

CONFINDUSTRIA
COMITATO TECNICO INFRASTRUTTURE, LOGISTICA E MOBILITÀ

LA RIFORMA INFRASTRUTTURALE

LE CRITICITÀ DEL SISTEMA INFRASTRUTTURALE E LE ESIGENZE DI
MIGLIORAMENTO DELLA SUA EFFICIENZA

(ESTRATTO)

Roma, 30 Settembre 2009

SOMMARIO

| | |
|--|----|
| PRESENTAZIONE..... | 2 |
| INTRODUZIONE | 4 |
| PARTE I: CRITICITÀ E INDICAZIONI PROPOSITIVE | 9 |
| 1. Accelerazione e consenso | 9 |
| 1.1. Competenze | 9 |
| 1.2. Commissari straordinari per l'emergenza..... | 10 |
| 1.3. Ulteriori modifiche funzionali della Conferenza di servizi..... | 11 |
| 1.4. Ricorsi amministrativi..... | 12 |
| 1.5. Qualificazione della PA..... | 13 |
| 1.6. Arbitrato | 14 |
| 1.7. Acquisizione del consenso: informazione e consultazione degli <i>stakeholder</i> | 15 |
| 1.8. Compensazioni | 17 |
| 2. Qualità progettuale e qualificazione delle imprese | 19 |
| 2.1. Ciclo del progetto: indagini preliminari..... | 19 |
| 2.2. Utilizzo del <i>Project and Construction Management</i> (PCM)..... | 20 |
| 2.3. Incentivi alla qualificazione delle imprese: aggregazione delle strutture di progettazione | 20 |
| 2.4. Incentivi alla qualificazione delle imprese: consorzi stabili | 21 |
| 2.5. Revisione dei criteri e dei meccanismi di qualificazione delle imprese..... | 22 |
| 2.6. Offerte anomale: revisione della procedura di valutazione..... | 24 |
| 2.7. Introduzione dei criteri reputazionali | 25 |
| 2.8. Rafforzamento del <i>performance bond</i> | 25 |
| 3. Strumenti di finanziamento delle opere pubbliche | 27 |
| 3.1. Ciclo del progetto: fattibilità e sostenibilità finanziaria..... | 27 |
| 3.2. Valorizzazione del patrimonio immobiliare | 28 |
| 3.3. La cattura del "valore"..... | 29 |
| 3.4. Costituzione di società di progetto | 30 |
| 3.5. Rimborso del finanziamento pubblico durante la concessione..... | 31 |
| 3.6. Restituzione del valore residuo..... | 31 |
| 3.7. Impiego dei Fondi infrastrutturali di investimento | 31 |
| 3.8. Anticipazione del prezzo dell'appalto..... | 32 |
| 3.9. Intervento della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) | 33 |
| 3.10. Adeguamento dei prezzi | 33 |
| 3.11. Ritardati pagamenti..... | 34 |
| 3.12. Il finanziamento della messa a norma e della manutenzione delle opere pubbliche | 34 |

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 infrastrutturale”, 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.

Ci 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 infrastrutturale¹, 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 que-

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 e Europa di Confindustria (nello specifico dal Vice Direttore, Giuseppe Mele, e da Simona Dotti, Eleonora Faina e Francesco Ungaro).

stione. Gli esiti finali degli approfondimenti dei Gruppi di Lavoro² 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.

Il presente Dossier³ 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.

-
- 2 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 Albergo e Natascia Montanari (ENEL), Gianmarco Marconi (Confindustria Canavese), Francesca Costa (Ass. Ind. Bresciana), Paolo Bisogni (AIALOG) 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 (AIALOG), Luca Turri (ANIMA).
- 3 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).

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 saturata 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 l'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 di-

ventati 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 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 Obiettivo 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 medio-lungo termine**, ma sconcerata 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 evidenzia 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 tecnico-economiche 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 vo-

gliono 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 di 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 prospettive 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 sussidiarietà, 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 territorio⁴, 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 europeo.

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.

4 DDL di modifica della cd. "legge urbanistica" AC 1150 e AC 1942, presentati in Commissione Ambiente alla Camera dei Deputati.

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 unitarie 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 della 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)⁵.

La figura del commissario straordinario, nella sua 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 In-

5 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.

frastrutture 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 necessita 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. E' 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”⁶.

Eliminato: ”

Parallelamente sarebbe significativo allargare l'oggetto della Conferenza, attualmente limitato alla fase progettuale, all'insediamento e alla gestione dei cantieri⁶.

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 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.

⁶ 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.

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.

Indicazioni 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)⁷.

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 componenti della Commissione prevista per la definizione dell'accordo bonario (art. 240 D. Lgs. 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.

7 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.

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 qualsiasi 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 realizzazione.

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 D.Lgs. 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 "negoziabile" 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 consenso 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;
- 3) 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 economica-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

Eliminato: Strumento che deve aumentare il valore dell'opera

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'infrastruttura, 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.

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.

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

2.1. 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.

Commento [S1]: 20 L'OICE chiedeva di estendere il finanziamento delle indagini preliminari a tutte le tipologie di opere senza distinzione alcuna.

Formattato

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.

Formattato

Formattato

Formattato

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.

Formattato

Formattato

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.

Formattato

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

Formattato

Eliminato: .

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.

Formattato

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).

Formattato

Formattato

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.

Eliminato: ¶

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.

Eliminato: ¶
Si,

Formattato

Eliminato:

Eliminato: i

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.

Eliminato: i

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

Eliminato: ¶

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.

Eliminato:

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, D.Lgs.163/2006, 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 possibilità di aumentare la propria competitività attraverso la partecipazione ai consorzi⁸.

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.

⁸ 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.

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 *know-how*. Nel rivedere tale meccanismo è utile anche un coordinamento fra **qualificazione** e **certificazione**.

Eliminato: meccanismo

Eliminato: valutare l'opportunità di

Eliminato: su alcuni profili, tra i quali:

Formattato

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 loro. 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:

Formattato

- 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 me-

ra “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 S.p.A), 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 aggravii 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 **augmentare 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 aggravati 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 previ-

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

3. STRUMENTI DI FINANZIAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE

3.1. Ciclo del progetto: fattibilità e sostenibilità finanziaria

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 opere.

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.

A dare maggiore certezza ai costi che l'impresa 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 "con-

solidata“ 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 gara.

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 acquisirne 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 100 mila 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'ammontare del capitale sono stabiliti al momento dell'istituzione 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 costituiti 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 inca-

ricata 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 realizzazione 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'esternalità 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 della 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 nor-

malmente 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 nelle 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 alternative.

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 (D.Lgs. 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 desti-

nate a tale scopo, ed essere riportata nel bilancio dell'ente gestore. Per alcuni comparti infrastrutturali⁹ esisterebbero già le condizioni per procedere in tal senso, mentre tale prassi andrebbe estesa a tutto il settore.

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), 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 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 euro da tassa di possesso, imposte sull'assicurazione RCA, 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).