia nella amministrazione pubblica, di andare in questa direzione, almeno si permetta di usare discrezionalità a chi, come noi, usa risorse private e si assume integralmente il rischio di costruzione.

Strumenti di finanziamento

È condivisibile l'attenzione data al Project Financing attraverso Promoter privato. Ma il tema non è stato sufficientemente approfondito, ovvero la definizione di regole della competizione e della aggiudicazione che permettano di limitare i ricorsi (riducendo la probabilità

di accoglimento) e di rendere la competizione tra aziende più trasparente ed aperta.

Noi pensiamo che le priorità siano costituite da:

- Trasferimento del rischio di autorizzazione e dei costi di costruzione al momento della aggiudicazione (il cap sulle opere compensative può essere determinante per la fattibilità di tale trasferimento del rischio)
- L'accesso libero e trasparente alle forme di supporto pubblico (fiscale o finanziario) per tutti gli operatori.

## 3.2. Considerazioni specifiche

In linea generale, si ritiene opportuno evidenziare come appaia sempre più necessario un sostanziale ripensamento dell'intera impostazione normativa afferente la realizzazione delle infrastrutture.

Occorre dare al relativo mercato una disciplina legislativa, da alcuni decenni ormai a carattere "alluvionale", snella ed incisiva riportando al centro del sistema la realizzazione dell'opera, o meglio l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e cioè un interesse, per definizione, superiore a qualsiasi altro.

In questo senso, ed in termini generali, dovrebbero essere adottate norme che semplifichino e velocizzino tutte le fasi procedurali approvative, che garantiscano un'interlocuzione solo con soggetti realizzatori seri ed affidabili, che consentano una struttura ed una gestione contrattuali del rapporto committente-esecutore, funzionali all'obiettivo primario (appunto l'interesse pubblico) costituito dall'esecuzione dell'opera a regola d'arte e nei tempi realmente necessari.

Oggi si assiste ad un mercato ove sostanzialmente chiunque riesce ad improvvisarsi realizzatore di infrastrutture; ove il committente deve soggiacere ai mille lacci e lacciuoli imposti da una normativa farraginosa e stratificata in tema di approvazioni, autorizzazioni, ecc. (il che è anche una delle principali cause del livello spesso non soddisfacente della progettazione, della dissipazione delle risorse finanziarie, ecc.); ove sempre il committente non ha alcuno spazio di manovra nell'individuazione dei propri interlocutori contrattuali con la conseguenza, tra l'altro, che le offerte per gli appalti possono anche essere al di fuori di qualsiasi logica economica sana essendo praticamente insindacabili e considerato che poi, tra riserve, interruzioni più o meno strumentali dei lavori, ecc., "tutto si aggiusta".

Si avverte quindi, come detto, sempre più la necessità di un ripensamento del sistema ed in questo senso potrebbe risultare utile un'analisi delle discipline adottate in altri paesi, come ad esempio gli Stati Uniti ove i centri decisionali sono in numero limitato, gli inviti alle gare non sono generalizzati ma circoscritti attraverso criteri di rotazione, "albi di fiducia", ecc., la presentazione di offerte che risultino anomale viene penalizzata con sospensione dagli inviti e/o cancellazione dai predetti albi, la prima vera selezione dei concorrenti è operata da banche ed assicurazioni attraverso la concessione o meno del performance bond, sono estremamente limitati gli strumenti giudiziari



per sindacare scelte discrezionali del committente, ecc.

Con tali premesse, in merito ai documenti elaborati e seguendone il relativo ordine, si osserva:

A) "Accelerazione consenso"

Competenze. In linea generale si condividono le indicazioni propositive tendenti a centralizzare nello Stato la competenza per la pianificazione territoriale delle grandi infrastrutture quali porti, aeroporti, reti di trasporto, ecc. Peraltro, nell'ambito di tale pianificazione ed ai fini della localizzazione specifica degli interventi, il confronto con gli Enti Locali è assolutamente necessario che sia sviluppato rigorosamente sulla base di una analisi costi-benefici e di una analisi delle sovrapposizioni ed impatti. Ciò al fine di evitare dissipazione di risorse e/o incrementi esponenziali dei costi e/o la tramutazione di un'opera originariamente ideata come necessaria, in inutile se non proprio dannosa.

Commissari straordinari per l'emergenza. Nella storia recente si è assistito spesso alla istituzione della figura di Commissario Straordinario. Limitandosi al settore delle infrastrutture, se ne registrano almeno 4:

- i Commissari di cui all'art. 13 del Dl n. 67/1997 (Decreto cosiddetto "Sblocca cantieri")
- i Commissari di cui alla Legge n. 443/2001 (cosiddetta "Legge Obiettivo") ora confluita nel Dlgs 163/2006 "Codice dei contratti pubblici" (art. 163)
- i Commissari di cui al Dl n. 35/2005 (cosiddetto "Decreto Competitività") ora confluito nel Dlgs n. 163/2006 "Codice dei contratti pubblici" (art. 194)
- i Commissari di cui al DI n. 185/2008 (cosiddetto "Decreto anticrisi").

Vi è poi il caso di istituzione di un Commissario Straordinario per un intervento specifico, il Passante di Mestre, ed è oggettivamente l'unico che ha prodotto risultati concreti e positivi.

Infatti a tale Commissario furono attribuiti i poteri di cui alla Legge n. 225/1992 (Protezione Civile) e cioè i poteri, realmente sostitutivi e praticamente senza limitazioni, previsti per i casi di emergenza ambientale.

Negli altri casi sopra indicati, i Commissari, limitati dal dover comunque rispettare tutta una serie di norme nonché, soprattutto, dal potere concesso agli Enti "sostituiti" di sospendeme gli atti, hanno potuto e possono svolgere sostanzialmente un ruolo soltanto di "facilitatori". Ed infatti i risultati non possono che definirsi deludenti.

Ne consegue che l'unica figura di Commissario Straordinario realmente efficace è quella, sopra citata, adottata per il Passante di Mestre.

Ma, evidentemente, in tale ipotesi si pone il problema delle risorse finanziarie o, meglio, della provenienza delle risorse finanziarie, che il Commissario spende, se pubbliche o se private. È chiaro infatti che se le risorse sono pubbliche il Commissario può non solo sostituirsi agli Enti locali nelle varie decisioni necessarie alla realizzazione dell'opera, ma anche alla stessa stazione appaltante,

approvando perizie, ampliando o riducendo l'intervento, ecc. Ma se le risorse sono private e, quindi, nei casi di concessionari autostradali privati, di project financing e di Ppp ove l'intero intervento si fonda su un preciso piano finanziario, il "commissariamento" non può che riguardare esclusivamente gli Enti pubblici competenti per autorizzazioni, approvazioni, ecc., non anche la stazione appaltante che su quel piano finanziario poggia la sua stessa esistenza.

Ulteriori modifiche funzionali della Conferenza di Servizi e Compensazioni. I due argomenti sono strettamente correlati.

Infatti, se è vero che - come indicato nel documento del Gruppo di Lavoro - uno dei principali ostacoli alla rapida e positiva conclusione delle Conferenze di Servizi è costituito dal fatto che le amministrazioni locali "più si oppongono, più ottengono", l'unica possibilità di eliminare o almeno arginare il fenomeno è stabilire per legge un limite economico alle opere compensative.

Porre tale limite, che si ritiene possa ragionevolmente essere determinato nel 5% dell'ammontare complessivo dell'intervento, consentirebbe di avere sin dall'inizio certezza della spesa ed eviterebbe "l'assalto alla diligenza" costringendo le amministrazioni a concertare previamente tra loro l'utilizzo della risorsa in parola.

Disincentivazione dei ricorsi amministrativi in fase di cantiere. Nella realtà, la stragrande maggioranza dei ricorsi amministrativi interviene nella fase di gara e aggiudicazione, da parte di imprese escluse o non risultate affidatarie.

Ed è sicuramente necessario cercare di limitare tale strumento il cui unico effetto certo è quello di ritardare l'esecuzione dell'opera e/o innalzarne i costi.

Quindi, come proposto dal Gruppo di Lavoro, appare certamente utile prevedere una penalità, costituita da una somma di denaro da versarsi da parte dell'impresa ricorrente alla stazione appaltante in caso di esito negativo del ricorso.

Ma non solo. Spesso i ricorsi vengono presentati non tanto con lo scopo di conseguire effettivamente l'affidamento dei lavori, quanto per ottenere - considerato che le stazioni appaltanti non possono attendere i lunghi tempi del giudizio e quindi sono costrette a stipulare il contratto in pendenza di questo - un cospicuo risarcimento.

Per evitare ciò, dovendosi escludere la possibilità di ridurre ad uno i gradi di giudizio, occorrerebbe innanzitutto stabilire per legge una drastica riduzione dei tempi di giudizio (ad esempio, istituendo presso i Tar ed il Consiglio di Stato sezioni giudicanti specializzate in gare d'appalto, determinando termini perentori per l'emissione delle sentenze) nonché rendere effettiva l'insindacabilità delle valutazioni tecniche discrezionali dell'amministrazione/committente, insindacabilità in teoria già oggi prevista ma in realtà puntualmente superata da principi quantomeno opinabili quali l'illogicità, l'erroneità manifesta, ecc.

Parallelamente dovrebbe stabilirsi che, in caso di ricor-



lunedì 12.10.2009

so, automaticamente la procedura di aggiudicazione è sospesa sino al termine del giudizio, così evitando alla stazione appaltante di dover assumere una decisione in ogni caso difficile ed insidiosa (se va avanti con la procedura e aggiudica, si espone al rischio di dover poi corrispondere un risarcimento, se non aggiudica e poi risulta vittoriosa nel giudizio, le si imputerà di aver inutilmente ritardato l'esecuzione dell'opera).

Qualificazione della Pubblica Amministrazione. Misure per l'efficentamento e semplificazione delle procedure della pubblica amministrazione sono certamente auspicabili, così come un sistema di verifica dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Ma ciò non può che riguardare, appunto, soltanto la pubblica amministrazione, non anche i privati impegnati come realizzatori e gestori di infrastrutture (concessionari autostradali, project financing, Ppp) che rischiano in proprio e per i quali quindi le modalità organizzative e di svolgimento dell'attività non possono essere imposte dall'alto.

Arbitrato. L'arbitrato è senz'altro uno strumento efficace per velocizzare la definizione dei contenziosi civili; quindi il mantenimento di tale istituto è certamente auspicabile. Ma, come d'altronde sancito dalla Costituzione, è uno strumento che non può essere reso obbligatorio per legge. Pertanto dovrebbe essere prevista la possibilità per i committenti che intendano farvi ricorso, di darne indicazione nel bando di gara consentendo anche, in tal modo, ai potenziali concorrenti di effettuare le proprie valutazioni in proposito ai fini della partecipazione alla gara e della formulazione dell'offerta.

Si ritiene, inoltre, che l'arbitrato non possa che essere espressione della libera volontà di ciascuna delle parti (trattasi, infatti, di giurisdizione volontaria) e che quindi le parti debbano essere libere di nominare come arbitri persone di propria fiducia e non indicate da organismi terzi. E non è un caso, a tal proposito, la scarsa adesione avutasi all'arbitrato gestito dalla Camera Arbitrale istituita dalla Legge n. 109/1994 "Legge Merloni".

Quanto ai costi, è certamente opportuna la predeterminazione per legge dei compensi per gli arbitri, come d'altronde già avviene per i compensi ai componenti della Commissione prevista per la definizione dell'accordo bonario (art. 240, DIgs n. 163/2006).

Acquisizione del consenso: informazione e consultazione degli stakeholder. L'informazione alla collettività delle iniziative/interventi che si intendono realizzare è uno strumento di civiltà, tale da favorire l'acquisizione del consenso. Ed il dibattito pubblico ne è senz'altro una delle migliori forme.

In tal senso Autostrade per l'Italia è certamente all'avanguardia nel nostro Paese avendovi per prima dato luogo autonomamente in relazione all'ammodernamento del nodo autostradale di Genova.

Ma il dibattito pubblico deve restare uno strumento di consultazione finalizzato a rendere meglio edotto il soggetto realizzatore delle varie esigenze presenti sul territorio, per poi trarne egli stesso una sintesi coniugandole con le proprie.

In caso contrario, se il dibattito pubblico si traducesse in una serie di vincoli e condizionamenti all'attività del soggetto realizzatore, saremmo in presenza di una sorta di conferenza di servizi allargata a dismisura, di cui non si avverte affatto il bisogno.

B) Qualità progettuale e qualificazione delle imprese

Ciclo del progetto: indagini preliminari. Il miglioramento della qualità progettuale (soprattutto per quanto attiene i progetti della Pa) è un'esigenza avventita da molti anni e da più parti invocata anche quale strumento per avere maggiore certezza della spesa e per ridurre il contenzioso successivo in fase esecutiva.

In questo senso si ritiene condivisibile la proposta del Gruppo di Lavoro di realizzare indagini tecniche preliminari su cui fondare poi, se del caso, i primi livelli progettuali, dedicando alle stesse, da parte della Pa procedente, uno specifico finanziamento.

Utilizzo del Project and Construction Management (Pcm). Analogamente si ritiene condivisibile la proposta di introdurre nel nostro Paese un sistema strutturato istituzionale di supporto alla Pubblica Amministrazione nella progettazione e realizzazione delle opere.

Ma ciò, come già espresso al punto A 5), solo con riguardo alla Pubblica Amministrazione e non anche ai project financing, concessionari autostradali e Ppp ove i privati, rischiando in proprio, hanno il diritto/dovere di strutturarsi ed organizzarsi al meglio secondo le loro scelte.

Incentivi alla qualificazione delle imprese: aggregazione delle strutture di progettazione. L'aggregazione di strutture di progettazione è un fenomeno già da tempo in atto nel nostro Paese e che ha già dato luogo ad importanti società di ingegneria. Il fatto che comunque tale evoluzione proceda piuttosto lentamente è conseguenza del contesto socio-economico proprio del nostro Paese la cui base di partenza è storicamente una realtà di piccole e piccolissime imprese. Non si ritiene che la crescita dimensionale possa essere "imposta" dall'alto ma soltanto dalle logiche e dalle dinamiche del mercato.

Incentivi alla qualificazione delle imprese: consorzi stabili. Le considerazioni espresse per le società di ingegneria valgono, forse a maggior ragione stante la loro origine per lo più familiare, per le imprese di costruzione. La crescita dimensionale registratasi negli ultimi 15-20 anni per alcune di esse, scaturisce da esigenze di mercato non da strumenti creati ad hoc per legge.

Prova ne sono proprio i consorzi stabili. Istituiti per incentivare l'aggregazione tra imprese, sono stati sfruttati come "contenitori" delle più disparate realtà per usufruire di facilitazioni all'accesso alle gare di maggior importo (così, tra l'altro, alterando il mercato) ma mantenendosi al loro interno una situazione da "separati in casa" ove



ognuno pensa alla propria azienda e non certo all'attività comune. Non si ha notizia infatti di consorzi stabili tramutatisi in società ove siano presenti tutti gli originari consorziati, mentre si registrano casi di scioglimento anticipato del consorzio.

Revisione dei criteri e meccanismi di qualificazione delle imprese. Come inizialmente detto, si è dell'avviso che l'intero sistema di qualificazione delle imprese debba essere ripensato per lasciare il giusto spazio ai Committenti di operare mediante scelte discrezionali (naturalmente lecite) e non con l'obbligo di interloquire con qualsiasi soggetto che, avendo un'attestazione rilasciata da un terzo, ne faccia richiesta.

Comunque, dovendoci confrontare con il sistema attualmente in vigore, una prima necessità che si avverte è quella di un ampliamento ed innalzamento delle classifiche di iscrizione alle Soa. Infatti, con l'aumento esponenziale degli importi degli appalti registratisi negli ultimi anni, si è arrivati all'incongruenza che un soggetto che abbia l'iscrizione per classifica illimitato in una categoria, ottenuta dimostrando di aver eseguito lavori in quella categoria per poco più di 40 milioni di euro, può partecipare ad appalti anche, ad esempio, di 500 milioni di euro!!!.

Altra esigenza è quella di una verifica più profonda della situazione economico-finanziaria dell'impresa, attraverso indicatori stabiliti dalla legge e con automatica sospensione e/o cancellazione dell'iscrizione qualora non si raggiungano/mantengano determinati livelli.

Inoltre, dovrebbe essere consentito ai committenti di richiedere ai partecipanti alla gara, oltre l'iscrizione alla Soa, ulteriori requisiti funzionali ai lavori da svolgere quali determinate attrezzature, esperienze specifiche, ecc.

Offerte anomale: revisione della procedura di valutazione. Qualsiasi strumento che consentisse uno snellimento e velocizzazione della procedura di valutazione dell'anomalia delle offerte non può che essere gradito.

Ma difficilmente consentirebbe di superare il problema di fondo e cioè proprio la presenza delle offerte anomale, di offerte cioè predisposte solo con lo scopo di acquisire il contratto e senza alcun rapporto con la realtà economica.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, si ritiene possano ipotizzarsi solo due "estremi rimedi", alternativi tra loro, da attuarsi dopo la determinazione della "soglia di anomalia":

- stabilire per legge l'assoluta insindacabilità, sotto qualsiasi profilo, della valutazione di anomalia effettuata dal committente, oppure
- stabilire per legge che, pur se ritenuta anomala dal committente, l'offerta è comunque dichiarata aggiudicataria ma con obbligo per l'appaltatore di non formulare poi durante l'esecuzione richieste risarcitorie o simili.

Introduzione di criteri reputazionali. Si condivide la proposta.

Rafforzamento del Perfomance bond. Si condivide

la proposta del Gruppo di Lavoro di un ampliamento delle possibilità di applicazione dell'istituto anche agli appalti di importo inferiore ai 100 milioni di euro.

Maintenance bond. Si condivide la proposta del Gruppo di Lavoro pur se deve considerarsi che una forma di garanzia a valle della realizzazione dell'opera è già prevista dalla normativa sugli appalti (la garanzia cosiddetta "decennale postuma").

C)Strumenti di finanziamento delle opere pubbliche

Ciclo del progetto: fattibilità e sostenibilità finanziaria. L'analisi economico-finanziaria degli investimenti, della loro fattibilità e sostenibilità economica, è un aspetto chiave del mercato delle infrastrutture.

È estremamente importante, soprattutto nel caso di finanziamento privato, stabilire l'immodificabilità, da un dato momento, del piano economico-finanziario predisposto. Spesso infatti si assiste alla presentazione di piani economico-finanziari per affidamenti in project financing e Ppp che prevedono determinati livelli tariffari, entità di contribuzione pubblica, termini di scadenza, ecc. e che poi vengono stravolti, con la formula del "riequilibrio" a seguito, ad esempio, della Conferenza di Servizi, con il risultato di alterare "ex post" la concorrenza di gara. Il momento oltre il quale il piano economico-finanziario non può più essere modificato non può che essere, appunto, quello dell'aggiudicazione della gara con la conseguenza quindi che i concorrenti saranno tenuti a valutare ed inserire nella loro proposta anche tutta una serie di rischi che oggi non vengono valutati traducendosi alla fine in un danno per lo Stato.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare. In linea di massima la proposta del Gruppo di lavoro, limitata evidentemente all'acquisizione di disponibilità finanziaria da parte della Pa, appare condivisibile pur se necessita di maggior approfondimento.

La "cattura del valore". Anche in questo caso si ritiene condivisibile la proposta del Gruppo di Lavoro tendente alla monetizzazione delle cosiddette "esternalità positive" generate dall'investimento infrastrutturale. È chiaro, peraltro, che, in linea con quanto espresso al precedente punto 1, anche tale monetizzazione debba concorrere alla formazione del piano economico-finanziario predisposto dal privato in caso di project financing e Ppp.

Costituzione della Società di Progetto. Come correttamente rilevato dal Gruppo di Lavoro, la Società di Progetto è lo strumento tipico per dare corso alla realizzazione dell'investimento infrastrutturale nei casi di project financing. Rientra però nelle libere scelte del concessionario se darvi luogo o meno secondo la propria minore o maggiore convenienza. Incentivarne la costituzione, soprattutto se con benefici fiscali, equivarrebbe ad alterare "ex post" la concorrenza di gara.

Rimborso del finanziamento pubblico durante la concessione. Si condivide la proposta.



Restituzione del valore residuo. Si condivide la proposta.

Impiego dei Fondi di investimento. In linea generale la proposta del Gruppo di Lavoro può essere condivisibile precisando però che l'accesso a tali fondi deve essere reso possibile a tutti coloro che fossero interessati determinandosi altrimenti una alterazione della concorrenza.

Anticipazione del prezzo d'appalto. Storicamente l'anticipazione di una quota del prezzo d'appalto ha costituito un elemento di inasprimento della concorrenzialità tra le imprese, comportando la presentazione di offerte tese ad ottenere comunque il contratto per conseguire immediatamente l'anticipazione e così risolvendo od attenuando criticità finanziarie contingenti e non. Oggi, in un mercato che esprime già una concorrenzialità esasperata, l'anticipazione costituirebbe un ulteriore incentivo a formulare offerte fuori da ogni logica economica.

Intervento della Cassa Depositi e Prestiti. Si condivide la proposta del Gruppo di Lavoro con la precisazione, anche in questo caso, che l'accesso ai finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti dovrà essere reso possibile a tutti coloro che fossero interessati e che tale modalità di finanziamento, qualora attuata, deve concorrere alla formazione del piano economico-finanziario in caso di project financing e Ppp.

Adeguamento dei prezzi. Un ritorno alla "revisione prezzi" è assolutamente da evitare avendo generato processi inflattivi a doppia cifra. Si ritiene più rispondente alle necessità, sia degli appaltatori che della finanza pubblica, prevedere esclusivamente forme di compensazione relativamente agli aumenti dei materiali i cui prezzi sono stabiliti sul mercato internazionale e quindi per ferro, acciaio, petrolio e loro derivati. Procedere analogamente per materiali i cui prezzi si formano sul mercato interno non potrebbe che dar luogo, come già in passato, a forme di cartello e speculative con il già indicato risultato di produrre un effetto inflativo rilevante ed ingiustificato.

Ritardati pagamenti. In linea di massima la proposta del Gruppo di Lavoro di creare una sorta di fondo rotativo, può essere condivisibile pur se si ritiene che la regola generale debba comunque restare quella del pagamento regolare e puntuale alle imprese del corrispettivo loro spettante.

# 4. ENEL

Commissari straordinari per l'emergenza. La figura del commissario straordinario per le infrastruture è stata disciplinata dapprima, per le opere pubbliche in senso proprio, dall'art. 13 del Dl n. 67/1997 e recentemente rilanciata con il Dl n. 185/2008 (convertito nella Legge n. 2/2009) che, al fine di sostenere la spesa per investimenti, affida ai commissari poteri di vigilanza e sostitutivi sul rispetto dei tempi, sull'espletamento delle procedure realizzative ed autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento.

Per quanto riguarda specificamente il settore energetico, una recentissima norma (art. 4 Dl n. 78/2009, convertito con Legge n. 102/2009) prevede che il Consiglio dei Ministri, individuati "gli interventi relativi alla produzione, alla trasmissione e alla distribuzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico e che devono essere effettuati con mezzi e poteri straordinari", procede alla nomina di uno o più commissari straordinari che, dotati dei più ampi poteri, anche sostitutivi, emanano tutti gli atti e i provvedimenti occorrenti all'autorizzazione e all'effettiva realizzazione degli interventi.

Per il settore dell'energia, non sembra quindi necessario proporre alcuna ulteriore modifica normativa in tema, limitandosi a monitorare la conversione in legge del DI 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del DI "anti-crisi" n. 78 del 2009 la coerenza dei provvedimenti attuativi.

Ulteriori modifiche funzionali della Conferenza di servizi. Il capoverso sopra evidenziato sembrerebbe riferirsi all'art. 20 della Legge n. 2/2009. Oltre che nel paragrafo in esame, tale norma potrebbe forse essere utilmente valorizzata nel paragrafo 1 con riferimento al riparto di competenze tra Stato e Regioni, posto che reintroduce un criterio "gerarchico" (non più riproposto negli anni scorsi) in materia di localizzazione di opere pubbliche.

L'art. 20, comma 10-bis della Legge 28 gennaio 2009, n. 2 (di conversione del DI anticrisi), ha modificato il comma 4 dell'articolo 3 del regolamento di cui al Dpr 18 aprile 1994, n. 383 (Disciplina dei procedimenti di localizzazione delle opere di interesse statale), prevedendo tra l'altro che "Nel caso in cui la determinazione di conclusione del procedimento di localizzazione dell'opera non si realizzi a causa del dissenso espresso da un'amministrazione dello Stato preposta alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità ovvero dalla re-gione interessata, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 81, quarto comma, del Dpr 24 luglio 1977, n. 616", vale a dire si decide a livello statale, con un Dpr adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

La Conferenza di servizi è strumento utilizzato per l'emanazione di provvedimenti autorizzatori "unici" ovvero che ricomprendono la volontà provvedimentale di diverse amministrazioni. Allargare la Conferenza anche alla fase di gestione dei cantieri potrebbe comportare la necessità di presentare un progetto esecutivo dall'inizio. Il che provocherebbe una contraddizione in termini, in quanto il progetto esecutivo viene redatto alla fine della Conferenza dei servizi, per recepire le varie prescrizioni ambientali, urbanistiche etc. che emergono in quel contesto. In ogni caso non si comprende come da tale allargamento possano derivare benefici o velocità nel meccanismo decisionale; anzi se male (o strumentalmente) interpretato un allargamento potrebbe avere effetti negativi sui



tempi e creare incertezza su fasi determinanti quali quelle

Disincentivazione dei ricorsi amministrativi in fase di cantiere. Andrebbe forse meglio specificato, nei capoversi che precedono, il riferimento alla Direttiva ricorsi, il cui recepimento è previsto dalla Legge Comunitaria 2008. La citata Direttiva, infatti, ampliando le possibilità di ricorso in materia di appalti ed aumentando le tutele per i ricorrenti, sembrerebbe andare nel senso opposto a quello auspicato nel paragrafo in esame.

Analogamente, andrebbe forse chiarito meglio il richiamo all'art. 12 del Dlgs n. 387/03 (inerente alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili), quanto meno nella parte in cui si afferma che la sua formulazione è stata spesso utilizzata per rigettare i ricorsi.

Acquisizione del consenso: informazione e consultazione degli stakeholder. In via del tutto preliminare si evidenzia che la previsione dell'elaborazione di un generico "piano strategico", quale strumento per supportare la validità della scelta progettuale, possa in realtà portare a duplicazioni e sovrapposizione di processi, a danno dell'obiettivo complessivo di accelerazione del consenso e snellimento degli iter autorizzativi.

L'elaborazione di un piano che analizzi studi di fattibilità e ricadute a livello sociale dell'opera che si intende realizzare, appare altresì un appesantimento nella già articolata e complessa gestione dei processi autorizzativi e delle attività che il proponente deve compiere.

Manca peraltro qualsiasi chiarimento circa il significato da attribuire al c.d. "piano strategico" (a quali opere si applica?). Al riguardo si ritiene che se l'elaborazione di un "piano strategico" può avere una validità per settori che costituiscono monopoli naturali, sicuramente non deve trovare applicazione per settori oggetto di concorren-

Non va inoltre dimenticato che il Codice dell'ambiente (Dlgs 152/2006) prevede, in taluni casi, l'espletamento della procedura di Valutazione Ambientale Strategica per i piani (es.: il piano della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, approvato dal Ministero dello sviluppo economico, è poi oggetto di Vas).

Tale procedura si apre con la stesura di un rapporto ambientale che contiene, tra l'altro, la descrizione del programma, gli obiettivi principali, gli impatti sull'ambiente sia diretti che indiretti, misure previste per compensare gli eventuali impatti negativi, le ragioni della scelta delle alternative individuate ed una descrizione della valutazione effettuata.

Conseguentemente le informazioni che il c.d. piano strategico dovrebbe contenere sono già indicate nel documento di rapporto ambientale, quindi necessitano, qualora adottato, di un forte coordinamento con le analoghe attività previste dall'attuale quadro normativo di riferimento.

nucleare, oggetto di recente di una nuova normativa la c.d. "legge sviluppo" (Legge 23 luglio 2009, n. 99), che per la loro peculiarità e strategicità necessitano di percorsi autorizzativi ad hoc (la c.d. Col: Combined Construction and Operating License) - la Legge 99/2009 prevede infatti che la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e tutte le opere connesse siano considerate attività di preminente interesse statale e come tali soggette ad autorizzazione unica. L'autorizzazione deve comprendere la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere, l'eventuale dichiarazione di inamovibilità e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi; l'autorizzazione sostituisce ogni provvedimento amministrativo, autorizzazione, concessione, licenza, nulla osta, atto di assenso e atto amministrativo comunque denominati ad eccezione delle procedure di Via e

Sul processo autorizzatorio vigilerà poi l'Agenzia di sicurezza nucleare, istituita dalla Legge n. 99/2009, che svolge le funzioni e compiti di autorità nazionale per la regolamentazione tecnica, il controllo e l'autorizzazione ai fini della sicurezza delle attività concernenti il nuclea-

Tra i compiti dell'Agenzia anche quello di vigilare sulla sicurezza nucleare e sulla radioprotezione nel rispetto delle norme vigenti a livello nazionale, comunitario e internazionale secondo anche quanto stabilito dalle direttive Euratom e dalle migliori pratiche internazionali (Wano), nonché quello di vigilare sulla costruzione degli impianti nucleari e l'andamento dei lavori nei cantieri assicurando la coerenza degli stessi con il progetto autorizzato.

Il nuovo quadro normativo prevede anche forme di ricadute socio economiche indirizzate ai cittadini e alle imprese del territorio nel quale l'impianto va ad insediar-

Diverso, invece il tema dell'informazione. La scarsa trasparenza dei processi nonché la scarsa cultura alla trasparenza delle decisioni e al coinvolgimento degli attori locali sono le principali cause dei conflitti territoriali. Tali conflitti non possono essere risolti solo con il ricorso alla semplificazione dei processi decisionali.

La fase del dibattito pubblico dovrebbe essere caratterizzata da un momento di confronto ed informazione, anche mediante il coinvolgimento delle autorità locali, al fine di evidenziare le maggiori criticità relative alla realizzazione del progetto infrastrutturale, ma anche le opportunità e i vantaggi derivanti dal progetto stesso.

In tal senso, la fase consultiva potrebbe prevedere le seguenti tappe:

a) predisposizione di un documento di discussione che spieghi la natura e le finalità dell'intervento in fase di progettazione;

b) l'organizzazione di una serie di assemblee pubbli-Vi sono inoltre settori, quale ad esempio quello del che in cui si illustra l'intervento, si prospettano eventuali



alternative e si confrontano le ragioni di sostenitori e oppositori;

c) la raccolta e la pubblicazione on-line delle opinioni dei cittadini singoli od organizzati;

 d) la stesura di un rapporto - a cura del soggetto che ha gestito la fase consultiva - che verrà messo a disposizione del committente del progetto.

Compensazioni. Sarebbe forse opportuno parlare di "ricadute socio-economiche" anziché di "compensazioni" (ciò vale anche per il nucleare), al fine di evidenziare il carattere non risarcitorio ma costruttivo degli interventi, da realizzare affinché l'opera in progetto non diminuisca il valore ambientale, sociale ed economico del contesto in cui si va ad inserire ma anzi lo incrementi.

Infine, sarebbe opportuno prevedere vincoli di destinazione per le "compensazioni" mediante convenzioni fra le autorità locali e la società che realizza l'opera.

Regole certe sulle compensazioni possono evitare che le stesse siano un ulteriore momento di frizione tra territorio ed impresa.

#### 5. FINCO

#### A) Qualità e qualificazione

Nella revisione dei criteri e dei meccanismi di qualificazione delle imprese andrebbe integrata la parte dedicata al funzionamento delle Soa e inserito un punto specificamente dedicato all'operatività dell'istituto dell'avvalimento.

Sul primo punto, nel rivedere tale meccanismo riteniamo utile un coordinamento fra qualificazione, operata dalle Soa sulle imprese, e certificazione delle Soa stesse, da realizzarsi da parte di un organismo terzo che attesti la loro capacità di svolgere la propria funzione. Allo stato, qualificazione e certificazione coesistono semplicemente, in quanto l'obbligo di certificazione è insorto alcuni anni dopo l'emanazione del Dpr 34/2000, che regola la sola qualificazione.

Le indicazioni propositive, riguardanti la dimostrazione della disponibilità effettiva di strutture di produzione per la qualificazione in alcune categorie e la possibilità di richiedere in sede di bando di gara ulteriori requisiti rispetto al certificato Soa per le categorie cd. "superspecialistiche", andrebbero sostituite come segue:

• possibilità per le stazioni appaltanti in sede di gara di procedere ad un controllo in ordine alla permanenza in capo all'aggiudicatario dei requisiti tecnico-economico connessi al certificato Soa richiesto per la gara medesima (ad esempio, laddove previsto, il possesso di un idoneo stabilimento di lavorazione, dotato di adeguati impianti, attrezzature e mezzi d'opera nonché di una manodopera qualificata secondo quanto richiesto dalle vigenti norme tecniche). Tale facoltà potrà essere esercitata dalle stazioni appaltanti solo se prevista in sede di bando di gara; in tale contesto le stazioni appaltanti potranno altresì prevedere che i concorrenti, ai fini della

partecipazione alla gara, dimostrino di aver eseguito direttamente lavorazioni della medesima tipologia.

Per quanto riguarda l'avvalimento, appare altresì necessario che la "qualificazione" (e quindi il certificato Soa) maturi solo in capo al soggetto che effettivamente esegue i lavori. In tale contesto è necessario procedere ad una distinzione fra la possibilità di utilizzare l'avvalimento ai fini della partecipazione ad ogni singola in gara ed il rilascio del certificato di esecuzione; quest'ultimo, necessario per ottenere l'attestazione Soa, deve essere rilasciato esclusivamente al soggetto che effettivamente ha eseguito i lavori, e non già a chi ha partecipato alla gara, senza tuttavia eseguire i lavori.

#### B) Strumenti finanziari

Andrebbe considerata un'ulteriore indicazione propositiva, dedicata al finanziamento della messa a norma e della manutenzione delle opere pubbliche.

Della fase post-costruzione delle Oo.Pp. di solito non si parla, ritenendola naturalmente connessa all'utilizzo dell'opera da parte dell'ente o azienda gestori.

Nella realtà, anche la fase manutentiva dovrebbe essere sviluppata, quanto ai finanziamenti, con gli stessi strumenti presi in considerazione nei precedenti 11 punti.

Fra le Oo.Pp., la rete stradale è quella che ha più necessità di messa a norma e di manutenzione (sia a rottura che programmata), fra le più consistenti, attesa la forte usura creata dalla circolazione stradale.

L'art. 14 del Codice della strada impone agli enti proprietari la tenuta in ordine delle tratte stradali di competenza e l'art. 208 (ibidem) destina quote dei proventi contravvenzionali a tale scopo, con particolare attenzione alle dotazioni di sicurezza: sul punto il Ddl Calducci, già passato alla Camera, dovrebbe rendere finalmente operativo sia l'obbligo manutentivo che la fiscalizzazione del finanziamento; tale fiscalizzazione, tuttavia, non verrà effettuata a fabbisogno, così come ha di recente auspicato la Commissione Ambiente e Ll.Pp. della Camera con la Risoluzione Tortoli, ma solo nei limiti dei proventi contravvenzionali stradali.

Si pone, pertanto, il problema di reperire i fondi per la sicurezza delle nostre strade:

- o estendendo l'area della fiscalizzazione dell'investimento attingendo dal cospicuo gettito realizzato ogni anno attorno alla circolazione stradale (oltre 78 mld. di euro da tassa di possesso, imposte sull'assicurazione Rca, accise ecc). Tale concetto d'imposta per destinazione è già stato usato dal Ministro Matteoli per riordinare e sviluppare l'attività portuale;
- o ricercando finanziamenti sul versante della Cassa Depositi e Prestiti nonché degli impieghi delle riserve tecniche delle imprese di assicurazione (il Ministro Scajola, all'Assemblea Ania di quest'anno, ha incoraggiato i soci di Ania a farsi avanti perché investano in Oo.Pp. e sicurezza della rete stradale). ■