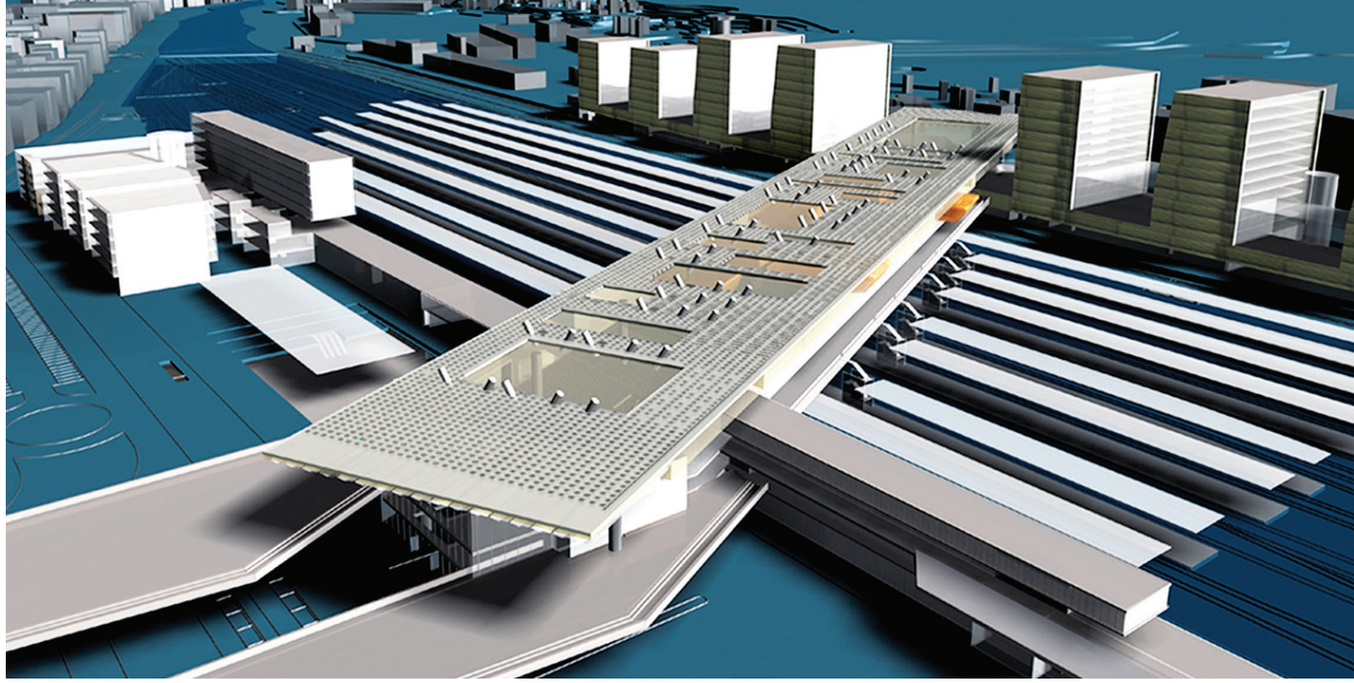
ApertaContrada
Astrid
Avventura Urbana
italiadecide
Libera Fondazione
ResPublica

Con la collaborazione di:
Associazione Grandi Imprese (Agi)
Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance)
Autorità Portuale di Taranto
Banca d'Italia
Banca Infrastrutture Innovazione Sviluppo (Biis)
Biblioteca della Camera dei Deputati
Istat
Rete Ferroviaria Italiana (Rfi)
Servizio Studi della Camera dei Deputati
Società Autostrada Tirrenica (Sat)
UniCredit



INFRASTRUTTURE E COMPETITIVITÀ 2012

10 OPERE PER LA RIPRESA

- I report
- Le questioni strategiche

{ i/d }
italiadecide

Progetto grafico: Gianna Pecorari

INFRASTRUTTURE E COMPETITIVITÀ 2012

10 OPERE PER LA RIPRESA

- I report
- Le questioni strategiche

a cura di Danila Aprea

italiadecide
Associazione per la qualità delle politiche pubbliche

INDICE

Introduzione 5

I REPORT OPERA

Itinerario AC Napoli - Bari 11
Autostrada BreBeMi 47
Itinerario AV/AC Milano - Venezia 57
Porti Alto Adriatico 81
Autostrada A12 Livorno - Civitavecchia 87
Rigassificatori Offshore Toscana e Porto Empedocle 95
Nuova stazione Tiburtina e opere viarie nel comune di Roma 103
Quadrilatero Marche - Umbria 109
Piastra Portuale di Taranto 121
Impianti per il recupero energetico dai rifiuti (termovalorizzatori) 131

LE QUESTIONI STRATEGICHE

Ridurre i tempi per le infrastrutture 155
Razionalizzazione del ciclo del progetto: 10 proposte 163

LA FASE PROPEDEUTICA

- Fattibilità e priorità delle Infrastrutture 189
- Programmazione e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta 207
- Il dialogo con gli attori locali 221
- La partecipazione pubblica nella programmazione di grandi opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito 237

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

- PPP: vantaggi, criticità, proposte 251
- Il Partenariato Pubblico Privato nell'esperienza italiana: a che punto siamo?..... 265
- Come guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte.....277
- Quattro priorità nel *Project financing* 285

Il mercato dei lavori pubblici.....287
La valutazione delle norme sui lavori pubblici 319

GLI STRUMENTI CONOSCITIVI

- I dati e gli strumenti prodotti dall'Istat per lo studio della dotazione infrastrutturale del Paese 345
- L'attività di monitoraggio del Servizio Studi della Camera dei deputati sull'attuazione della "Legge obiettivo" 369

Responsabile della Ricerca per *italiadecide*: Enrico Seta *(*Consigliere della Camera dei deputati*)*

Hanno partecipato al Gruppo di ricerca "Infrastrutture e competitività 2012":

AGI: Mario Lupo, Stefano De Marinis.

ANCE: Paolo Buzzetti, Riccardo Giustino, Antonio Gennari, Massimo Calcagnini, Francesca Ottavi, Flavio Monosilio, Romain Bocognani.

APERTACONTRADA: Filippo Satta.

ASSOCIAZIONE CONSULENTI INDIPENDENTE: Angelo Bianchi, Carlo Florio.

ASTRID: Franco Bassanini, Iacopo Scè, Alessandro Tonetti.

ATLANTIA S.p.A.: Massimo Sonego.

AUTORITÀ PORTUALE DI TARANTO: Sergio Prete.

AUTOSTRADA TIRRENICA S.p.A.: Antonio Bargone.

AVVENTURA URBANA: Iolanda Romano.

BANCA d' ITALIA: Luigi Cannari, Fabrizio Balassone, Piero Casadio, Cristina Giorgiantonio.

BANCA INFRASTRUTTURE INNOVAZIONE E SVILUPPO – GRUPPO INTESA SANPAOLO: Paola Presti, Marco Ruju, Felice Serino.

CAMERA DEI DEPUTATI: Annibale Ferrari, Giovanni Battista Gifuni, Zaira Rinella, Simonetta Bigazzi, Paola Risa.

CIPE: Pasquale Marasco, Massimo Ricchi.

IGI: Federico Titomanlio.

INTESA SAN PAOLO: Laura Campanini.

ISTAT: Sandro Cruciani.

ITALIADECIDE: Luciano Violante, Alessandro Palanza, Paolo Urbani, Christian Iaione.

LIBERA FONDAZIONE: Giustina Destro, Pierluigi Coppola.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI: Fabio Croccolo, Ida Tramonti.

RESPUBLICA: Eugenio Belloni.

RETE FERROVIARIA ITALIANA S.p.A.: Daniela Lezzi, Enrico Chieri.

UNICREDIT: Fabrizio Sadun, Gianfranco Sansone, Daniela Boni.

Introduzione

*di Luciano Violante**

1. Questo Rapporto è frutto di alcune importanti novità nelle ricerche relative alle infrastrutture. Hanno lavorato insieme per più di un anno, nel tavolo "Infrastrutture e competitività", alcuni dei maggiori centri di ricerca del nostro paese e alcuni dei maggiori imprenditori del settore, coordinati dal dottor Enrico Seta. Siamo partiti, è la seconda novità, non da un ragionamento astratto, ma dall'esame di dieci opere, scelte perché ciascuna di esse costituisce un caso significativo nel settore cui appartiene. A ciascuna di queste opere è dedicata una scheda che ne illustra caratteristiche tecniche e procedurali, previsioni economiche, traversie burocratiche. La scelta delle opere non è stata fatta in base ad un preteso criterio di priorità rispetto ad altre, anche se si tratta comunque di opere significative per la crescita del paese. Le opere scelte pur essendo molto diverse tra loro costituiscono un campione significativo per comporre un'immagine in movimento dell'intero Paese, e della sua capacità di far progredire una credibile politica di sviluppo infrastrutturale.

Intendiamo seguire queste opere negli anni futuri, monitorando in modo ravvicinato virtù e criticità. Intendiamo così offrire ai decisori indicazioni utili per una politica delle infrastrutture che aiuti la competitività del Paese.

Proprio in questo spirito, nella seconda parte del Rapporto, focalizziamo l'attenzione su alcune debolezze delle politiche pubbliche, che nascono proprio dalla storia di quelle dieci opere, non per denunciarle, ma per superarle. Gli autori del Rapporto intendono così contribuire all'irrobustimento di una cultura nazionale delle infrastrutture.

2. È debole la cultura tecnica "del fare". Il fare esige una forte determinazione ma non consiste solo in un atto di volontà. Sono in genere sottovalutate le precondizioni che il fare esige, la *c.d.* "*fase propedeutica*": programmazione e pianificazione, ma anche analisi di pre-fattibilità, studi di fattibilità, analisi costi-benefici, progettazione preliminare. Queste analisi andrebbero articolate in tre campi distinti: domanda, fattibilità economico-finanziaria, compatibilità socio-territoriale. Il presupposto è la chiara definizione delle singole fasi logiche e cronologiche, distinte e non sovrapponibili, che precedono l'apertura dei cantieri: individuazione delle esigenze, formulazione di possibili soluzioni, scelta progettuale, mobilitazione e organizzazione efficiente delle risorse. Norme e prassi nel nostro Paese ci mostrano invece un intreccio confuso e contraddittorio, povertà di *standard* e di modelli di riferimento e soprattutto una siderale lontananza dal "territorio". In questo contesto si inquadra il contributo di Avventura Urbana sul dibattito pubblico e il seminario organizzato a gennaio 2012 da *italiadecide* sullo stesso tema. Sempre in questa parte del Rapporto presentiamo una comparazione con Francia, Gran Bretagna e Germania, proposta dall'Osservatorio di legislazione straniera della Biblioteca della Camera.

Le cause prevalenti della mancata realizzazione di opere indispensabili sono costituite da iter amministrativi vessatori, dalla esplosione dei costi preventivati, dalla fioritura di "partecipazioni oppositive", quando si partecipa non per migliorare un'opera ma all'unico scopo di impedire che l'opera si faccia, dal policentrismo anarchico proprio del no-

* Presidente di *italiadecide*

stro sistema istituzionale che frantuma il potere di decisione e quindi la responsabilità tra una miriade di soggetti. La ricostruzione delle cause del "non fare" richiede un paziente lavoro di archeologia burocratica al termine del quale si troverà quasi sempre una grave anomalia risalente alla "fase propedeutica". Si tratta non di eccezioni, ma di fenomeni diffusi. A volte, addirittura, di un fenomeno reso inevitabile da grovigli di norme e prassi che non hanno l'equivalente in nessun altro paese avanzato. Uno dei contributi pubblicati nella seconda parte prova a ricostruire - sulla base di prassi ormai ampiamente consolidate nel panorama internazionale - il ciclo "fisiologico" di un intervento infrastrutturale: sul confronto con questo modello può agevolmente misurarsi il lavoro che dobbiamo fare.

3. Altrettanto critico è il problema del concorso dei finanziamenti privati alla realizzazione di opere pubbliche. La grande attenzione rivolta dal legislatore e dai regolatori, dalle imprese, dalle PPAA, dalla letteratura scientifica e dai commentatori al tema del partenariato pubblico-privato dipende dalla crescita della consapevolezza. Per rispondere alle esigenze che oggi emergono dalla crisi fiscale non basta introdurre nell'ordinamento una serie di norme procedurali che ammettano (o anche incentivino) gli investimenti privati in opere pubbliche. In queste condizioni il concorso dei privati copre solo segmenti marginali, mentre i grandi capitali privati continuano a rivolgersi altrove, con la mobilità tipica dei flussi finanziari di questa fase storica. A poco serve forzare norme specifiche (il diritto di prelazione del promotore, o la forte compressione di certe forme di evidenza pubblica che producono una pericolosa riduzione della concorrenza nel mercato dei lavori pubblici) ai limiti dell'incompatibilità costituzionale o comunitaria. Il capitale privato che accetta di rivolgersi a un settore come quello infrastrutturale, che ha tempi di ritorno necessariamente lunghi, esige, più che norme di favore, un quadro di certezza del diritto e di stabilità dell'ordinamento che il nostro sistema oggi non garantisce. Significativi, sotto questo profilo, sono gli esiti del progetto portuale dell'Alto Adriatico e dei termovalorizzatori siciliani, dove la fattibilità con capitali privati si è scontrata con barriere invalicabili, profondamente radicate nel nostro sistema (debolezza della programmazione strategica della portualità e della logistica; scadente qualità e inaffidabilità dell'azione amministrativa, soprattutto in alcune aree del Paese). Molto si può e si deve fare lavorando sull'ingegneria finanziaria. In questa direzione si è mosso anche il nuovo Governo, con l'introduzione dei *project bond* e con le necessarie norme fiscali di corredo. Ma molti contribuiti del Rapporto (sia nella prima che nella seconda parte) denunciano una arretratezza più strutturale e la necessità di trovare un nuovo punto di equilibrio fra ruolo e posizione dei poteri pubblici, autonomia ed aspettative dei privati, interessi collettivi primari da realizzare attraverso opere e servizi pubblici. Alcuni costituzionalisti stanno studiando, a questo proposito, la possibilità di garantire i grandi investimenti con una norma costituzionale che impedisca l'applicazione di norme direttamente o indirettamente più sfavorevoli agli investimenti già operativi o già concordati formalmente.

4. Il "fare" con metodo e trasparenza esige la funzionalità di banche dati: una strumentazione non accessoria, ma parte integrante e primaria di progetti condotti con metodo e trasparenza. Garantire un livello-base di trasparenza è essenziale ai fini della qualità e della stessa razionalità delle scelte finali, come dimostra la relazione fra investimenti pubblici e "investimenti politici" e i suoi dannosi effetti economici e amministrativi, analizzati dagli studiosi della *public choic*e. Nelle scelte infrastrutturali, ciascun decisore – anche il più convinto di operare la migliore e la più onesta fra le sintesi possibili - preferirebbe operare libero da vincoli stringenti e quindi in un regime di relativa riservatezza dei dati. Ma, sulla sua decisione peserebbero negativamente, forse in maniera poco evidente, i deficit

informativi pregressi. È, infatti, il sistema nel suo complesso ad avvantaggiarsi di un tessuto di dati ricco, comune alle diverse amministrazioni coinvolte nelle politiche infrastrutturali e aperto al controllo dell'opinione pubblica. I due casi che si presentano (dati Istat sulle infrastrutture e monitoraggio del Servizio Studi della Camera) sono entrambi positivi e si propongono come opportunità per nuove elaborazioni e affinamenti conoscitivi. Ma il loro sfondo è fatto di povertà dei dati pubblici, bassa interoperabilità fra i sistemi che fanno riferimento alle strutture di Governo, sovrapposizioni. Il tema viene solo accennato in questo primo Rapporto, ma merita ulteriori approfondimenti e sarà ripreso il prossimo anno.

5. Il mondo delle infrastrutture è attraversato da "tempeste regolatorie" che si susseguono a brevissima distanza di tempo e con indirizzi spesso contraddittori. Astrid e il Servizio Studi della Camera propongono una valutazione del rendimento delle innovazioni normative. È un tema dalle moltissime implicazioni e di grande attualità, che forse meriterebbe da solo un Rapporto annuale. Manchiamo non solo di valutazioni attendibili, ma anche degli elementi di base di una metodologia. Il legislatore a stento e solo occasionalmente si informa delle conseguenze del proprio operato e questo lo rende cieco nella sua azione con i danni intuibili proprio per il "fare" che egli vorrebbe invece agevolare.

L'esercizio che si propone quest'anno ha lo scopo limitato di focalizzare il tema della "instabilità normativa" nel settore dei contratti pubblici e della realizzazione di infrastrutture; intendiamo, inoltre, sperimentare alcune possibili iniziative di valutazione *ex post*, attraverso l'impiego di questionari.

I questionari hanno riguardato una norma sul frazionamento dei grandi appalti in "lotti costruttivi" (con il vantaggio di poter avviare i lavori anche in assenza di un finanziamento completo, ma con il rischio di un mancato completamento dell'opera) e una nuova figura di commissario straordinario introdotta nel 2008. L'interesse dell'esperimento consiste evidentemente negli sviluppi futuri e nelle iniziative che esso può suggerire. Ovviamente queste esperienze, per sviluppare a pieno il loro potenziale, dovrebbero avere nel Parlamento la loro sede privilegiata. L'entrata in vigore delle nuove direttive europee (che si prevede per i primi mesi del 2013) rappresenta l'occasione per una riflessione più approfondita sulla patologia della instabilità normativa in materia di LL.PP.

Il Rapporto del prossimo anno potrebbe partire proprio da queste direttive.

6. Abbiamo parlato all'inizio di cultura delle infrastrutture. Questa cultura esige laicità e visione sistemica. Laicità perché alla demonizzazione di qualsiasi infrastruttura non può essere contrapposta una teologia dell'autostrada o del termovalorizzatore. I cittadini vanno informati obbiettivamente con lo spirito di chi non intende né imporre né giustificare, ma solo confrontarsi con la disponibilità a cambiare il progetto presentato, in tutto o in parte, partendo non da pregiudizi ma dalle esigenze dei cittadini e del Paese.

La visione sistemica è assolutamente necessaria per le infrastrutture della mobilità. Se le politiche dei porti, quelle delle autostrade, delle linee ferroviarie e degli aeroporti non rientrano in una strategia generale dello spostamento delle persone e delle merci ai costi più bassi e con la maggiore rapidità possibile, connettendo ciascuna infrastruttura alle altre, è evidente che persone e merci sceglieranno altri Paesi. È stata lungimirante la scelta del governo Monti di unificare sotto un unico ministero tanto lo sviluppo economico quanto le infrastrutture. Il secondo passo che ci aspettiamo, anche per valorizzare il primo, è una politica unitaria della mobilità, anche sacrificando dove è necessario egoismi locali e corporativismi professionali.

I REPORT OPERA

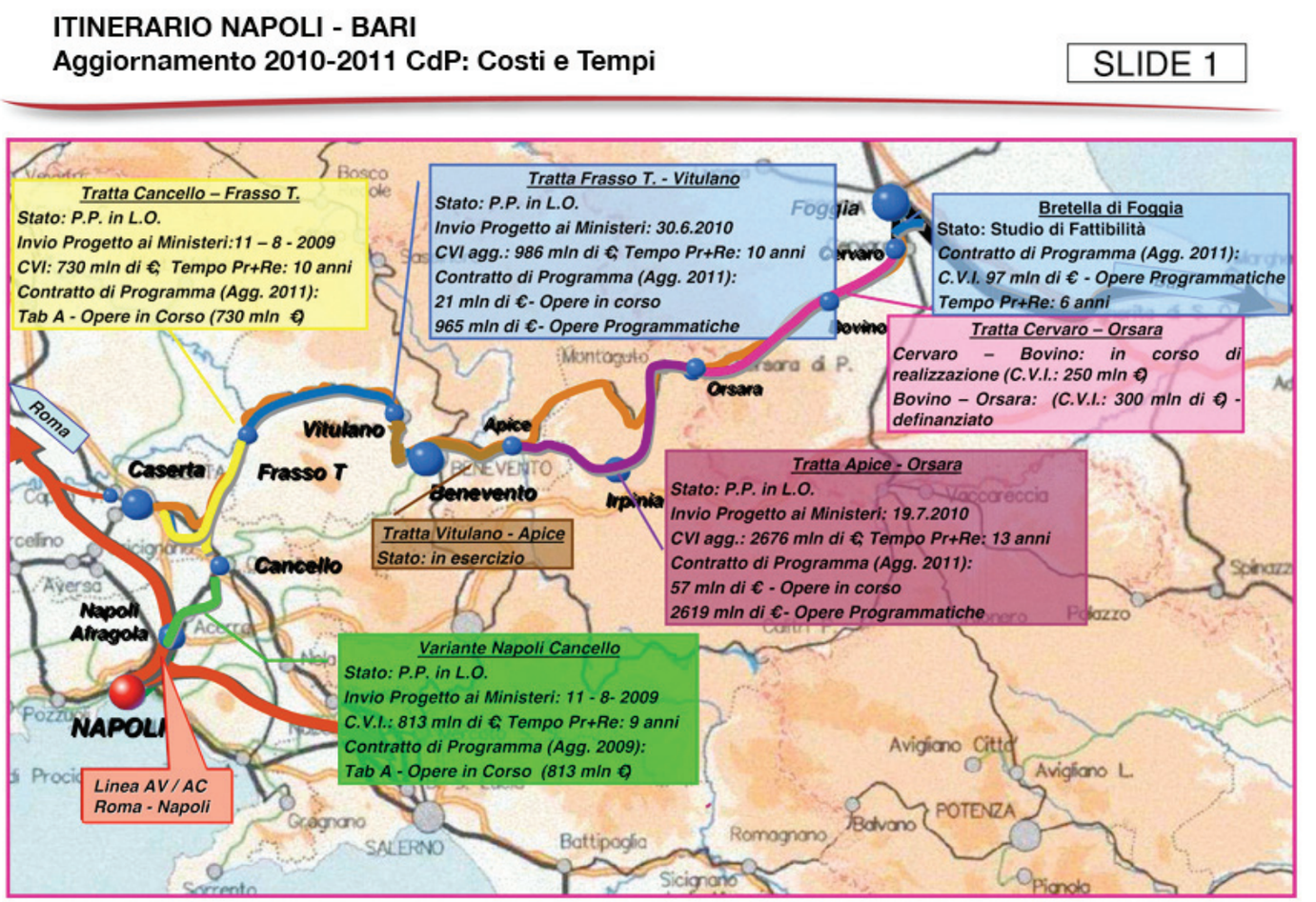
Itinerario AC Napoli - Bari
Autostrada BreBeMi
Itinerario AV/AC Milano - Venezia
Milano - Verona
Verona - Padova
Porti Alto Adriatico
Autostrada A12 Livorno - Civitavecchia
Rigassificatori
Offshore Toscana e Porto Empedocle
Nuova stazione Tiburtina e opere viarie nel comune di Roma
Quadrilatero Marche - Umbria
Piastra Portuale di Taranto
Impianti per il recupero energetico dai rifiuti (termovalorizzatori)

Itinerario AC Napoli - Bari

a cura di
Rete Ferroviaria Italiana e Fondazione ResPublica

Descrizione del Progetto

1. Dall'ideazione al progetto *(slide 1)*



La riqualificazione delle relazioni trasportistiche sull'asse trasversale Napoli – Benevento – Foggia – Bari, finalizzata a dare adeguata risposta alle mutate esigenze di mobilità dei viaggiatori e delle merci, costituisce elemento fondamentale per lo sviluppo dell'intero meridione e per una sua migliore integrazione economica e sociale nel Paese ed in Europa.

In tal senso la realizzazione dell'*alta capacità* Napoli – Bari, unitamente all'attivazione del sistema ferroviario dell'alta velocità Roma – Napoli, favorirà l'integrazione dell'infrastruttura ferroviaria del Sud – Est con le Direttrici di collegamento al Nord del Paese e con l'Europa, a sostegno dello sviluppo socio-economico del Mezzogiorno, riconnettendo peraltro due aree, quella campana e quella pugliese, che da sole rappresentano oltre il 40% della produzione meridionale.

Il potenziamento dell'asse ferroviario di collegamento fra il Tirreno e l'Adriatico permetterà inoltre di creare un "tripolo" (Roma, Napoli e Bari) che costituirà uno dei sistemi metropolitani più grandi d'Europa.

Attualmente il collegamento ferroviario tra Napoli e Bari non è continuo, ma presenta una discontinuità ("rottura di carico") nella Stazione di Caserta ed una inversione di marcia nella Stazione di Foggia.

Procedendo da Ovest verso Est la prima tratta ferroviaria che si percorre, a doppio binario, è quella che collega Napoli a Caserta, via Cancello; da Caserta si prosegue verso Est, con cambio di materiale, percorrendo l'attuale linea Caserta-Foggia, a singolo binario per quasi tutta la sua estensione di circa 163 km, risultando già raddoppiati solo i tratti compresi tra Vitulano ed Apice, a cavallo della stazione di Benevento (per una estensione di circa 21 km), e tra la stazione di Cervaro e Foggia (per una estensione di circa 7 km).

Dalla stazione di Foggia, con inversione di marcia ci si immette sulla linea Pescara – Bari, a doppio binario.

La riqualificazione e lo sviluppo dell'itinerario Napoli-Bari prevede interventi di raddoppio delle tratte ferroviarie a singolo binario e varianti rispetto agli attuali tracciati, perseguendo, con visione di sistema, la scelta delle migliori soluzioni in grado di assicurare la velocizzazione dei collegamenti e l'aumento dell'offerta di trasporto ferroviaria, elevando l'efficacia dell'infrastruttura esistente, attraverso l'aumento dell'accessibilità al servizio nelle aree attraversate.

Gli obiettivi perseguiti dal Progetto di investimento possono quindi essere sintetizzati nel:

- miglioramento della competitività del trasporto su ferro attraverso l'incremento dei livelli prestazionali, comparabili con il trasporto su gomma, allo stato più attrattivo (circa 3h), ed un significativo recupero dei tempi di percorrenza;
- miglioramento dell'integrazione della rete ferroviaria di Sud – Est con il sistema AV/AC, con conseguente aumento generalizzato dell'offerta del servizio ferroviario nell'intero Mezzogiorno;
- miglioramento dell'integrazione della tratta ferroviaria con le strutture dedicate all'intermodalità e alla logistica, con conseguente aumento delle quote di trasporto merci su rotaia, in coerenza con il sistema di nodi (es. piattaforme intermodali, porti) previsti nel nuovo assetto della rete TEN-T.

In considerazione della rilevanza strategica dell'investimento per il Mezzogiorno, che risulta pienamente coerente con le strategie del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica nonché con gli indirizzi, gli obiettivi e le azioni programmatiche dei Piani Regionali dei Trasporti delle Regioni Campania e Puglia, il **27.7.2006** è stato sottoscritto tra i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti, le sopraccitate Regioni, FS ed RFI, il protocollo d'intesa "Per la riqualificazione ed il potenziamento dell'itinerario ferroviario Roma/Napoli - Bari".

Con la sottoscrizione del Protocollo, le Regioni hanno indicato, per ciascuna delle tratte dell'itinerario, Napoli - Cancello, Cancello - Benevento, Apice - Orsara di Puglia e Bretella di Foggia, e tra le diverse ipotesi di tracciato risultate

tecnicamente fattibili negli studi di fattibilità condotti, la soluzione ritenuta più vantaggiosa, da sottoporre all'attività di concertazione istituzionale con il territorio e da porre a base dello sviluppo dei successivi *steps* progettuali.

Successivamente, con il 1° atto integrativo all'intesa generale quadro del 18 dicembre 2001, sottoscritto in data 1 agosto 2008 tra il Governo e la Regione Campania è stato, tra l'altro, convenuto che il progetto di potenziamento e velocizzazione della linea ferroviaria Napoli - Bari fosse inserito tra quelli della Legge n. 443 del 21 dicembre 2001, così detta "Legge obiettivo", individuando come prioritarie le tratte Napoli Cancello e Cancello Frasso Telesino.

L'Itinerario Napoli-Bari è stato inserito nell'elenco delle opere ed interventi strategici di preminente interesse nazionale (*c.d.* Legge obiettivo) con la delibera CIPE del **15 luglio 2009**.

Sul fronte internazionale, nell'ambito del nuovo assetto dei corridoi transeuropei (TEN-T) definito dalla Commissione Europea il **19 ottobre 2011**, è stato identificato come prioritario lo sviluppo dell'Itinerario Napoli – Bari, che nello specifico rientra all'interno del Corridoio 5 Helsinki – Valletta.

In data 05.08.2009 sono stati trasmessi ai Ministeri competenti (Ministeri dell'Ambiente e per i Beni e le Attività Culturali) e alla Regione Campania i progetti preliminari delle tratte prioritarie dell'itinerario Napoli – Bari e nello specifico quello della "Variante alla linea Napoli – Cancello" e quello della velocizzazione e raddoppio della "Cancello – Frasso Telesino", per l'avvio dell'iter istruttorio previsto dall'art. 165 del D.Lgs 163/2006 (c.d legge obiettivo).

A maggio del 2010 sono stati trasmessi ai Ministeri competenti ed alle Regioni Campania e Puglia le Progettazioni Preliminari delle ulteriori tratte "Frasso Telesino – Vitulano" (Campania) e "Apice – Orsara" (Campania e Puglia), che completano l'Itinerario.

I progetti pubblicati hanno recepito sostanzialmente le istanze formulate dal territorio nell'ambito dei diversi tavoli di concertazione istituzionale, presieduti e coordinati dall'amministrazione regionale *pro tempore*, in ottemperanza al sopra citato Protocollo d'intesa, e finalizzati alla condivisione dei tracciati con il territorio.

In termini di risultati attesi, le simulazioni di marcia treno effettuate per stimare il tempo di percorrenza origine – destinazione sul nuovo tracciato di Progetto evidenziano una sensibile diminuzione rispetto all'attuale, sia per la relazione Napoli – Bari che per quella Roma – Bari:

Relazione Napoli – Bari: circa 2 ore nell'ipotesi *no stop*

Relazione Roma – Bari: circa 3 ore nell'ipotesi *no stop*

1.1 Tratta Napoli Cancello (slide 2, 3)

La tratta in argomento costituisce il primo segmento dell'itinerario Napoli-Bari e concretizza, inserendosi nella nuova stazione AV di Napoli Afragola, l'integrazione delle linee storiche con il sistema AV/AC.

Infatti, l'impegno alla realizzazione della variante alla linea Napoli-Cancello deriva originariamente dall'Accordo di Programma del 1.10.97 sottoscritto tra Regione Campania, Provincia di Napoli, Comune di Napoli, Ministero dei Trasporti, F.S. S.p.A. e T.A.V. S.p.A. che prevedeva:

- l'inserimento al Km 211+600 della tratta AV/AC Roma-Napoli, della stazione passeggeri intermodale "Campania Afragola" (successivamente denominata Napoli Afragola) a servizio, oltre che della linea AV/AC, anche della variante della linea FS "Napoli – Cassino" e della nuova linea Circumvesuviana "Volla-Campania";

- elaborazione progettuale della variante della linea FS Roma-Napoli via Cassino, con un tracciato da svilupparsi utilizzando per la parte a sud della stazione "Napoli Afragola" il corridoio della linea AV/AC e per la parte a nord della stazione stessa un corridoio a sud dell'abitato di Acerra.

L'accordo prevedeva anche la necessità di elaborare la successiva progettazione definitiva di detta variante d'intesa con le amministrazioni di Acerra e di Casalnuovo.

Nella Conferenza di Servizi del 30.7.1999 è stata approvata, con prescrizioni, la variante della linea nell'ambito dei Comuni di Casalnuovo ed Afragola, restando sospesa ogni determinazione riguardante la tratta interessante il territorio di Acerra poiché l'amministrazione comunale *pro tempore* richiedeva l'interramento della linea esistente che attraversa il centro abitato.

Dopo un lungo periodo di fermo progettuale, solo a seguito della sottoscrizione nel 2005 di un Protocollo di intesa tra RFI, Regione Campania, Provincia di Napoli e Comune di Acerra, è stata risolta la problematica individuando nel tracciato di variante a sud del centro abitato la soluzione condivisa.

Il tracciato di progetto dalla stazione AV/AC di Afragola verso Napoli Centrale, di lunghezza complessiva pari a 5,3 km, si sviluppa per circa 1,8 km su di un corridoio infrastrutturale unico con la tratta AV/AC Roma Napoli, proseguendo su sede propria, per la gran parte parallelamente alla stessa linea AV/AC, sino all'innesto sulla storica nel Comune di Casoria al Km 241+740.

Il tratto di variante posto a nord della stazione AV/AC, di lunghezza complessiva pari a circa 10,2 km, si sviluppa per 2 km nel territorio di Afragola, attraversando il Polo Commerciale "Le porte di Napoli", nell'ambito del quale, in ottemperanza all'accordo sottoscritto il 01.08.2008, è prevista la realizzazione della fermata "Marziasepe".

Quindi prosegue sempre in variante nel Comune di Acerra, a sud del centro urbano per circa 8,2 Km, innestandosi sulla linea storica al Km 229+568.

La lunghezza totale del tratto in variante è pari a 15,5 km, la velocità di progetto è di 130 Km/h e la pendenza massima è del 12 per mille.

VARIANTE NAPOLI CANCELLO con prescrizioni Regione Campania

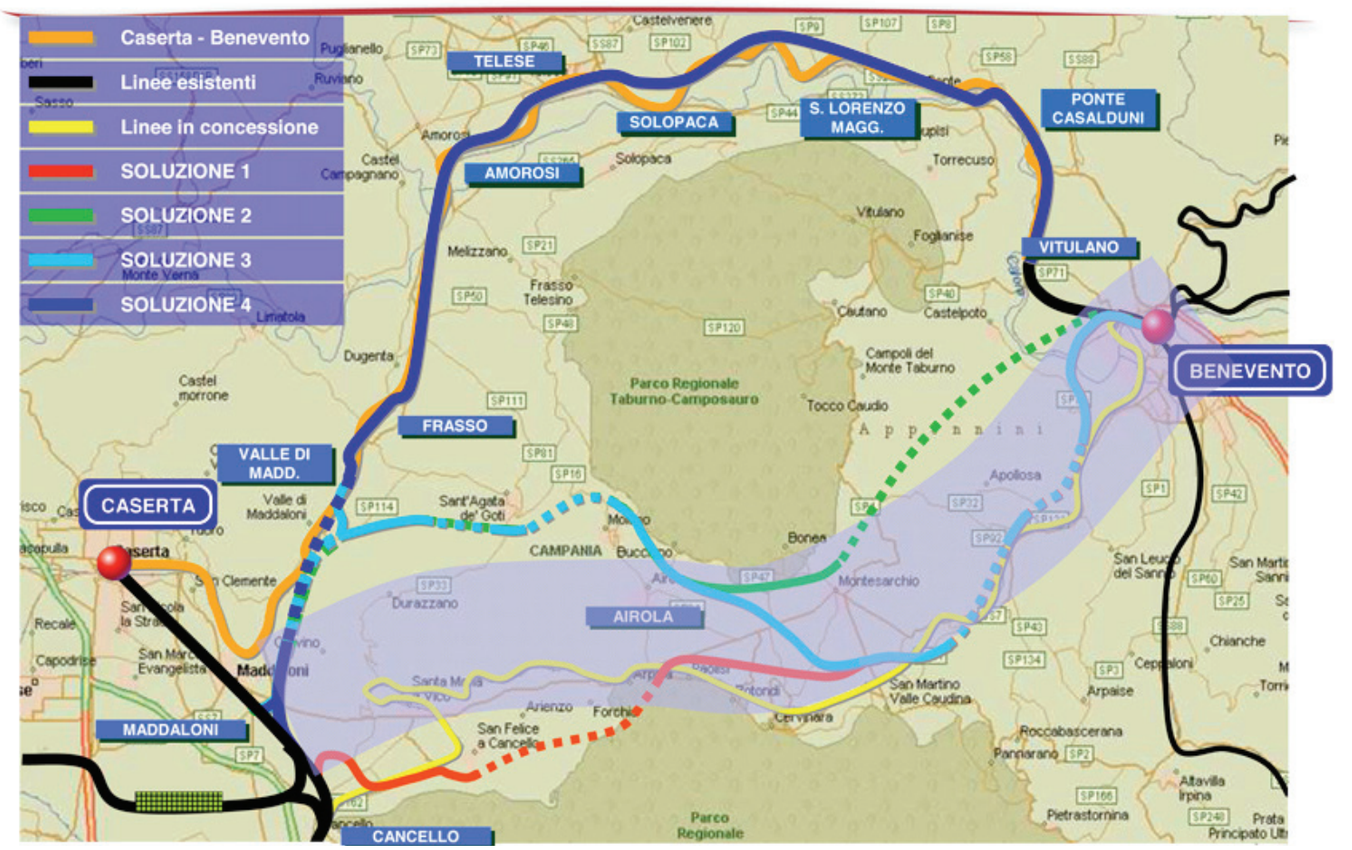
1.2 Tratta Cancello - Benevento (slide 4, 5)

Per la tratta Cancello–Benevento, così come per la tratta Apice–Orsara, per le quali si è manifestata una maggiore complessità progettuale, la scelta della migliore soluzione di tracciato è stata effettuata anche sulla base delle risultanze di un ampio studio di sostenibilità ambientale.

In particolare per la tratta Cancello-Benevento, l'analisi è stata condotta sulle due ipotesi di tracciato tecnicamente perseguibili (rif. Slide 5) fra tutte le alternative studiate (rif. Slide 4), la prima delle quali prevede un nuovo semplice binario per la lunga percorrenza nel corridoio compreso tra la Valle Caudina e la Valle Telesina a complemento dell'attuale linea dedicata al traffico locale, l'altra che prevede la velocizzazione ed il raddoppio della linea esistente.

TRATTA CANCELLO - BENEVENTO - Alternative di tracciato

SLIDE 4



TRATTA CANCELLO - BENEVENTO soluzioni individuate
SLIDE 5
SOLUZIONE 1
SOLUZIONE 2
Caserta - Benevento
Linee esistenti
Linee in concessione
CASERTA
MADDALONI
CANCELLO
AIROLA
VITULANO
BENEVENTO
Parco Regionale Taburno-Camposauro
Parco Regionale
CAMPANIA
Appennini

Tabella 1: – Principali caratteristiche delle diverse soluzioni progettuali

	Sviluppo totale (km)	Velocità massima (km/h)	Pendenza long. massima	Stazioni	Recupero tempi di percorrenza	CVI (mln €)	Costruzione
SOLUZIONE 1 **Linea a singolo binario e collegamento alla L.S. CE-BN**	45+643	200	16‰	Unica stazione Airola-Montesarchio	Circa 30 min	1155	3184 gg
SOLUZIONE 2 **Raddoppio e velocizzazione L.S. CE-BN**	45+724	180	12‰	Adeguamento delle stazioni / fermate esistenti	Circa 25 min	1392	3003 gg

L'analisi di sostenibilità ha evidenziato la preferibilità della seconda soluzione sia sotto il profilo tecnico ambientale che con riferimento alla maggiore capacità potenziale della linea ed in tal senso nell'ambito del Protocollo d'intesa del 2006 è stata scelta quale soluzione da sviluppare.

La tratta Cancello–Benevento, per esigenze connesse alla copertura finanziaria degli interventi, è stata suddivisa nelle sub tratte Cancello – Frasso Telesino e Frasso Telesino – Vitulano.

1.2.1 Tratta Cancello – Frasso Telesino (slide 6,7)

Il Progetto prevede la velocizzazione a 180 km/h ed il raddoppio della linea storica, procedendo in sostanziale affiancamento alla stessa per la tratta che va dall'esistente stazione di Frasso Telesino per circa 9 km verso Napoli.

Quindi, in prossimità dell'attuale stazione di "Valle di Maddaloni" ha inizio un tratto a doppio binario completamente in variante, lungo circa 6 km di cui 4 in galleria naturale, che si innesta sulla tratta Cancello-Caserta della linea Roma-Napoli via Cassino poco più a sud dell'esistente fermata di Maddaloni, con biforcazione sia verso Roma che verso Napoli.

Sulla bretella di innesto verso Napoli, si inserisce il collegamento con lo scalo merci di Maddaloni Marcianise, che sottopassa la linea storica Cancello-Caserta: tale collegamento consente di istradare il traffico merci direttamente allo scalo, senza interessare la linea a vocazione regionale né l'impianto di Caserta.

Il progetto prevede quindi la dismissione del tratto di linea esistente tra Caserta e Valle di Maddaloni.

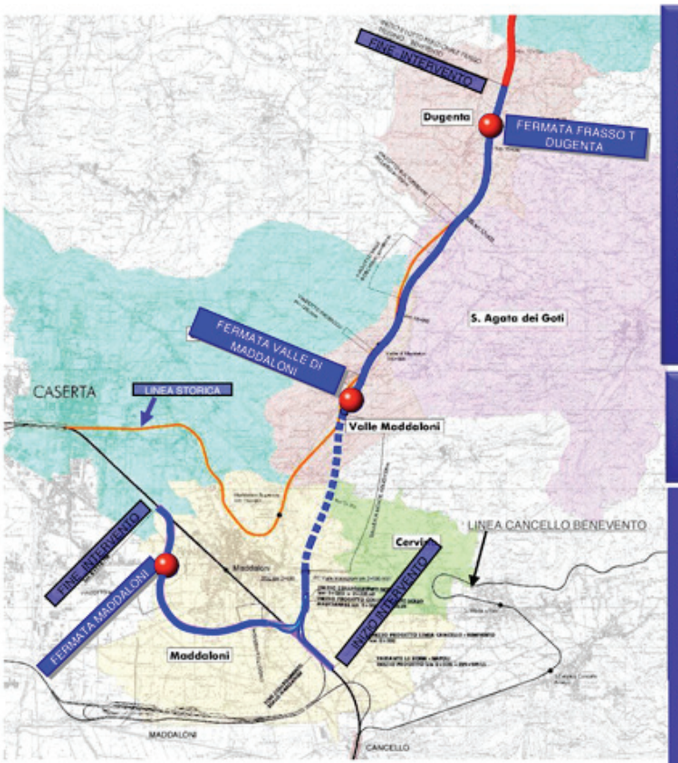
Inoltre, è previsto un intervento di adeguamento della tratta Cancello-Caserta per recepire le variazioni conseguenti alle bretelle di innesto sopra citate, e per realizzare un tratto in variante nel Comune di Maddaloni, finalizzato a bypassare il centro urbano eliminando i numerosi passaggi a livello esistenti.

La lunghezza totale della nuova linea Cancello-Frasso Telesino è pari a circa 16 Km, la velocità di progetto è di 180 Km/h e la pendenza massima del 13 per mille.

Lo *shunt* di Maddaloni ha una lunghezza di circa 8,2 km, velocità di progetto pari a 140 km/h e pendenza del 12 per mille.

TRATTA CANCELLO - FRASSO TELESINO

SLIDE 6



Il tracciato di progetto prevede il raddoppio e la velocizzazione della linea storica, ripercorrendo l'attuale corridoio per la tratta Frasso T. - Valle di Maddaloni, e sviluppandosi in completa variante tra Valle di Maddaloni e Cancello, stazione di innesto sulla linea attuale verso Napoli Centrale. E' previsto inoltre un intervento di adeguamento della tratta Cancello - Caserta per recepire le variazioni conseguenti alle bretelle di innesto del nuovo tracciato sulla linea esistente, e per realizzare un tratto in variante nel Comune di Maddaloni (Shunt di Maddaloni), finalizzato a bypassare il centro urbano eliminando i numerosi passaggi a livello esistenti.

Il Costo dell'investimento è pari a 730 mln di €.

L'aggiornamento 2011 del Contratto di Programma prevede l'intera copertura finanziaria dell'intervento.

Il progetto preliminare della tratta Cancello – Frasso T., unitamente allo Studio di Impatto Ambientale, è stato trasmesso ad agosto 2009 ai Ministeri ed agli Enti competenti per l'avvio dell'iter autorizzativo di legge obiettivo.

Stato dell'iter autorizzativo

- In data 16.07.2010 il Ministero dell'Ambiente ha inoltrato al MIT il parere positivo della Commissione speciale per la Valutazione di Impatto Ambientale dell'intervento;
- In data 25.11.2010 il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha inoltrato al MIT il parere di propria competenza.
- In data 08.03.2012 è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra MIT, Ministro per la Coesione Territoriale, Regione Campania e RFI "*per il congiunto coordinamento ai fini della realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli – Bari*"
- La Regione Campania ha espresso il parere, con prescrizioni, sulla localizzazione urbanistica dell'intervento (Delibera di Giunta n.103 del 13.03.2012 pubblicata sul BURC n.17 del 19.03.2012) – alla successiva slide si riportano le prescrizioni.

1.2.2 Tratta Frasso Telesino - Vitulano (slide 8)

L'intervento, che si sviluppa per un'estesa di circa 30 km, prevede la velocizzazione a 180 km/h ed il raddoppio in variante ed in sede della linea storica, nella tratta che va Frasso Telesino sino all'attuale impianto di Vitulano.

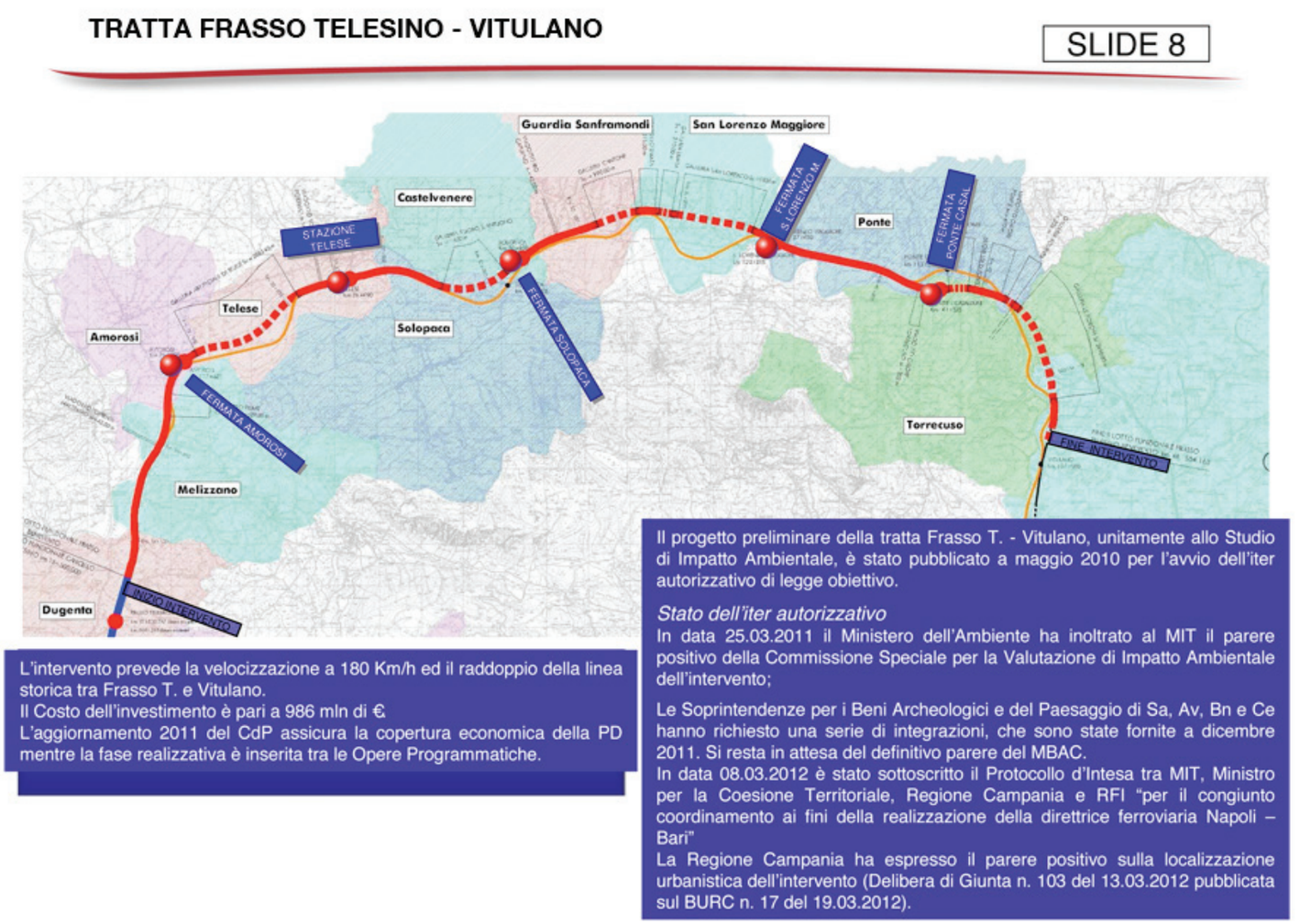
La nuova infrastruttura, per i primi 5,2 Km circa si sviluppa in stretto affiancamento alla sede del binario esistente. Nel successivo tratto di circa 7,5 km, la linea è in variante rispetto alla storica, fino ad arrivare alla pk 26+200 ove il nuovo tracciato si immette nell'impianto esistente di Telese Terme. In tale tratto sono previste la realizzazione della nuova fermata di Amorosi (Km 21+940) e della galleria artificiale di Telese lunga circa 2.883 m.

In uscita dall'impianto di Telese il tracciato curva e si stacca nuovamente dalla linea esistente per procedere sostanzialmente in variante fino alla pk 37+000, in prossimità della fermata di S. Lorenzo Maggiore. In tale tratto sono previste le gallerie naturali Tuoro S. Antonio (l=1.620 m), Cantone (l=990 m), Limata (l=310 m) e San Lorenzo (1.830 m).

All'uscita dell'impianto di San Lorenzo e fino alla pk 40+600 circa il tracciato si sviluppa nuovamente in stretto affiancamento alla linea storica. Quindi, fino alla fine del lotto, la linea è prevista in completa variante, con la realizzazione delle gallerie naturali Ponte (l=450 m), Roventa (215 m) e Le Forche (2.410 m)

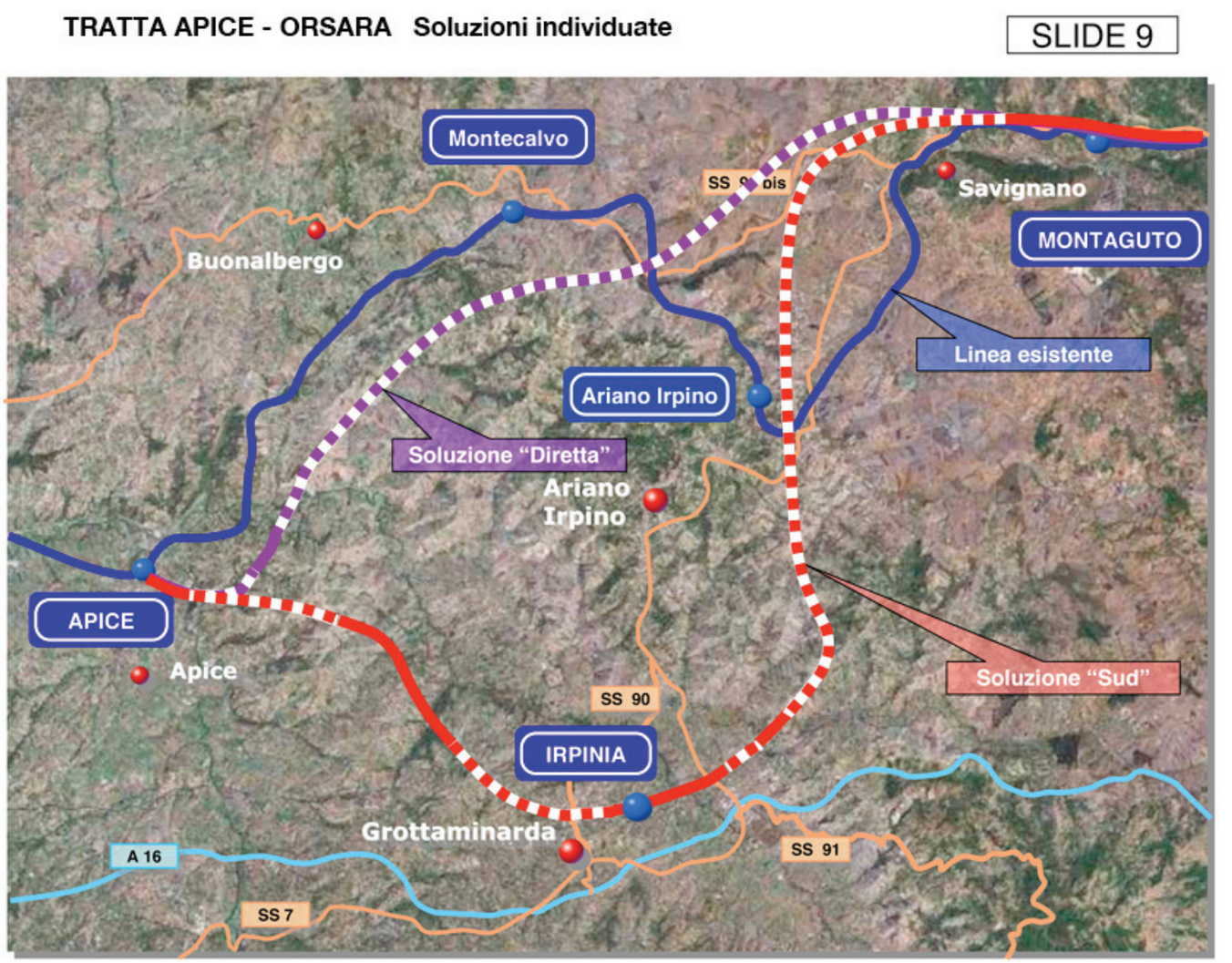
La fine dell'intervento è alla pk 46+556, immediatamente prima dell'attuale stazione di Vitulano.

Il tratto compreso tra la fine progetto e la Stazione di Benevento è già raddoppiato ed in esercizio.



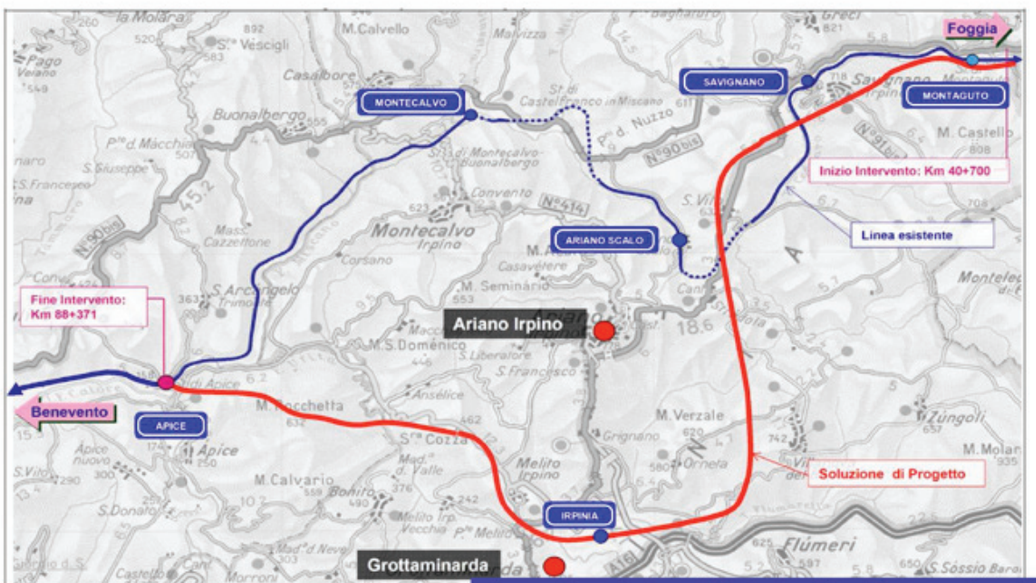
1.3 Tratta Apice - Orsara (slide 9,10,11)

Per la tratta Apice-Orsara, l'analisi condotta sulle due possibili soluzioni di tracciato (slide 9), la prima delle quali a nord di Ariano Irpino (soluzione "diretta") e la seconda che prevede il passaggio nel territorio di Grottaminarda con la realizzazione di una fermata a servizio dell'Irpinia (soluzione "sud"), ha evidenziato sotto il profilo della fattibilità tecnica e della cantierizzazione una media preferibilità per la soluzione diretta; per la soluzione Sud si evidenziavano i vantaggi dal punto di vista trasportistico per la presenza di una stazione (Irpinia) prossima al nuovo *hub* di servizi extraurbani di trasporto pubblico su gomma previsto dalla Regione Campania nel territorio di Grottaminarda.



RADDOPPIO APICE - ORSARA

SLIDE 10



Il Progetto prevede il raddoppio in variante della tratta Apice Orsara con la contestuale dismissione della linea storica.
Il Costo dell'investimento è pari a 2.676 mln di €.
L'aggiornamento 2011 del CdP assicura la copertura economica della PD mentre la fase realizzativa è inserita tra le Opere Programmatiche.

Il progetto preliminare della tratta Apice Orsara, unitamente allo Studio di Impatto Ambientale, è stato pubblicato a maggio 2010 per l'avvio dell'iter autorizzativo di legge obiettivo.

Stato dell'iter autorizzativo

In data 25.03.2011 il Ministero dell'Ambiente ha inoltrato al MIT il parere positivo della Commissione Speciale per la Valutazione di Impatto Ambientale dell'intervento;

•In data 08.03.2012 è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra MIT, Ministro per la Coesione Territoriale, Regione Campania e RFI *"per il congiunto coordinamento ai fini della realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli – Bari"*, nell'ambito del quale la stessa Regione ha richiesto di rivedere il Progetto pubblicato da RFI – vedi slide successiva.

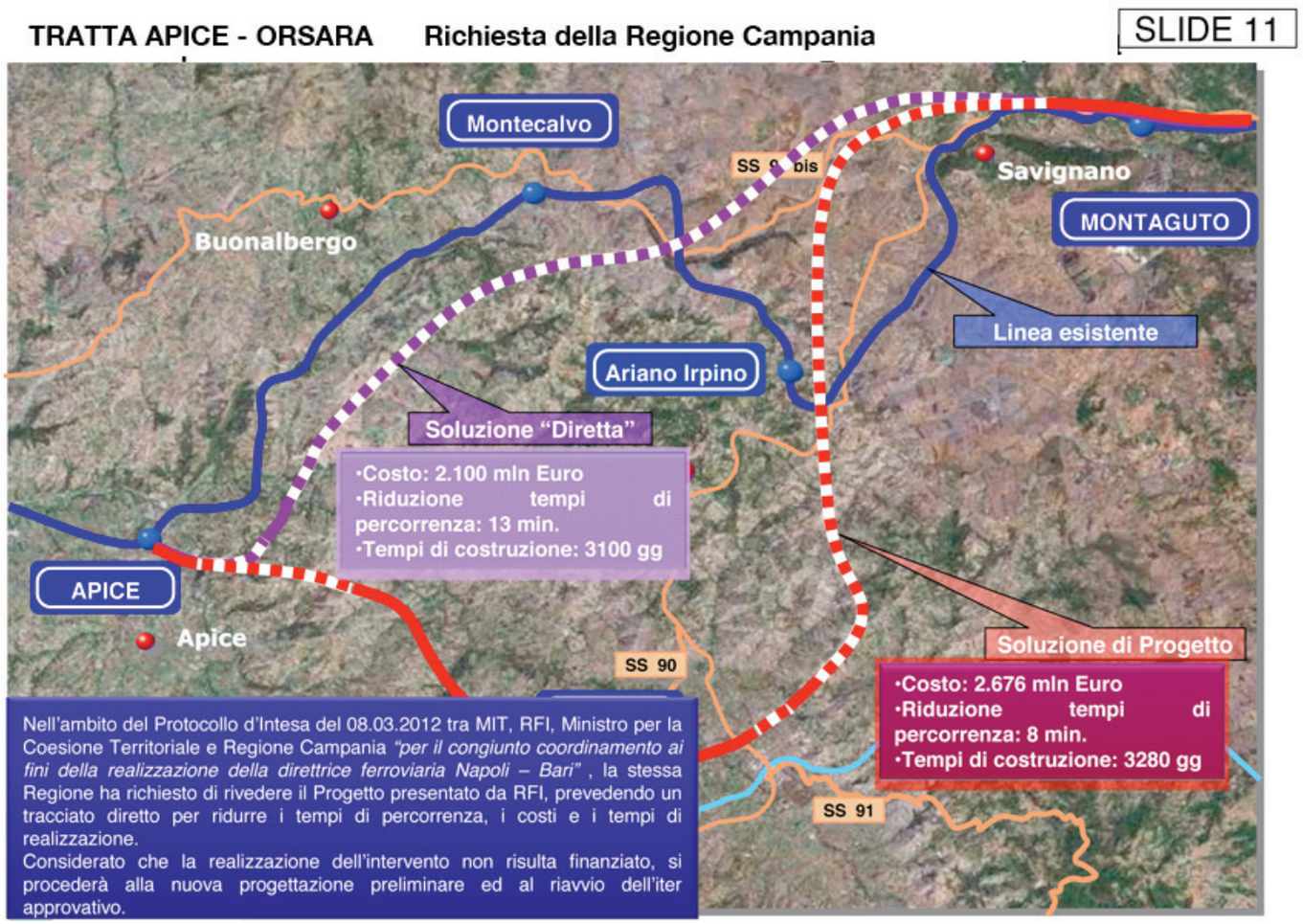

TRATTA APICE - ORSARA
Richiesta della Regione Campania
SLIDE 11
Montecalvo
Buonalbergo
Savignano
MONTAGUTO
Linea esistente
Ariano Irpino
Soluzione "Diretta"
•Costo: 2.100 mln Euro
•Riduzione tempi di percorrenza: 13 min.
•Tempi di costruzione: 3100 gg
APICE
Apice
SS 90
Soluzione di Progetto
•Costo: 2.676 mln Euro
•Riduzione tempi di percorrenza: 8 min.
•Tempi di costruzione: 3280 gg
SS 91
Nell'ambito del Protocollo d'Intesa del 08.03.2012 tra MIT, RFI, Ministro per la Coesione Territoriale e Regione Campania *"per il congiunto coordinamento ai fini della realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli – Bari"* , la stessa Regione ha richiesto di rivedere il Progetto presentato da RFI, prevedendo un tracciato diretto per ridurre i tempi di percorrenza, i costi e i tempi di realizzazione.
Considerato che la realizzazione dell'intervento non risulta finanziato, si procederà alla nuova progettazione preliminare ed al riavvio dell'iter approvativo.

Tabella 2: – Principali caratteristiche delle diverse soluzioni progettuali

	Sviluppo Totale (Km)	Velocità Massima (Km/H)	Pendenza Long. Massima	Stazioni	Recupero tempi di percorrenza	Cvi (Mln €) Costi 2009	Costruzione
Soluzione **Diretta**	36+600	160÷200	12 ‰	Apice E Montaguto	Circa 13 Min	2.100	3100 Gg
Soluzione **Sud**	47+400	160÷200	13 ‰	Apice, Alta Irpinia E Montaguto	Circa 8 Min	2.676	3280 Gg

Nell'ambito del Protocollo d'intesa del 2006 è stata scelta quale soluzione di tracciato la soluzione Sud.

Il Progetto sviluppato (cfr. slide 10) prevede la realizzazione di una nuova infrastruttura a doppio binario di lunghezza totale pari a circa 47,4 Km in completa variante rispetto alla linea storica.

Partendo da Apice in direzione Foggia, dopo un breve tratto all'aperto, il tracciato di progetto prevede un successione di gallerie (Rocchetta l= 6.500 m, Melito l=4.600 m, Grottaminarda l=1.900m) e di attraversamenti in viadotto del torrente Ufita, per poi proseguire nell'area dove è prevista la realizzazione della nuova Stazione Irpinia.

All'uscita della Stazione e dopo un breve tratto allo scoperto il tracciato entra in galleria (Flumeri l= 2.200 m) per poi proseguire in viadotto per l'attraversamento del torrente Fiumarella, prima di immettersi, al Km 67+770, nella galleria "Irpinia", lunga circa 21 Km.

Le condizioni particolarmente scadenti dei terreni attraversati e l'elevata lunghezza della galleria pongono l'opera sul percorso critico dell'intero progetto; è stato pertanto condotto uno specifico studio finalizzato ad ottimizzare il numero di finestre costruttive in relazione al tempo e al costo di realizzazione.

L'uscita della galleria, lato Montaguto, è prevista sul fronte opposto a quello in cui si sono verificati i fenomeni franosi del 2006.

1.4 Bretella di Foggia (slide 12,13)

L'attuale configurazione del nodo di Foggia, con riferimento al collegamento Napoli-Bari, presenta condizionamenti della potenzialità del nodo tipici delle "stazioni di testa", con effetti più rilevanti derivanti dalla coesistenza delle diverse tipologie di traffico (lunga percorrenza, regionale, merci).

In particolare, le verifiche di funzionalità della stazione, con riferimento all'aumento di offerta prevista in progetto sull'itinerario, hanno evidenziato una elevata criticità di funzionamento.

È stato pertanto elaborato lo studio di fattibilità di un collegamento diretto, a doppio binario, tra la linea Caserta – Foggia e la Direttrice Adriatica che consente l'istradamento del traffico merci, con origine/destinazione nell'area logistica pugliese, sulla direttrice trasversale senza interessare la stazione di Foggia, conseguendo così il duplice obiettivo di allontanare il traffico merci dalla città, in coerenza con le politiche di trasporto intermodale adottate in ambito europeo e nazionale, e di decongestionare parzialmente il nodo ferroviario.

TRATTA BRETELLA DI FOGGIA SLIDE 12

La Bretella di Foggia realizza il collegamento diretto tra la linea Caserta – Foggia e la Direttrice Adriatica e consente l'instradamento del traffico merci, con origine/destinazione nell'area logistica pugliese, sulla direttrice trasversale senza interessare la Stazione di Foggia ed il relativo decongestionamento, sì da offrire un ulteriore incremento di traffico lunga percorrenza sull'Itinerario Napoli Bari.
Stato di attuazione: Studio di fattibilità; in attesa di avvio tavolo di concertazione a cura della Regione

L'intervento, il cui costo a vita intera è pari a 97 mln di Euro, risulta inserito tra le "Opere Programmatiche" nell'aggiornamento 2011 del Contratto di Programma.

Il Recupero di tempo di percorrenza rispetto a ingresso/uscita da Foggia è pari a circa 19 minuti.

L'ipotesi di collegamento, sviluppata nell'ambito dello studio di fattibilità e recepita nel Protocollo d'Intesa del 2006 (Slide 12) , non è mai stata consolidata nell'ambito del Tavolo di concertazione da istituire a cura della Regione Puglia.

Nell'aggiornamento 2011 del Contratto di Programma, l'intervento è inserito tra le opere programmatiche mentre tra le opere in corso è prevista la riattivazione all'esercizio del dismesso binario di collegamento fra le linee Caserta – Foggia e Foggia – Bari, ambito stazione di Foggia (slide 13).

Tabella 3: – Tabella di confronto tra gli interventi

	Sviluppo totale (km)	Velocità massima (km/h)	Pendenza long. massima	Recupero tempi di percorrenza (rispetto a ingresso/ uscita da Foggia)	CVI (mln €)	Stima tempi di progettazione e realizzazione (anni)
Nuovo collegamento a doppio binario	4,2	100	12 ‰	Circa 19 min	97	7,5
Ripristino attuale dismesso binario	1,6	60	5,5 ‰	Circa 17 min	10	3,5

2. Programmazione e procedimento amministrativo

L'aggiornamento 2011 del Contratto di Programma RFI-MIT reca tra gli interventi in corso, coperti finanziariamente, la "Variante Napoli-Cancello", il cui Costo a Vita Intera è pari a 813 mln di Euro e la "Velocizzazione e raddoppio della Cancello – Frasso Telesino" (comprensivo dello *shunt* di Maddaloni), il cui Costo a Vita Intera è pari a 730 mln di Euro. Viene inoltre assicurata la copertura finanziaria delle progettazioni definitive dei successivi interventi "Velocizzazione e Raddoppio Frasso Telesino – Vitulano" ed "Raddoppio Apice – Orsara".

La fase realizzativa di questi ultimi interventi, per i quali il Costo a Vita Intera assomma rispettivamente a 986 mln Euro e 2.676 mln di Euro, risulta inserita tra le "Opere Programmatiche".

.

2.1 Stato dell'arte dell'iter autorizzativo

Ministero dell'Ambiente

Il Ministero dell'Ambiente ha inoltrato alla Struttura Tecnica di Missione del MIT i pareri positivi delle Commissioni Speciali di Valutazione dell'Impatto Ambientale (VIA) relativi a tutti e quattro gli interventi.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali

In riferimento alla tratte "Variante Napoli – Cancello" e "Cancello – Frasso", le competenti Soprintendenze Paesaggistiche del Ministero hanno fornito parere favorevole.

In ordine agli aspetti di competenza delle Soprintendenze Archeologiche, per quanto attiene la tratta "Variante Napoli – Cancello" la Soprintendenza per i Beni Archeologici di Napoli e Pompei a novembre 2009 ha formulato una serie di prescrizioni connesse alla verifica preventiva dell'interesse archeologico, il cui integrale recepimento in fase preliminare avrebbe comportato gravosissime ricadute economiche e temporali sul progetto, stimate dalla Società Italferr nel range 25/73 Mln di Euro e con tempi variabili tra i 3 ed i 7 anni.

Nello stesso periodo (novembre 2009) la Soprintendenza di Caserta, Avellino, Benevento e Salerno, chiamata ad esprimersi per competenza sul progetto della tratta Cancello – Frasso Telesino, forniva il proprio parere formulando

un quadro prescrittivo cui ottemperare nella successiva fase di progettazione definitiva, a differenza di quanto invece richiesto per il Progetto Variante Napoli – Cancello.

Il quadro prescrittivo formulato dalla suddetta Soprintendenza, sostanzialmente analogo a quello afferente il Progetto Napoli-Cancello, oltre al differimento temporale della campagna esplorativa di indagini archeologiche alla successiva fase di elaborazione del progetto definitivo, determina pur tuttavia una minore ricaduta sia economica che temporale sul Progetto in considerazione delle differenti e meno onerose modalità di esecuzione delle indagini per effetto della diversa caratterizzazione archeologica dell'area interessata dal tracciato rispetto a quelle della Napoli - Cancello.

A novembre del 2010 il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, recependo le istruttorie della sopra citata Soprintendenza archeologica e di quella paesaggistica, ha inoltrato al MIT il definitivo parere positivo sul Progetto "Cancello – Frasso".

In data 22.09.2011 è intervenuto il parere positivo del Ministero per i Beni e le Attività Culturali anche per la tratta Napoli-Cancello che approva per quanto di competenza la progettazione preliminare pur recependo le prescrizioni della Soprintendenza Archeologica relativamente alle indagini preventive.

In sostanza, il Ministero ha fatto un passo in avanti rispetto a quanto prescritto dalla Soprintendenza che legava alla fase del PP l'effettuazione delle indagini preliminari e la relativa approvazione, procrastinando alla successiva fase progettuale la verifica dell'interesse archeologico, per la quale restano tuttavia critici tempi e costi.

Per quanto attiene la tratta Frasso Telesino – Vitulano, sono state fornite le integrazioni richieste dalle competenti Soprintendenze archeologiche e del paesaggio ed allo stato si è in attesa del definitivo parere da parte del Ministero.

Con riferimento infine alla tratta Apice – Orsara, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, attraverso le competenti Soprintendenze (archeologica e paesaggistica), ha recentemente richiesto una serie di integrazioni.

Regione Campania

La Regione Campania ai sensi di legge è chiamata a pronunciarsi sui profili urbanistico ed edilizio, sentiti i Comuni nel cui territorio si realizza l'opera.

In data 08.03.2012 è stato sottoscritto il Protocollo d'intesa tra MIT, Ministro per la Coesione Territoriale, Regione Campania ed RFI *"per il congiunto coordinamento ai fini della realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli – Bari",* nell'ambito del quale la Regione ha formulato le proprie proposte in relazione a ciascuna delle tratte dell'itinerario.

In particolare, al fine di ridurre i costi dell'investimento, la Regione Campania ha chiesto:

- **Tratta Napoli - Cancello**

di prevedere, per il tratto interessante il Comune di Acerra, in luogo della soluzione progettuale in istruttoria presso il MIT, la soluzione originariamente proposta da RFI, denominata "compatibilizzazione urbana in asse", che all'uscita della Stazione AV di Napoli Afragola, raccorda il tracciato in variante della linea Napoli-Cancello con il doppio binario esistente nel territorio di Acerra, con la contestuale soppressione dei numerosi passaggi a livello;

- **Tratta Cancello – Frasso Telesino**

di eliminare la variante nell'ambito del Comune di Maddaloni (cosiddetto *shunt* di Maddaloni);

- **Tratta Apice - Orsara**

di rivedere il progetto in istruttoria presso il MIT, per ritornare alla soluzione progettuale originariamente ipotizzata da RFI, che prevede un tracciato diretto in massima parte interrato tra le due stazioni di Apice e Orsara.

A seguito della sottoscrizione del Protocollo con Delibera di Giunta Regionale n° 103 del 13.3.2012, la Regione Campania ha espresso il parere favorevole ai fini della localizzazione urbanistica dell'intervento per le tratte Napoli - Cancello, Cancello - Frasso e Frasso - Vitulano.

La riduzione di costo connessa alle nuove determinazioni della Regione Campania è attualmente stimata in: circa 100 mln di € per la tratta Napoli – Cancello; circa 200 mln di € per la tratta Cancello – Frasso Telesino e circa 600 mln di € per la tratta Apice – Orsara.

3. Risparmi di tempo

Itinerario Roma –Bari

L'itinerario in oggetto è interessato dai progetti di raddoppio delle tratte Cancello – Frasso Telesino (tratta Caserta – Frasso Telesino via *shunt* di Maddaloni), Frasso Telesino – Vitulano, Apice – Orsara, Cervaro – Bovino e dal ripristino dell'attuale binario di collegamento fra le linee Foggia – Napoli e Foggia – Bari (bretella di Foggia).

Le simulazioni di marcia treno effettuate sull'itinerario Roma –Bari evidenziano un recupero pressoché nullo sulla tratta Caserta – Frasso Telesino, un recupero di 8 min. sulla Frasso Telesino – Vitulano, ulteriori 8 min. di recupero sia sulla tratta Apice – Orsara che sulla Bovino – Cervaro ed infine 17 min. sulla bretella di Foggia.

Se ai suddetti recuperi si aggiunge quello stimato in circa 5 min. sul tempo di percorrenza della tratta Vitulano – Benevento – Apice connesso all'implementazione, in uno scenario a breve/medio periodo, di interventi di natura tecnologica di velocizzazione della tratta già raddoppiata, (intervento peraltro già previsto nell'aggiornamento 2011 del Contratto di Programma - "Velocizzazione Napoli – Bari" - per il quale è stato stimato un fabbisogno di circa 15 Mln di Euro), il risparmio complessivo di tempo sull'Itinerario Roma - Bari assomma a circa 46 min.

Considerato l'attuale tempo di percorrenza da orario ferroviario sulla relazione Roma – Bari di 4h 03 min., il risparmio sopra evidenziato porterebbe ad un tempo di viaggio di 3h 17 min che, nell'ipotesi di relazione diretta *no stop*, si ridurrebbe a circa 3h.

Ulteriore contributo alla riduzione del tempo di percorrenza potrebbe derivare da interventi di velocizzazione sulla tratta Foggia – Bari, finalizzati ad aumentare l'attuale velocità da 180 a 200 km/h.

Itinerario Napoli – Bari

L'itinerario in oggetto è interessato dai progetti Variante Napoli – Cancello, dagli interventi di raddoppio delle tratte Cancello – Frasso Telesino, Frasso Telesino – Vitulano, Apice – Orsara, Cervaro – Bovino e dal ripristino dell'attuale binario di collegamento fra le linee Foggia – Napoli e Foggia – Bari (bretella di Foggia).

Le simulazioni di marcia treno effettuate sull'itinerario Napoli – Bari, nello specifico sulla relazione diretta Napoli – Benevento che sarebbe assicurata dalla realizzazione dell'intervento Cancello – Frasso Telesino, evidenziano un recupero pressoché nullo sulla tratta Variante Napoli - Cancello, un recupero di 8 min. sia sulla tratta Cancello – Frasso Telesino che sulla Frasso Telesino – Vitulano, ed il recupero del perditempo di circa 9 min. connesso al cambio banco nella Stazione di Caserta.

Se al suddetto recupero si sommano quelli sopra evidenziati per le successive tratte, si registra un recupero complessivo sull'itinerario Napoli – Bari di circa 63 min. che, nell'ipotesi di collegamento *no stop*, porterebbe il tempo di percorrenza sull'itinerario a poco più di 2 h. Ulteriore contributo alla riduzione del tempo di percorrenza potrebbe derivare da interventi di potenziamento sulla tratta Foggia – Bari.

Analisi economico-finanziaria

In questa seconda parte del *report* viene sviluppata un'analisi economico-finanziaria finalizzata alla valutazione e quantificazione del possibile coinvolgimento di capitali privati nel piano degli investimenti programmati per il potenziamento dell'itinerario ferroviario Napoli-Bari. L'analisi, sviluppata da Fondazione ResPublica nel 2010 con la collaborazione di RFI, considera una serie di investimenti per un costo complessivo di 5.852 M €.

Tale costo recepisce gli esiti delle progettazioni preliminari finora sviluppate ed è coerente con lo schema di aggiornamento 2010/2011 del Contratto di Programma tra RFI ed il MIT approvato dal CIPE nella seduta del 20 gennaio 2011.

Le valutazioni di seguito espresse e le correlate ipotesi in termini di costo del debito e dell'*equity* sono riferibili a ipotesi di lungo periodo e stabilità dei mercati finanziari. Le condizioni di partecipazione dei privati considerate sono state improntate a criteri sufficientemente cautelativi.

1. Programma di investimenti

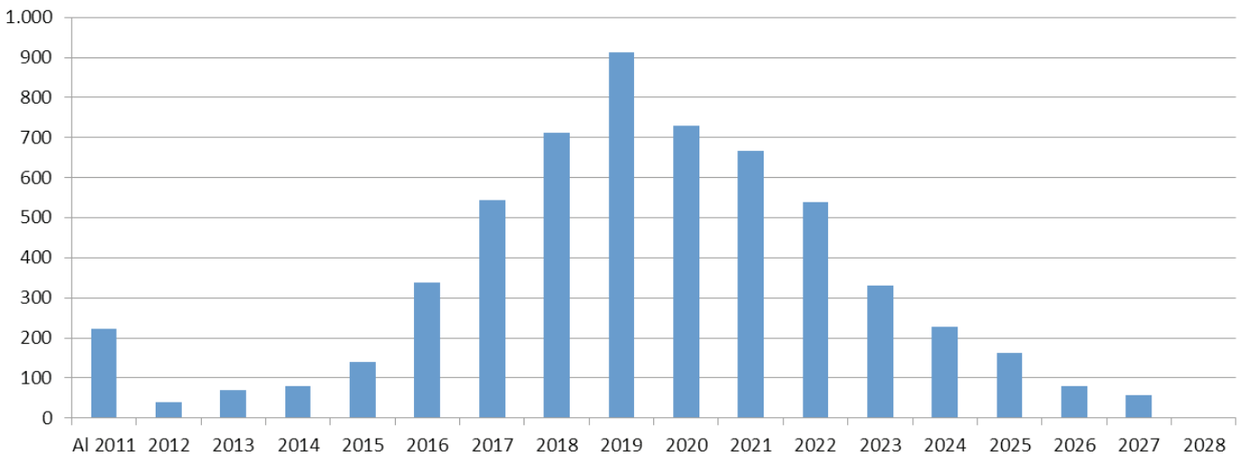
L'asse ferroviario Napoli-Bari costituisce la principale trasversale di collegamento delle dorsali adriatica e tirrenica. Per il potenziamento di questo asse sono stati programmati investimenti caratterizzati da un rilevante impegno finanziario e da tempi di attuazione significativi.

Programma di investimenti *importi in M€*

Tratta	Costo	Attivati	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Variante Cancello-Napoli	813											X						
Raddoppio Cancello-Frasso Telesino	730												X					
Raddoppio Frasso Telesino - Vitulano	986														X			
Raddoppio Apice-Orsara	2.676																	X
Raddoppio Bovino-Orsara	300									X								
Raddoppio Cervaro-Bovino	250			X														
Bretella di Foggia	97															X		
Totale	**5.852**																	

La prevalenza degli interventi è nella fase della progettazione e solo il raddoppio del tratto pugliese Bovino-Cervaro è in realizzazione.

Si riporta di seguito l'ipotesi tecnica del flusso di spesa per investimenti, alla base delle successive valutazioni.

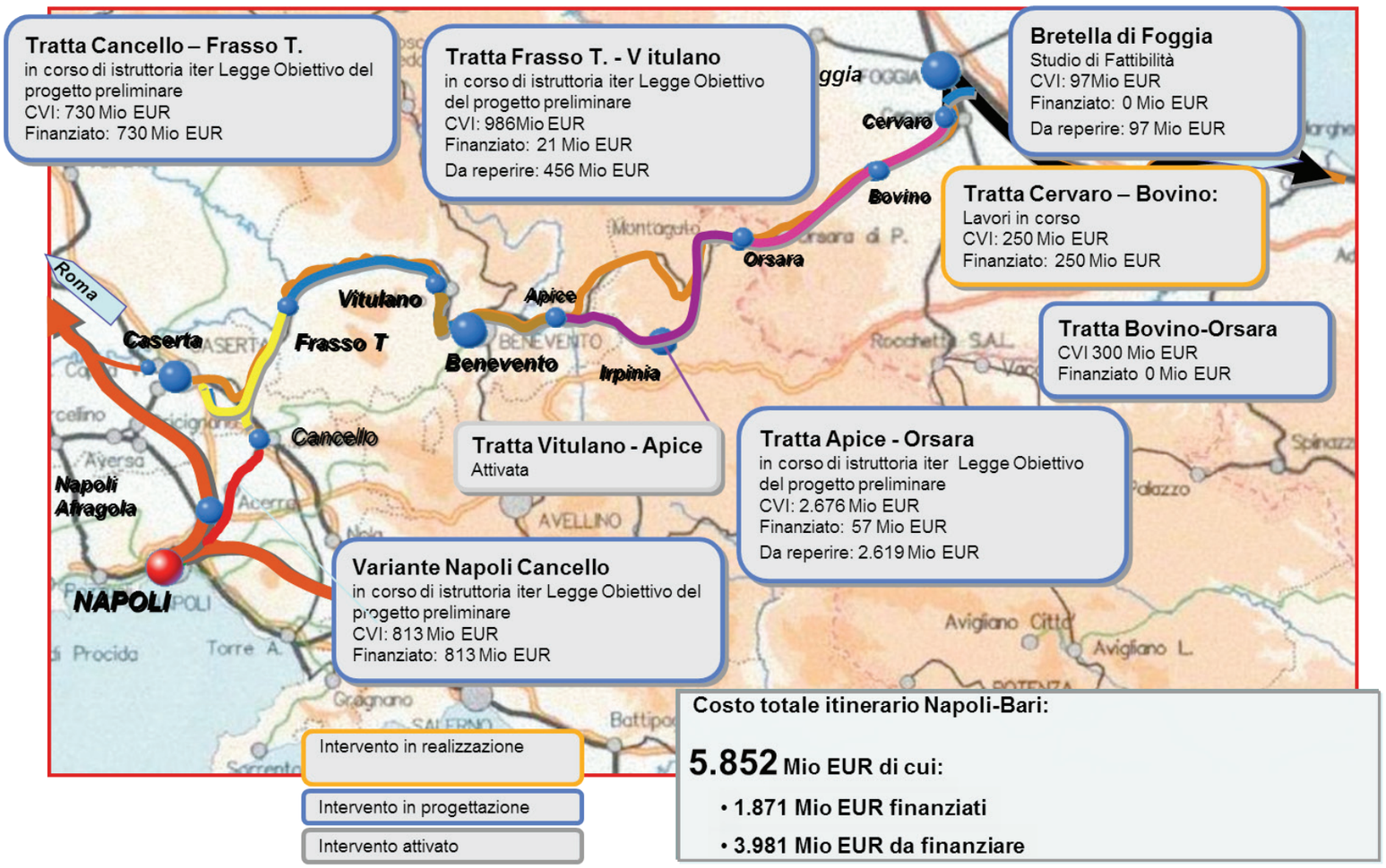


2. Risorse disponibili

Il quadro dei finanziamenti pubblici destinati al programma di investimenti evidenzia la disponibilità di risorse sufficienti allo sviluppo delle progettazioni ed alla realizzazione di interventi prioritari. Risulta comunque rilevante il fabbisogno finanziario per il completamento del programma di interventi.

importi in M€

Intervento	Costo	Coperture CdP aggiornamento 2010-2011		Fabbisogno attuale
		valore assoluto	Percentuale su costo totale	
Variante Cancello-Napoli	813	813	100%	0
Raddoppio Cancello-Frasso Telesino	730	730	100%	0
Raddoppio Frasso Telesino - Vitulano	986	21	2%	965
Raddoppio Apice-Orsara	2.676	57	2%	2.619
Raddoppio Bovino-Orsara	300	0	0%	300
Raddoppio Cervaro-Bovino	250	250	100%	0
Bretella di Foggia	97	0	0%	97
Totale	**5.852**	**1.871**	**32%**	**3.981**



Lo sviluppo di strumenti di finanziamento aggiuntivi a quelli esistenti potrebbe venire in aiuto per quanto riguarda la quota di contribuzione pubblica a fondo perduto, necessaria alla realizzazione della linea e a garantire un interesse per gli investitori privati. Fondazione ResPublica ha recentemente stimato in 12,8 miliardi[1] di euro le risorse disponibili in caso di applicazione congiunta di strumenti quali il pedaggiamento degli assi viari aventi caratteristiche autostradali e non soggetti a tassazione, l'anticipo delle concessioni stradali in scadenza, la cattura del valore immobiliare delle aree interessate alle nuove stazioni AV/AC e l'applicazione della Direttiva Eurovignette sulla tassazione del traffico pesante su gomma. Di questi 12,8 miliardi la ricerca considerava una possibile destinazione di circa 6 miliardi di euro per le tre opere ferroviarie prioritarie di interesse nazionale, Miano-Venezia, Terzo Valico e Napoli-Bari, quantificando per quest'ultima circa 1,5 miliardi, in base ad un'equa ripartizione basata sui costi di investimento totali.

1 Strumenti innovativi per il finanziamento delle infrastrutture di trasporto, ResPublica 2010

3. Valutazione economico-finanziaria

Scopo della seguente analisi è stata la valutazione della sostenibilità economica e finanziaria del progetto di riqualificazione della linea Napoli-Bari e la valutazione di possibili PPP con apporto di contributi da parte dei privati al costo di investimento.

Le elaborazioni condotte sono state sviluppate sulla base delle informazioni tecnico-economiche fornite da RFI. In particolare sono state aggiornate per lo scopo le pianificazioni della spesa per investimento, mentre sono state confermate le ipotesi relative ai traffici incrementali attesi ed ai costi di manutenzione, già formulate da RFI nella seguente documentazione:

- "Itinerario Napoli-Bari: Progetto preliminare delle fasi prioritarie, analisi economico-sociale degli investimenti programmati", relazione emessa da RFI il 29 luglio 2009;
- "Itinerario Napoli-Bari: analisi economico-sociale degli investimenti programmati", presentazione emessa da RFI nel novembre 2009.

La valutazione è impostata sulla base di un modello di PPP che mira a ridurre al minimo la contribuzione pubblica da parte dello Stato nel periodo di costruzione.

La remunerazione dei capitali privati a copertura dell'investimento è affidata ad un canone di disponibilità annuo, da erogare alla società di progetto (SPV) realizzatrice dell'opera per la durata della concessione.

Lo schema economico-finanziario del modello è caratterizzato dai seguenti assunti:

- limitare alla sola fase di costruzione i rischi riferibili alla partecipazione di capitali privati;
- preservare la neutralità del gestore dell'infrastruttura rispetto all'operazione PPP;
- salvaguardare l'attuale struttura della contribuzione pubblica ai costi di gestione della infrastruttura ferroviaria, che assicura l'equilibrio economico del gestore della rete nei confronti dei costi di manutenzione ordinaria.

Su queste basi si è ipotizzato che il canone di disponibilità sia costituito dai ricavi da traffico (pedaggi) al netto dei costi di circolazione sostenuti dal gestore della rete, adeguatamente integrati da risorse pubbliche al fine di garantire la bancabilità del progetto e remunerare la partecipazione di capitali privati.

Il principale vantaggio per lo Stato nell'adottare un tale modello di PPP è rappresentato dall'assunzione dell'onere dei finanziamenti futuri delle opere da parte della società di progetto (SPV) con la conseguenza che tale onere sarà deconsolidato dal *deficit* e dal debito pubblico.

Infatti, rileva la classificazione secondo i criteri SEC 95 degli apporti di capitale effettuati ai fini del finanziamento dell'iniziativa. In tal senso gli apporti di *equity*, in presenza di presupposti di remunerazione della stessa a valori di mercato, configurano, secondo la classificazione Eurostat, una operazione finanziaria, in parte condivisibile con soggetti privati (PPP).

Gli apporti tramite contributi pubblici, in quanto a fondo perduto, configurano una operazione non finanziaria e l'indebitamento residuo, in presenza di conferimento di *equity* remunerata a valori di mercato, potrebbe non richiedere una garanzia dello Stato.

Peraltro, lo strumento del canone di disponibilità, in quanto associato all'utilizzo delle nuove opere da finanziare, traguarda orizzonti temporali successivi - al 2024/2027 - ed assicura per lo Stato un periodo di assenza di impegni finanziari. Successivamente all'entrata in funzione delle opere, la quota annua di integrazione ai ricavi da traffico (nettati dei costi di circolazione), sarebbe *on balance* ai fini del calcolo del *deficit* e del debito pubblico per un periodo di poco superiore ai 30 anni.

Di seguito le principali assunzioni della valutazione:

Data di inizio valutazione	2012
Data di inizio situazione a regime	2028
Termine del periodo di valutazione	2060
Indice di variazione dei prezzi al consumo nel periodo di valutazione	1,5 %

I costi di investimento e i relativi flussi annuali di spesa sono stati espressi in termini monetari correnti.

Il pedaggio ed i costi di gestione sono stati aggiornati annualmente secondo l'indice programmato di variazione dei prezzi al consumo.

Si riportano di seguito le principali ipotesi finanziarie assunte:

Rapporto di *equity*: E/(E+D)	%	20
Costo dell'*equity*	%	11,34
Costo del debito	%	7,80
Leverage (D/E)		4,00
Rateo fiscale marginale (IRES)	%	27,50
Costo opportunità del capitale (WACC)	%	6,79

Alla spesa per investimenti prima esposta sono state sommate le stime relative ai costi di manutenzione straordinaria, articolati secondo cadenze temporali di intervento correlate alla vita utile dei diversi sottosistemi infrastrutturali (10 anni, 20 anni e 25 anni).

Per le finalità dichiarate, la valutazione economico-finanziaria è impostata secondo un approccio "*stand alone*" proprio per evidenziare gli impatti dell'investimento sulla gestione dei soli asset oggetto di intervento.

Considerato che le opere connesse al programma di investimento si integrano rispetto all'attuale assetto infrastrutturale, è stato individuato uno specifico *asset* di riferimento costituito dagli esistenti collegamenti ferroviari tra Caserta e Cervaro e dalla futura linea Cancello-Valle Maddaloni.

In questo ambito è stata effettuata una ricognizione degli attuali risultati gestionali direttamente riferibili all'*asset* di riferimento ed una stima dei possibili effetti economici derivanti dal programma di interventi.

In coerenza con gli attuali rapporti economici definiti dal Contratto di Programma tra RFI e Stato, i costi di manutenzione ordinaria dell'*asset* di riferimento possono essere considerati neutralizzati da specifici contributi pubblici, ancorché questi ultimi siano riferiti all'intera rete ferroviaria nazionale.

Gli attuali volumi di traffico sull'*asset* di riferimento ed i livelli di pedaggio praticati non producono risultati economici positivi per il gestore della rete ferroviaria, per il quale i costi diretti di circolazione sono sostanzialmente equilibrati dai ricavi da traffico. Ne consegue che ai fini della valutazione della gestione degli *asset* di riferimento l'attuale situazione economica risulta sostanzialmente ininfluente.

Rispetto alle previsioni degli studi di traffico alla base dell'Analisi Costi-Benefici dell'investimento in precedenza richiamata, si registrano aggiornamenti nel programma di offerta attuale, sia per la razionalizzazione dei servizi passeggeri lunga percorrenza, che per effetto della riduzione generalizzata del traffico merci ferroviario.

Ritenute comunque accettabili le previsioni di traffico nella situazione a regime, si è introdotto uno scenario intermedio nel quale i volumi di traffico si incrementano per effetto del progressivo potenziamento dell'infrastruttura ferroviaria e del miglioramento dell'offerta di trasporto.

In particolare si è assunto che, a partire dall'anno 2022 nel quale è previsto il completamento della variante Napoli-Cancello e della nuova tratta Cancello-Frasso Telesino, la possibilità di istituire collegamenti diretti Napoli-Bari e Napoli-Benevento, oltre che alla significativa riduzione dei tempi di percorrenza, possa portare anche ad una maggiore attrattività dei servizi ferroviari del segmento viaggiatori.

Per il traffico merci si ipotizza un sostanziale recupero della minore produzione intervenuta dal 2007 ad oggi per effetto della congiuntura economica.

Di seguito una sintesi delle previsioni:

Treni/giorno

Segmento di traffico	Offerta attuale	Offerta scenario intermedio	Offerta a regime
Passeggeri lunga percorrenza	8	20	54
Passeggeri trasporto locale	28	60	72
Merci	2	10	20
Totale	**38**	**90**	**146**

Oltre ad approfondimenti sulle stime dei volumi di traffico, sono state effettuate conseguenti valutazioni sui ricavi incrementali attesi dalla vendita delle tracce orarie.

In tema di *pricing*, considerate le caratteristiche prestazionali della nuova linea e le criticità economiche del segmento del trasporto merci, si sono previsti adeguamenti del pedaggio per il solo settore della lunga percorrenza viaggiatori, ipotizzando che, a partire dall'anno 2022, per i soli servizi a mercato sia applicabile un pedaggio intermedio tra quello attuale e lo standard delle linee AV Torino-Milano-Napoli, stimato in 5 €/treno.km, valori anno 2012.

Nella logica della valutazione "*stand alone*" e quindi considerando solo il perimetro dell'*asset* di riferimento, sono stati calcolati i ricavi su base annua relativi ai diversi scenari, valori anno 2012:

Importi in M €

Segmento di traffico	Ricavi annui attuali	Ricavi annui scenario intermedio	Ricavi annui a regime
Passeggeri lunga percorrenza	0,91	5,54	14,40
Passeggeri trasporto locale	0,89	1,28	2,53
Merci	0,23	1,14	2,20
Totale	**2,03**	**7,95**	**19,12**

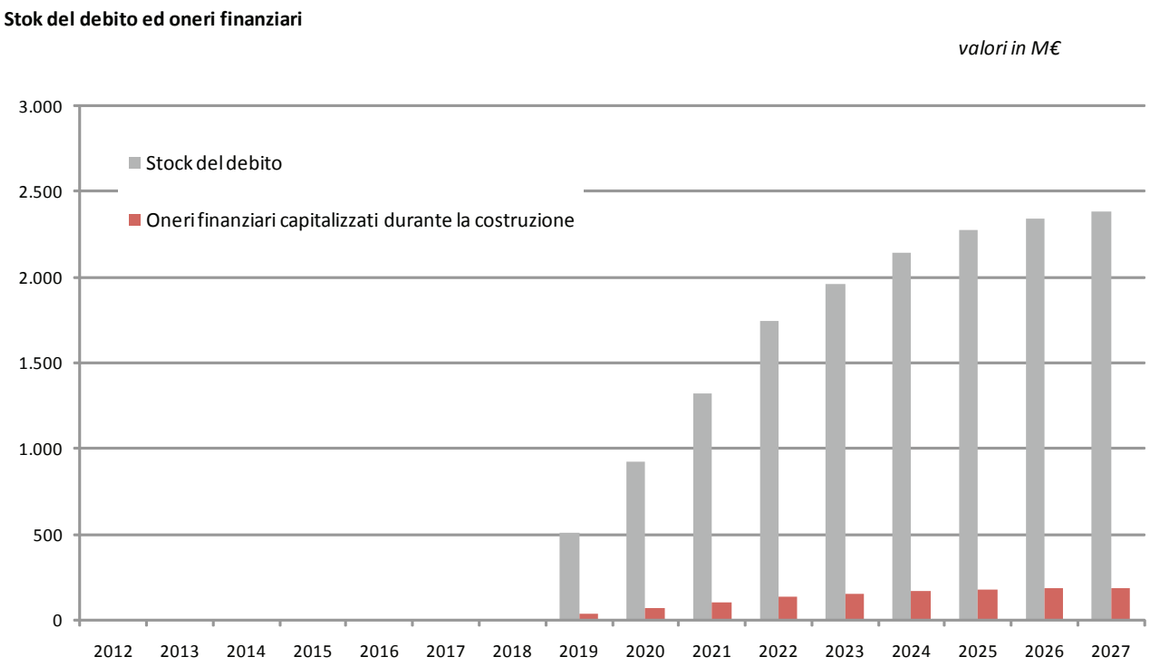
Come già precisato, ai suddetti ricavi da traffico sono stati successivamente detratti i costi di circolazione al fine di assicurare la neutralità dell'operazione nei confronti del Gestore dell'infrastruttura ferroviaria.

Con riferimento a tutto il periodo di valutazione 2012-2060, il valore complessivo, in termini attualizzati, dei ricavi al netto dei costi di circolazione, risulta essere pari a circa 130 M €.

Tale valore può essere considerato come il contributo che il mercato della mobilità ferroviaria è in grado di fornire per il contenimento del canone di disponibilità a carico dello Stato.

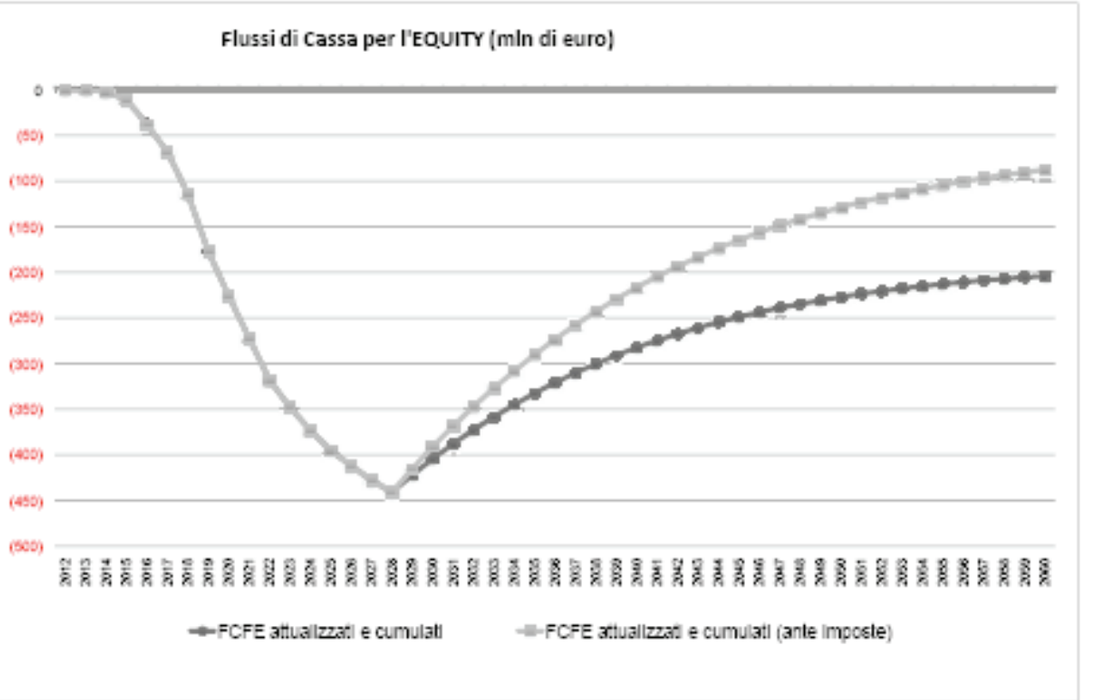
Sulla base di tali analisi si rafforza la necessità di un significativo contributo pubblico per garantire al progetto condizioni di stabilità economica.

Alle condizioni di finanziamento individuate, applicando i criteri precedentemente esposti, il costo di investimento - comprensivo degli interessi capitalizzati durante la costruzione - ammonta a circa 7,07 miliardi di euro:



In questa configurazione del programma di investimento e del volume dei finanziamenti pubblici disponibili, anche ipotizzando un canone di disponibilità di 600 M € annui per il periodo 2028-2060, l'operazione appare insostenibile per gli investitori privati.

A fronte di una partecipazione per circa 600 M € (importo che non comprende gli oneri finanziari pari a oltre 1.200 M€), si registra una perdita di valore di oltre 200 M €.



Costo Totale Investimento	**5.852**	**mln €**
VAN ante imposte	**(87,5)**	**mln €**
TIR ante imposte	**10,0**	**%**
PBP ante imposte	**n.a.**	**anni**
VAN	**(204)**	**mln €**
TIR	**7,65**	**%**
PBP	**n.a.**	**anni**
Ke	**11,3**	**%**

4. Altri scenari

Soluzione low cost

In considerazione dei recenti orientamenti della Regione Campania relativamente alla variante di Acerra ed al tracciato del raddoppio Apice-Orsara, nonché dello sviluppo di soluzioni progettuali alternative per il collegamento della linea Caserta-Foggia con la linea Foggia-Bari, si è ipotizzata una soluzione *low cost* del programma di investimento.

importi in milioni di euro

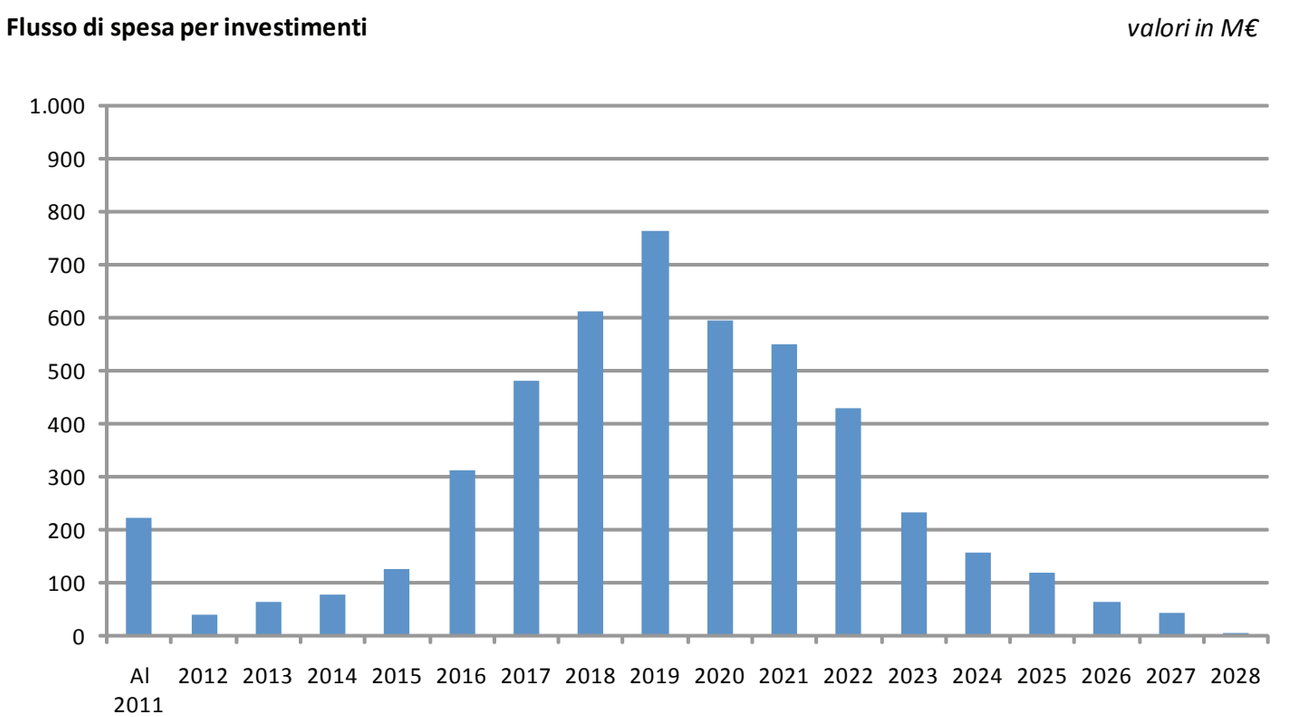
Intervento	Costo a Vita Intera			Note
	Programma completo	Programma Low cost	Differenza	
Variante Cancello-Napoli	813	713	100	**Variante di Acerra**: la Regione Campania , con DG n. 103 del 13.03.2012 , ha espresso parere positivo sul Progetto con la prescrizione, per il tratto interessante il Comune di Acerra, di prevedere la soluzione progettuale originariamente proposta da RFI , denominata "compatibilizzazione urbana in asse". La stima della riduzione di costo è stata effettuata da Italferr ad aprile 2012.
Raddoppio Cancello-Frasso Telesino	730	530	200	**Shunt di Maddaloni:** la Regione Campania , con DG n. 103 del 13.03.2012 , ha espresso parere positivo ai fini della localizzazione urbanistica dell'intervento, con la prescrizione di eliminare la variante nell'ambito del Comune di Maddaloni (cosiddetto Shunt di Maddaloni).
Raddoppio Frasso Telesino - Vitulano	986	986	0	
Raddoppio in variante Apice-Orsara	2.676	2.100	576	**Tracciato diretto**: Nel Protocollo d'Intesa del 08.03.2012 tra MIT, Ministro per la Coesione Territoriale, Regione Campania e RFI, la Regione si è impegnata a richiedere una rivisitazione del Progetto, prevedendo un tracciato diretto tra Apice e Orsara. La stima della riduzione di costo non tiene conto dei possibili risparmi connessi a: - contenimento delle opere compensantive entro il limite di legge del 2%; - riduzione della spesa per la messa in sicurezza delle gallerie derivanti dall'art.53 comma 2 del D.L. n.1 del 24/01/2012 (*)
Raddoppio Bovino-Orsara	300	300	0	
RAddoppio Cervaro-Bovino	250	250	0	
Bretella di Foggia	97	0	97	**Riattivazione binario dismesso** di collegamento tra le Linee Caserta - Foggia e Foggia - Bari
Totale	**5.852**	**4.879**	**973**	

(*) Non possono essere applicati alla progettazione e costruzione delle nuove infrastrutture ferroviarie nazionali nonché agli adeguamenti di quelle esistenti, parametri e standard tecnici e funzionali più stringenti rispetto a quelli previsti dagli accordi e dalle norme dell'Unione Europea.

La stima della riduzione dei costi di investimento è stata effettuata sulla base delle informazioni al momento disponibili ed è suscettibile di ulteriori affinamenti, anche nella direzione di un maggiore contenimento.

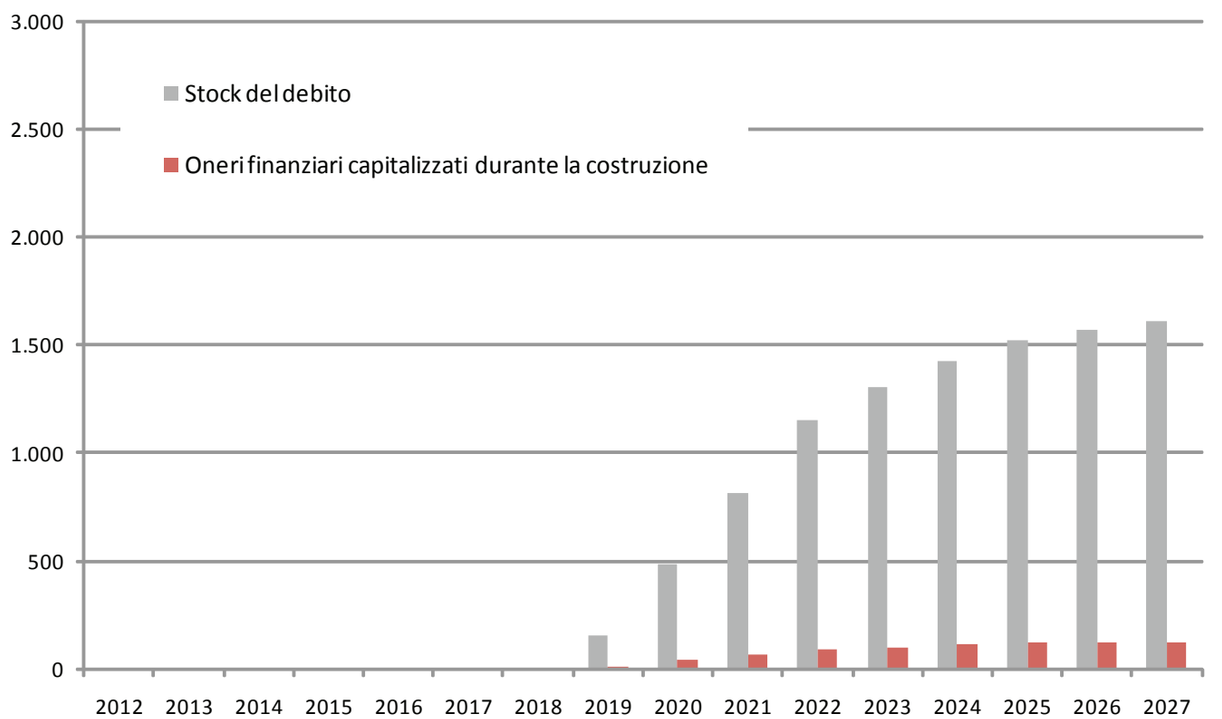
In conseguenza della riduzione della spesa, l'attuale grado di copertura finanziaria del programma di investimento, pari a 1.871 M €, passa dal 32% al 38% ed il fabbisogno finanziario si riduce a 3.008 M €.

La pianificazione della spesa per investimenti in coerenza con le azioni di contenimento risulta così aggiornata:

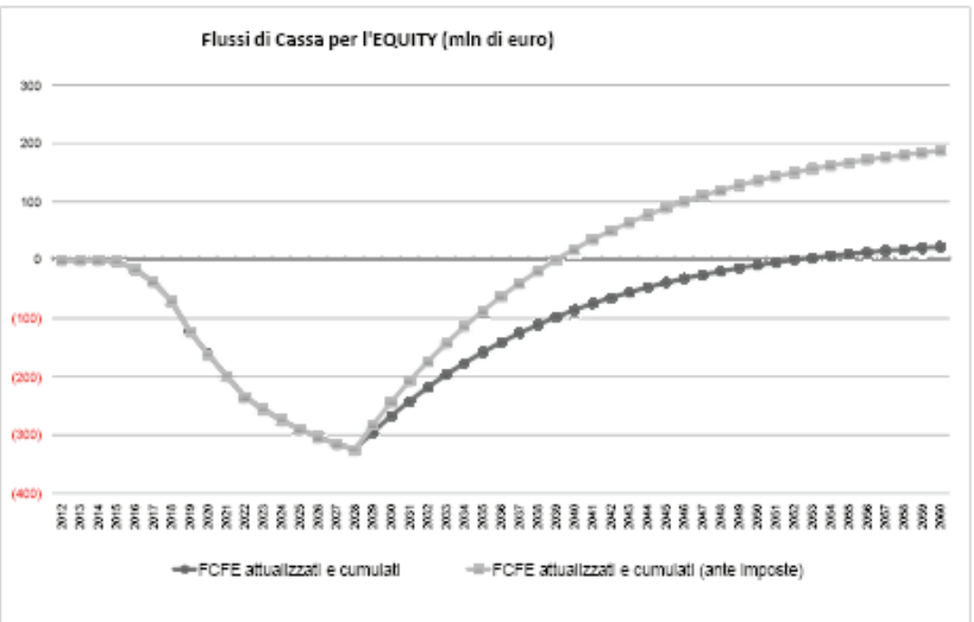


In questa nuova configurazione del programma di investimenti che prevede un costo complessivo, inclusivo degli oneri finanziari, pari a 5,66 miliardi di euro, il quadro di indebitamento risulta così modificato:

Stok del debito ed oneri finanziari *valori in M€*



In questo caso, l'analisi economico-finanziaria, che considera un canone di disponibilità pari a 600 M€/annui per il periodo 2028-2060, mostra risultati tecnicamente accettabili per gli investitori privati che remunerano adeguatamente una partecipazione finanziaria di circa 400 M € (valore che non comprende gli oneri finanziari pari a circa 780 M€).



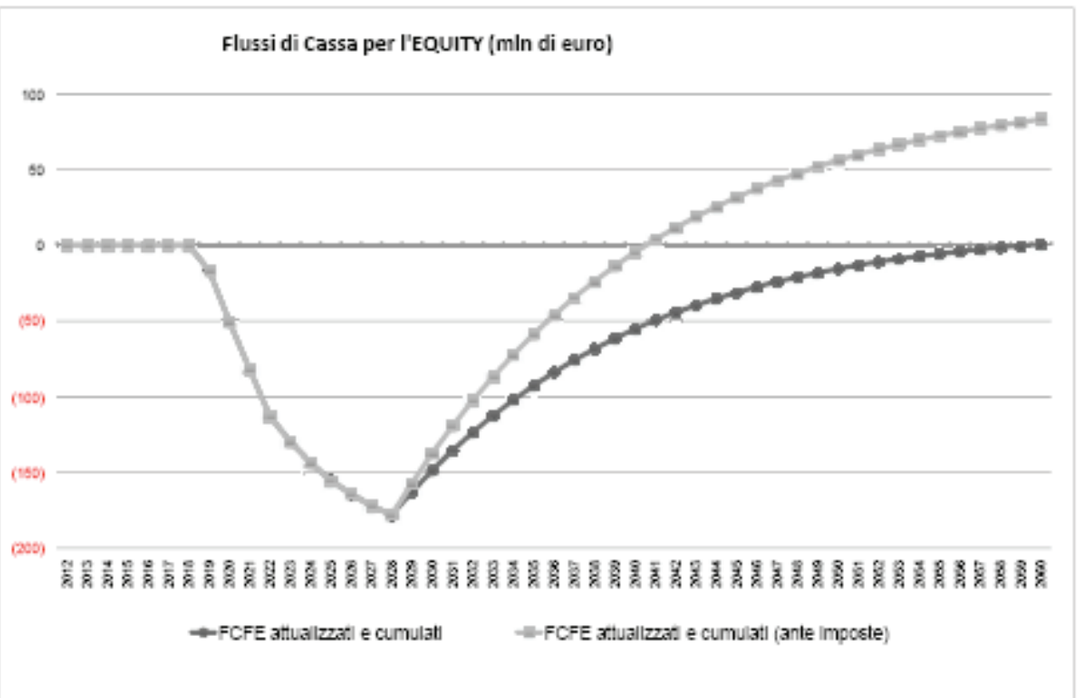
Costo Totale Investimento	**5.852**	**mln €**
VAN ante imposte	**(87,5)**	**mln €**
TIR ante imposte	**10,0**	**%**
PBP ante imposte	**n.a.**	**anni**
VAN	**(204)**	**mln €**
TIR	**7,65**	**%**
PBP	**n.a.**	**anni**
Ke	**11,3**	**%**

Le difficoltà di attuazione di una operazione di tale rilevanza economica per lo Stato e che traguarda tempi di ritorno così lunghi per gli investitori privati risultano in ogni caso estremamente evidenti.

Soluzione low cost e investimenti pubblici integrativi

Il programma di intervento sull'itinerario Napoli-Bari costituirà uno dei pochi investimenti in fase realizzativa nel periodo 2014-2020 nelle Regioni meridionali di obiettivo convergenza. È quindi ragionevole ipotizzare che una parte del fabbisogno finanziario attuale possa essere coperta da risorse del programma PON FESR di prossimo avvio. Oltre a ciò, bisogna tenere conto che è di prossima istituzione un Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS) tra i Ministeri dello Sviluppo Economico, Coesione Territoriale, Infrastrutture e Trasporti e le Regioni Campania e Puglia, avente per oggetto un programma di interventi di potenziamento della rete ferroviaria, tra i quali riveste particolare importanza l'investimento in questione. Anche in questo caso, sulla base dei recenti impegni delle Regioni e del Ministero della Coesione Territoriale, è lecito ipotizzare contributi pubblici a sostegno dell'investimento. Si è pertanto sviluppata una ipotesi di integrazione degli attuali stanziamenti pubblici che si è stimata pari a 1.000 M€ sulle tratte la cui realizzazione è al momento priva di copertura finanziaria. In questa nuova configurazione il fabbisogno finanziario si riduce ad una quota del 41%, pari a 2.008 M€.

In questa ipotesi, l'analisi economico-finanziaria evidenzia risultati positivi per gli investitori privati già con un canone di disponibilità di circa 330 M€ annui per il periodo 2028-2060.



Costo Totale Investimento	**4.879,0**	**mln €**
VAN ante imposte	**83,4**	**mln €**
TIR ante imposte	**14,1**	**%**
PBP ante imposte	**29**	**anni**
VAN	**1**	**mln €**
TIR	**11,37**	**%**
PBP	**48**	**anni**
Ke	**11,3**	**%**

Ovviamente la sostenibilità finanziaria non costituisce unico elemento di giudizio per una eventuale operazione di partecipazione privata al programma di investimento.

Occorre tenere in debito conto gli impatti sui conti pubblici connessi ad un impegno economico di tale entità e, per gli eventuali investitori, i rischi connessi al lungo periodo di ritorno.

5. Considerazioni finali

Allo stato attuale il programma di investimenti presenta:

- un livello elevato di incertezza dei costi e dei tempi, in particolare condizionato dal processo autorizzativo appena iniziato e dal modesto approfondimento degli studi progettuali;
- un quadro di finanziamenti pubblici disponibili che consente l'avvio degli interventi ritenuti prioritari che si prevedere di completare intorno all'anno 2022.

Per questi motivi l'ipotesi di una partecipazione privata al finanziamento degli interventi appare prematura.

Tale giudizio risulta inoltre rafforzato dal considerare che non è da escludere la possibilità che l'investimento acquisisca ulteriori finanziamenti pubblici di fonte europea, o ad essa collegata, riducendo in maniera sensibile il fabbisogno finanziario e gli oneri di indebitamento.

Nondimeno la valutazione economico-finanziaria evidenza la necessità di attivare ogni iniziativa utile a contenere i costi di investimento.

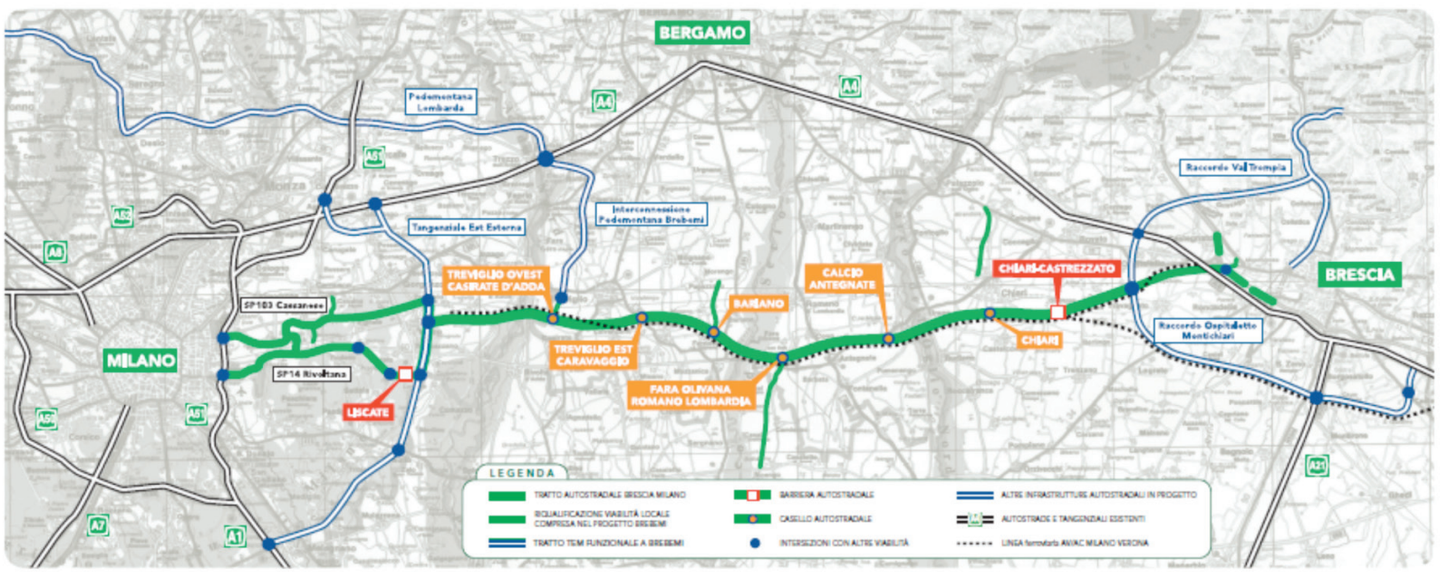
Infine si rileva che il contributo al finanziamento dell'investimento che potrà derivare dal mercato del trasporto ferroviario appare marginale rispetto ai valori in gioco.

Superando gli ambiti strettamente economico-finanziari, occorre tuttavia evidenziare che il programma di investimento in questione riveste un carattere di estrema rilevanza per lo sviluppo della rete ferroviaria nazionale ed in particolare del meridione d'Italia, contribuendo in maniera significativa al riequilibrio tra le modalità di trasporto e, per i connessi aspetti ambientali, determina impatti positivi sulla collettività in termini economico-sociali, come meglio illustrato nella relativa Analisi Costi-Benefici.

Autostrada BreBeMi

Concessione per la progettazione, costruzione e gestione della nuova tratta autostradale a pedaggio tra Brescia e Milano

a cura di Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo



1. Il progetto in sintesi

Concedente: Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. (CAL), società partecipata con quote paritetiche da Anas e Infrastrutture Lombarde[1] alla quale, nel corso del 2006, sono stati trasferiti le funzioni e i poteri precedentemente esercitati da Anas.

Concessionario: Società di progetto Autostrada diretta Brescia Milano S.p.A. (Brebemi) titolare della Concessione dal 24 luglio 2003.

1 Società controllata al 100% dalla Regione Lombardia

Azionisti di BreBeMi:

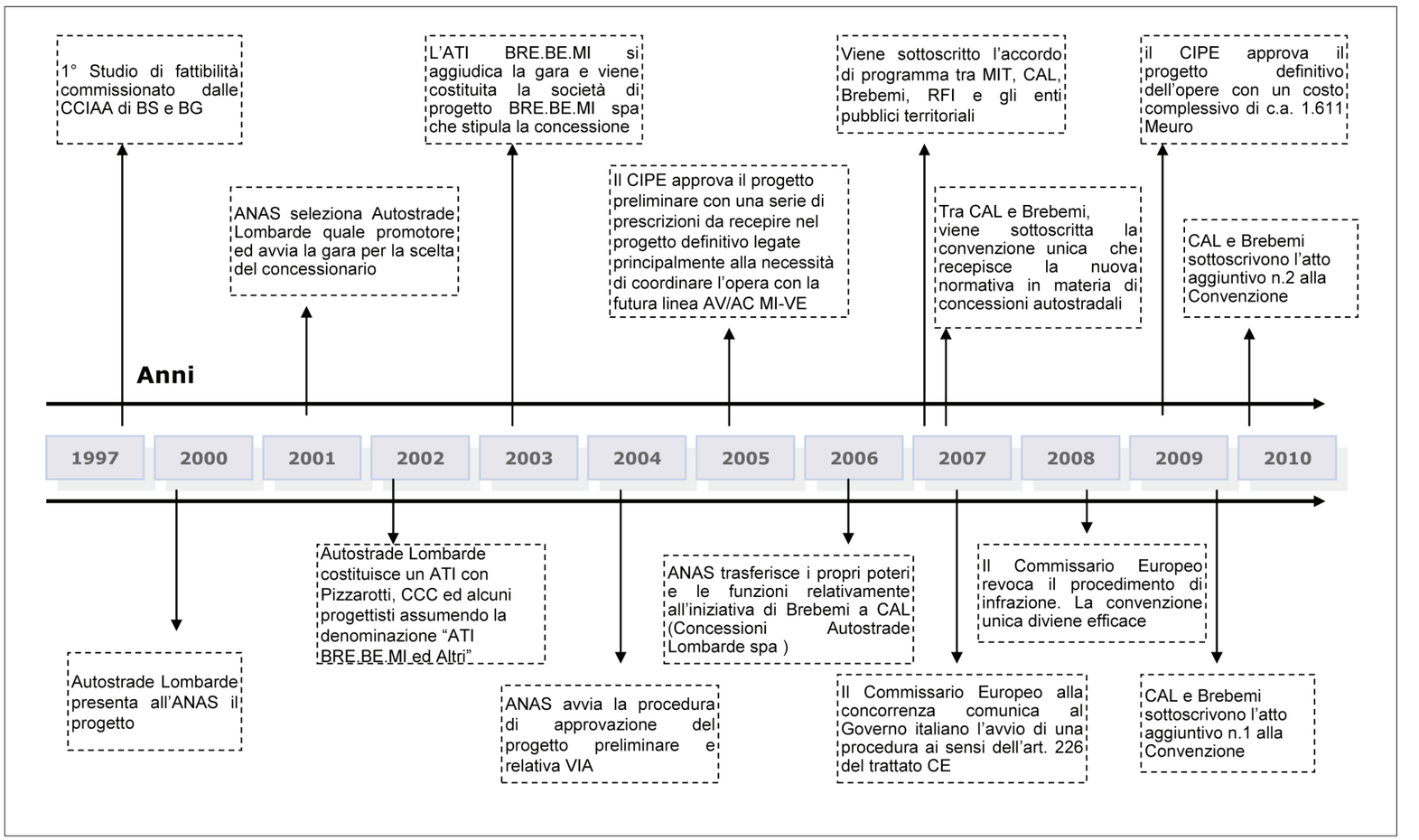
- Autostrade Lombarde (AL): 89,6%, (tra i cui azionisti figurano soggetti istituzionali di riferimento del territorio, Intesa Sanpaolo, Autostrada Brescia-Verona-Vicenza-Padova S.p.A., Autostrade Centropadane S.p.A., Milano Serravalle – Milano Tangenziali S.p.A., S.I.A.S. S.p.A., altri istituti finanziari);
- società di costruzione: 6,20% (Impresa Pizzarotti & C. S.p.A., Consorzio Cooperative Costruzioni e Unieco Società Cooperativa);
- gestori autostradali: 3,8% (Autostrade Centropadane S.p.A., Autostrada Bs-Vr-Vi-Pd SpA e Milano Serravalle S.p.A.);
- progettisti/altri per la quota residua.

Concessione:

- progettazione, realizzazione e gestione di una tratta autostradale a pagamento di c.a. 62,1 Km tra Milano e Brescia;
- riqualificazione di viabilità ordinaria già esistente per c.a. 17 km;
- realizzazione di c.a. 20,2 km di nuove strade di collegamento, funzionali all'autostrada;
- durata: 19,5 anni a partire dall'apertura dalla tratta autostradale (prevista entro fine 2013), con scadenza prevista nel 2033;
- alla scadenza della concessione, Brebemi avrà diritto a ricevere un indennizzo (pari al costo dei beni reversibili non ancora ammortizzati) da parte del concessionario subentrante o, qualora il subentro del nuovo concessionario non si perfezioni entro 24 mesi dalla scadenza della concessione, da parte del concedente.

Costo dell'opera: pari a c.a. 1.611 €/mln, cui si aggiungono c.a. 230 €/mln (a carico di RFI) per la realizzazione di quota parte delle opere integrate e alla rimozione delle interferenze comuni con la linea ferroviaria AV/AC Milano-Venezia.

Cronistoria



Si ripercorrono le principali tappe del progetto, evidenziando particolari aree di attenzione.

2. Dall'ideazione al progetto

Il nuovo collegamento autostradale di Brebemi è stato indicato sia a livello nazionale che regionale tra quelli che rivestono carattere d'urgenza e di priorità al fine del miglioramento di punti nodali dell'assetto autostradale del Paese.

L'opera è stata inserita nel DPEF 2000-2002 della Giunta Regionale della Lombardia, nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (approvato con D.P.C.M 2/3/2001) e nel Programma Triennale Anas adottato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 23 marzo 2001.

La delibera CIPE n.121/2001 ha annoverato il collegamento autostradale Milano-Brescia tra le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale da realizzare ai sensi della procedura prevista dalla legge 443/2001 ("legge obiettivo"). L'importanza dell'opera per il Paese è stata più recentemente ribadita dall'inclusione del progetto nell'Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013.

Il progetto Brebemi rappresenta, insieme a quelli relativi alla Nuova Tangenziale Est Esterna di Milano e alla Pedemontana Lombarda, uno dei cardini della politica di rilancio infrastrutturale della Lombardia, ossia dell'area che sviluppa più del 20% del prodotto interno lordo, circa il 30% delle esportazioni e più del 25% degli occupati nel settore industriale dell'intero Paese.

Gli studi sui modelli di traffico evidenziano come, in assenza della Brebemi, la crescita del traffico prevista nei prossimi anni nel corridoio Brescia-Bergamo-Milano si riverserebbe sulla viabilità esistente e sull'autostrada A4 dove si raggiungeranno flussi di traffico tali da portare a livelli di sofferenza anche le tratte recentemente ampliate a 4 corsie per senso di marcia.

L'entrata in esercizio della Brebemi consentirà, a regime, un risparmio sui tempi annui di percorrenza pari a circa 20 milioni di ore con una riduzione di circa un terzo dei tempi di percorrenza lungo i principali itinerari est-ovest sulla viabilità ordinaria. L'attuale percorso sulla A4 tra la tangenziale di Brescia e il futuro innesto con la Tangenziale Est Esterna di Milano (casello di Agrate) presenterà nel 2013 tempi di percorrenza di c.a. 1 ora, mentre lo stesso percorso sulla Brebemi consentirà di risparmiare c.a. 20 minuti.

Lo studio di traffico redatto per il progetto definitivo evidenzia che la nuova autostrada sarà attraversata, mediamente lungo tutto l'asse, da flussi giornalieri di traffico pari a circa 40.000 veicoli all'apertura e quasi 60.000 veicoli a fine concessione.

2.1 Gli Studi di fattibilità (1997-2001)

Il Progetto Brebemi nasce verso la fine degli anni '90 come risposta ad un bisogno locale di mobilità lungo la direttrice che collega il sistema metropolitano di Milano con una delle principali zone produttive italiane localizzata nell'area di Bergamo e Brescia.

Il primo studio sulla fattibilità tecnico-economica di un nuovo collegamento autostradale tra Brescia e Milano, commissionato dalle Camere di Commercio di Brescia, Bergamo, risale al 1997 e si pone l'obiettivo di individuare il tracciato migliore tra diverse alternative ipotizzate.

Dopo anni di studi in cui vengono svolte approfondite analisi dei flussi di traffico, valutazioni di carattere ambientale, valutazioni economiche ed analisi sui costi-benefici delle soluzioni possibili, viene individuato nell'attuale tracciato la soluzione che meglio risponde alle indicazioni delle Istituzioni locali ed alle necessità trasportistiche dell'area e dei suoi abitanti.

Nel 1999 le Camere di Commercio, le Province e le Associazioni Industriali di Brescia, Bergamo, Cremona e Milano, insieme a Intesa Sanpaolo, costituiscono Brebemi S.p.A. (ora Autostrade Lombarde S.p.A.), cui aderiscono successivamente i maggiori concessionari autostradali operanti in Lombardia e gli enti locali interessati.

La nuova Società promuove l'attuazione dell'opera redigendo e presentando all'Anas nel 2001 il progetto per la progettazione, costruzione e successiva gestione dell'autostrada in totale autofinanziamento.

3. Il Procedimento amministrativo

1. Procedura di aggiudicazione della Concessione *(giugno 2001 - giugno 2003)*

Tempi di aggiudicazione: 2 anni *(giugno 2001 – giugno 2003)*

Osservazioni:

- La seconda fase della gara si è svolta con una procedura negoziata attraverso tre rilanci competitivi (a differenza di altre gare), con conseguente aumento del rischio di contenziosi e allungamento dei tempi.
- La gara è stata effettuata sulla base di un progetto preliminare non ancora approvato dal CIPE.

2. Sottoscrizione ed efficacia della Convenzione *(luglio 2003 - ottobre 2004)*

La Convenzione è stata sottoscritta in data 24 luglio 2003, mentre la registrazione da parte della Corte dei Conti, necessaria per la sua efficacia, è intervenuta 15 mesi dopo la sottoscrizione (18 ottobre 2004).

3. Approvazione del Progetto Preliminare *(maggio 2004 - giugno 2005)* e nuovo Piano Economico Finanziario

L'iter di approvazione del progetto preliminare è durato quasi 15 mesi, essendo emersa la necessità di alcune revisioni che hanno comportato la definizione di un nuovo "progetto preliminare avanzato".

Il progetto preliminare è stato approvato dal CIPE il 29 luglio 2005, con l'accoglimento delle prescrizioni emerse e con una revisione del costo complessivo dell'opera, dagli originari 860 €/mln a c.a. 1.580 €/mln lordi.

Il progetto preliminare, che inizialmente prevedeva l'accesso diretto a Milano, è stato approvato prevedendo il collegamento diretto della stessa Brebemi con la futura Tangenziale Est Esterna di Milano.

L'insorgenza di *extra* costi ha richiesto un confronto tra concedente e concessionario, per definire un nuovo Piano economico finanziario ("PEF"). Il processo è durato quasi 2 anni e si è concluso il 1 agosto 2007, con la sottoscrizione tra le parti di un nuovo testo convenzionale e di un nuovo PEF, approvati con decreto interministeriale del MEF e MIT in data 3 agosto 2007.

Osservazioni:

- La gara per l'aggiudicazione della Concessione è stata fondata su un progetto preliminare non ancora approvato dal CIPE né sottoposto a VIA: durante il successivo svolgersi dell'*iter* approvativo si è registrato un incremento dei costi di progetto.
- È stato necessario individuare una soluzione di riequilibrio del piano economico finanziario condivisa tra le parti.

  Data l'impossibilità di ottenere una proroga della concessione, un elemento decisivo in questa fase è stato l'utilizzo del valore di subentro finale come elemento di riequilibrio del PEF.
- Il recepimento delle modifiche normative intervenute nel 2006 in materia di concessioni autostradali (decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006, convertito dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006 e s.m.i.), per la portata dei cambiamenti intervenuti, ha comportato la necessità di ridefinire completamente il testo della Convenzione. La nuova normativa ha inoltre previsto un più articolato *iter* approvativo dei testi convenzionali, che prevedeva un passaggio al CIPE e il coinvolgimento delle competenti commissioni parlamentari.

Per quanto riguarda i contenuti della Convenzione Unica, va osservato che la stessa è stata concepita come strumento di contratto delle concessioni autostradali con tratte già in esercizio ed operative (i cui costi di realizzazione iniziali risultano già ampiamente ammortizzati).

La Convenzione Unica è stata tuttavia introdotta come modello contrattuale di generale applicazione senza tenere conto delle specificità legate a concessioni per nuove realizzazioni. Si registrano differenze con analoghe realtà internazionali.

-La previsione dello stretto affiancamento di Brebemi con il tracciato della nuova linea AV/AC Milano-Venezia ha comportato oltre ad un incremento dei costi, un aggravio procedurale e documentale, nonchè un aggravio del "rischio di costruzione", essendo state poste direttamente a carico di RFI la responsabilità realizzativa e la copertura finanziaria di alcune opere interessanti l'asse autostradale. L'affiancamento delle due infrastrutture ha infatti portato il CIPE a formulare specifiche prescrizioni per il coordinamento e l'integrazione delle due iniziative, imponendo a CAL, RFI e Brebemi la stipula di appositi accordi procedimentali, per disciplinare i reciproci impegni.

La scelta di attribuire la responsabilità realizzativa dell'arco TEEM, funzionale all'apertura di Brebemi, ad un soggetto terzo ha determinato alcune complessità sia sotto l'aspetto tecnico che finanziario.

4. Procedura di infrazione europea *(ottobre 2007 - novembre 2008)*

Con riferimento alla nuova Convenzione Unica di Brebemi[2] il Commissario europeo per il mercato interno ed i servizi nel mese di ottobre 2007 ha dato avvio alla procedura *ex* articolo 226 del trattato CE. I chiarimenti richiesti, al fine di valutare il rispetto delle norme comunitarie, riguardavano in particolare i seguenti aspetti:

- **affidamento dei lavori supplementari**: verifica che si trattasse di lavori necessari all'esecuzione dell'opera autostradale e che comunque i lavori aggiuntivi non superassero il 50% delle opere originarie (direttiva 2004/18/CE art. 61).
- **nuovo PEF**: verifica che le modifiche delle condizioni previste nella convenzione iniziale (tariffe, ammortamenti, rendimenti, ecc.) non costituissero di fatto l'attribuzione di una nuova concessione, in violazione delle regole di messa in concorrenza previste dalla direttiva 2004/18/CE (art. da 56 a 61).

Nel novembre 2008 il Commissario Europeo ha comunicato l'archiviazione del procedimento di infrazione.

Osservazioni:

La Convenzione Unica di Brebemi è divenuta efficace solo alla fine del 2008 (comunicazione del concedente del 11 dicembre 2008).

5. Approvazione del Progetto Definitivo e Atto Aggiuntivo n. 1 alla Convenzione Unica *(agosto 2008 - giugno 2009)*

Nonostante il quadro di incertezza derivante dall'avvio della procedura di infrazione, Brebemi ha proseguito a redigere il progetto definitivo che è stato approvato da CAL il 12 dicembre 2008.

2 che era già stata approvata sia da parte del CIPE sia con decreto congiunto da parte del MIT e del MEF.

Così come previsto dalla normativa, il 26 aprile 2009 è stata convocata la Conferenza dei servizi, che si è conclusa nei tempi previsti dalla legge.

In data 26 giugno 2009, con Delibera n. 42, il CIPE ha approvato il progetto definitivo, con un quadro economico di spesa a carico di Brebemi di 1.611 €/mln (al netto dei ribassi d'asta), aggiornato rispetto ai 1.205 €/mln del progetto preliminare.

Il 7 settembre 2009 le parti hanno recepito il nuovo Piano sottoscrivendo un atto aggiuntivo alla Convenzione (Atto Aggiuntivo n.1).

Osservazioni:

- Nel processo che ha portato all'approvazione del progetto definitivo, le principali criticità hanno riguardato sostanzialmente la gestione delle istanze del territorio e la ricerca di una soluzione di riequilibrio del piano economico finanziario a valle dell'aumento del quadro economico di spesa (tenuto anche conto della crisi dei mercati finanziari intervenuta nel 2008).
- L'Atto è stato approvato dai Ministeri competenti (MEF e MIT) soltanto l'8 ottobre 2010 (con apposito decreto divenuto efficace il 20 ottobre 2010, dopo un ulteriore passaggio al CIPE), essendo trascorso oltre un anno dalla sottoscrizione tra le parti.

6. Secondo Atto Aggiuntivo - dal F.G.O.P. all'intervento diretto di C.D.P. nel finanziamento *(marzo 2010 – oggi)*

Un elemento fondamentale del Piano condiviso tra le parti con la sottoscrizione del primo Atto Aggiuntivo era rappresentato dall'attivazione del Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP).

Non essendo stato possibile attivare tale strumento nei tempi previsti e con caratteristiche/condizioni coerenti con quanto previsto nel PEF e con quanto richiesto dal mercato finanziario, nel marzo 2010 Brebemi ha intrapreso la procedura di riequilibrio straordinario del PEF, che si è conclusa a dicembre 2010 con la firma di un secondo Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica.

Con tale Atto le parti hanno recepito un nuovo PEF che ha previsto, tra l'altro, un intervento diretto di Cassa depositi e prestiti nel finanziamento dell'iniziativa, con una quota pari al 50% delle linee di credito a lungo termine.

Osservazioni:

Il CIPE si è espresso favorevolmente il 5 maggio 2011; ad oggi (15 maggio 2012) il decreto interministeriale di approvazione del 2° Atto Aggiuntivo non è ancora stato emanato.

Di seguito gli ultimi importanti atti intervenuti, fondamentali per la realizzazione dell'opera:

- 19 dicembre 2011: registrazione da parte della Corte dei Conti della Delibera CIPE del 5 maggio 2011 di approvazione del 2° Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica; 28 dicembre 2011: pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della suddetta delibera CIPE di approvazione del 2° Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica.
- Conclusione dell'*iter* istruttorio della Tangenziale Est Esterna di Milano, con la pubblicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" (3 marzo 2012) della delibera CIPE del 3 agosto 2011 (approvazione del Progetto Definitivo e del PEF della TEM; delibera registrata dalla Corte dei Conti il 24 febbraio 2012).

4. Stato di attuazione

Termine previsto dei lavori: entro fine 2013

Lavori già realizzati al 31.03.2012

Totale asse autostradale	**38%**
Viadotti fluviali e di linea	67%
Sottovia e passaggi idraulici	38%
Aree di servizio, trincee, rilevati	39%
Altre opere	16%

(fonte: Brebemi)

5. Conclusioni e proposte

Il caso Brebemi si presta ad alcune considerazioni di carattere generale: la finanza di progetto necessita di una ragionevole prevedibilità del flusso di cassa e di certezze in relazione

(i) ai tempi di sviluppo del progetto

(ii) alle caratteristiche tecniche e – quindi – al costo dell'opera,

(iii) al regime concessorio;

Tempi, costi di realizzazione e regime concessorio sono aspetti strettamente connessi. Il costo delle opere autostradali (Brebemi ne è un esempio significativo), lievita proporzionalmente al ritardo nella conclusione dell'iter autorizzativo e all'accumularsi di varianti imposte al concessionario rispetto al progetto originale.

Il problema è avvertito in misura maggiore per le grandi infrastrutture "a rete", che si diramano su un territorio esteso, che hanno un significativo impatto ambientale e nei cui processi autorizzativi sono coinvolti numerosi enti ed autorità, rispetto alle opere "puntuali" (es. ospedali e scuole).

In particolare, seguono alcuni spunti di riflessione con riferimento ad alcune possibili aree di intervento.

5.1 Affidamento della gara sulla base del progetto definitivo

Le gare di concessione delle infrastrutture strategiche vengono affidate sulla base del progetto preliminare che non assicura al Concessionario ed agli istituti finanziatori un grado sufficiente di certezza sulle caratteristiche dell'opera e sul suo costo.

Sarebbe pertanto opportuno che l'affidamento delle gare di concessione di costruzione e gestione avvenisse sulla base di un progetto definitivo approvato dal CIPE e corredato di i) piano economico finanziario, ii) convenzione di concessione, iii) pacchetto di garanzie e iv) eventuali misure pubbliche di sostegno al progetto.

5.2 Costi della progettazione

Nel caso delle infrastrutture strategiche, le ingenti spese di progettazione possono rappresentare una criticità iniziale per i committenti pubblici: una possibile soluzione sarebbe la costituzione di un fondo rotativo per la progettazione preliminare e definitiva, che potrebbe essere avviato con una dotazione minima iniziale del MEF ed alimentato con la destinazione di una parte dei canoni di concessione.

Tali costi potrebbero essere sostenuti dalla autorità concedente utilizzando il fondo rotativo e poi addebitati al concessionario come onere di concessione, per ricostituire la dotazione del fondo.

5.3 La Convenzione di concessione

Nelle operazioni di *project financing*, un elemento chiave è la Convenzione di concessione che, nel regolare i rapporti tra le parti, deve garantire una chiara e adeguata allocazione dei rischi e prevedere, tra l'altro, idonei meccanismi di adeguamento del rapporto tra concedente e concessionario e di riequilibrio del PEF a fronte di eventi imprevedibili, che esulano dal controllo del concessionario.

Con particolare riferimento alle concessioni di costruzione e gestione di opere autostradali, occorrerebbero schemi contrattuali più adeguati anche rispetto alle esigenze di "bancabilità" connesse alla finanza di progetto, conformemente alla prassi internazionale. A tale scopo sarebbe auspicabile:

(i) una revisione della Convenzione Unica affidata ad una commissione ristretta, che includa tecnici competenti della "Agenzia per le infrastrutture stradali ed autostradali" (ex art. 36 del decreto legge 98/2011) e benefici del contributo del settore bancario attivo nel *project financing* e dell'assistenza di consulenti legali esperti nel settore.

(ii) l'aggiornamento periodico all'occorrenza della stessa Convenzione Unica da parte di una Commissione permanente.

A valle dell'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE, elementi importanti per consentire uno sviluppo spedito e uniforme del progetto riguardano le procedure di approvazione delle revisioni del PEF e le competenze in relazione alla gestione del rapporto concessorio. In tal senso sarebbe importante l'attribuzione all'autorità concedente della competenza esclusiva per la gestione del rapporto. Il ricorso ulteriore al CIPE potrebbe essere previsto solo per limitati casi, quali modifiche al PEF o alla convenzione che dovessero comportare un aumento dei contributi pubblici a carico dello Stato o di enti diversi dall'autorità concedente.

5.4 Rischio traffico

Un elemento di criticità che in generale caratterizza l'intero settore autostradale è legato all'attribuzione del rischio traffico al soggetto concessionario (solo in parte mitigato dalla Delibera CIPE n. 39/2007), mentre il *project financing* necessiterebbe di una adeguata prevedibilità dei flussi di cassa.

Il successo e la rapidità di finanziamento dei progetti autostradali realizzati all'estero sono dovuti, tra l'altro, ad una allocazione dei rischi che prevede, conformemente alle regole Eurostat, che il concessionario assuma i rischi di completamento e di gestione (i.e. disponibilità) della autostrada, e il concedente sopporti il rischio traffico.

Il flusso di traffico risente, infatti, di molti fattori, che sono esogeni rispetto alla buona gestione del concessionario, tra cui scelte di politica dei trasporti (ad es. la concorrenza di altre infrastrutture); è quindi naturale che la pubblica amministrazione si faccia carico di questo rischio. Le modalità di intervento della Pubblica amministrazione in relazione al rischio traffico possono essere molteplici: (i) il concedente incassa le tariffe autostradali e paga un canone fisso al concessionario, oppure (ii) viene garantito un livello minimo di traffico, con l'eventuale integrazione del ricavi da parte del concedente su base mensile, semestrale o annuale, oppure (iii) il concedente corrisponde un pedaggio ombra.

Questi interventi di garanzia del rischio traffico potrebbero essere finanziati attraverso un fondo rotativo la cui provvista sia in capo all'intero settore autostradale.

5.5 Risoluzione anticipata del rapporto concessorio

Occorrerebbe definire in modo più puntuale il calcolo dell'indennizzo dovuto al concessionario in caso di risoluzione anticipata del rapporto. In particolare:

(i) reintrodurre il diritto del concessionario (già previsto dall'articolo 19, comma 2 bis, della legge 109/94), in caso di recesso per mancato riequilibrio del PEF, a percepire un indennizzo pari alle somme di cui alle lettere a) e b) dell'art. 158 del d.lgs. 163/06.

(ii) stabilire che, in caso di risoluzione della convenzione per fatto imputabile al concessionario, allo stesso spetti un indennizzo pari alle somme di cui alla lettera a) dell'art. 158 del D.Lgs. 163/06, al netto delle penali e degli ulteriori danni dovuti dal concessionario al concedente.

(iii) creare un raccordo con il d.I. 15 aprile 1997 (modello unificato di piano finanziario per le concessioni autostradali) e la Delibera CIPE 39/07 (direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale), al fine di includere le *c.d.* "poste figurative" nell'indennizzo dovuto al concessionario.

In base all'esperienza maturata è possibile quindi concludere che, per accelerare lo sviluppo delle infrastrutture (in particolare le grandi opere autostradali), sarebbe opportuno:

- affidare le gare di concessione di costruzione e gestione sulla base del progetto definitivo;
- dotare le autorità concedenti di un meccanismo di provvista per la progettazione preliminare e definitiva;
- snellire le procedure burocratiche, prevedendo nelle convenzioni tempi certi, e automatismi in termini di estensione temporale ed eventuale riequilibrio del PEF in caso di ritardi (attualmente non regolati);
- attribuire alle autorità concedenti maggiore autonomia per la gestione delle concessioni a valle della approvazione del progetto definitivo e del relativo PEF da parte del CIPE;
- disciplinare in maggior dettaglio l'indennizzo dovuto al concessionario in caso di risoluzione anticipata del rapporto;
- introdurre schemi contrattuali più flessibili rispetto alla Convenzione Unica, che rispondano anche alle esigenze di bancabilità.

Itinerario AV/AC Milano - Venezia

A cura di Fondazione ResPublica

La linea AV/AC Milano–Venezia, lunga complessivamente circa 244 km, è già in esercizio nel tratto tra Milano e Treviglio, completato a luglio 2007 con l'attivazione del tratto Pioltello–Treviglio e nel tratto Padova-Mestre.

La linea Milano–Venezia si estende su un territorio caratterizzato dalla mancanza di profili orografici impegnativi, da un'alta densità abitativa, da un reddito pro capite tra i più elevati in Europa e da una fortissima richiesta, oggi assolutamente non corrisposta, di infrastrutture volte a migliorare la situazione della mobilità, unanimemente considerata il principale ostacolo allo sviluppo economico ed al miglioramento della qualità della vita dell'intera area. In un contesto simile ogni investimento infrastrutturale capace di migliorare la mobilità incrementandone il potenziale quantitativo, ma anche la caratura qualitativa, dovrebbe poter raggiungere una redditività conforme alle previsioni.

Il completamento dell'opera è divenuto di cruciale importanza per l'Italia in quanto non rappresenta un semplice asse infrastrutturale, ma interessa aree vastissime che, nel segmento centrale, sono supportate a sud dagli *hub* portuali del sistema tirrenico e adriatico e a nord dagli assi stradali e ferroviari dei valichi del Sempione, del Gottardo e del Brennero.

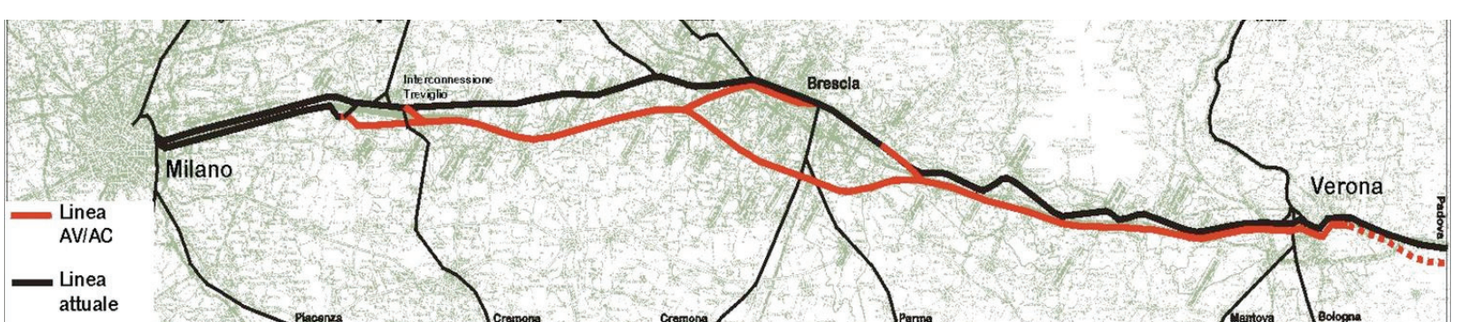
La Milano–Venezia è sicuramente la seconda tratta italiana per domanda, seppure con una struttura differente dalla Milano–Roma in quanto caratterizzata da percorrenze medie minori e una domanda maggiormente distribuita tra le coppie delle 4-5 stazioni principali.

Sebbene i benefici di un servizio da 300 km/h siano inferiori per una domanda di corto/medio raggio, le previsioni di raddoppio dell'offerta passeggeri fino ad un totale paragonabile alla Milano–Roma appaiono prudentemente credibili. Tuttavia, occorre ricordare che tra Milano e Roma una parte della nuova domanda viene dal trasporto aereo, cosa che non accadrebbe per la Milano–Venezia.

A seguito dell'inaugurazione del tratto Milano–Treviglio, il 7 maggio 2012 sono stati avviati i lavori della tratta Treviglio–Brescia per un importo pari a 2.050 milioni di euro. I lavori sui 57 Km fino a Brescia si prevede debbano concludersi nel 2016.

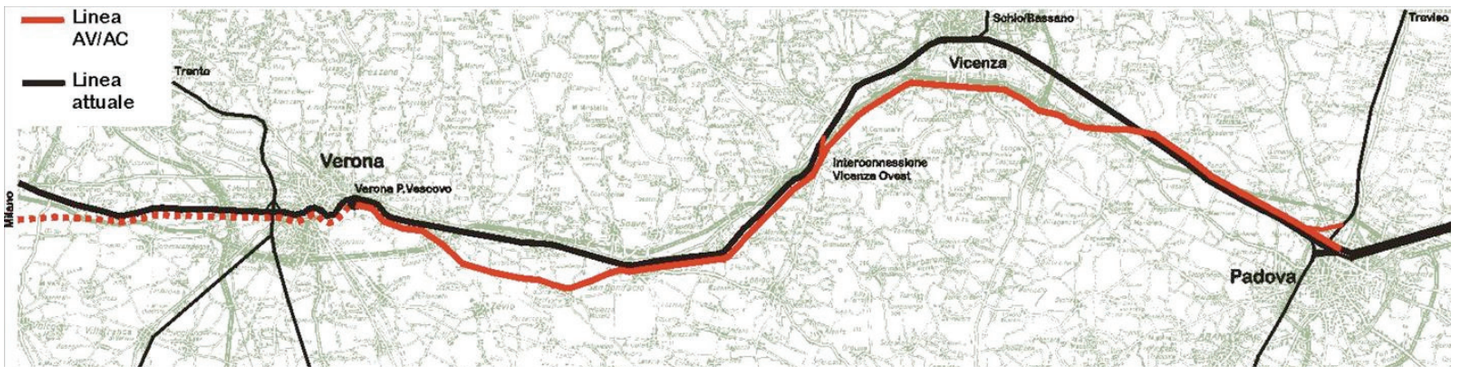
La costruzione della linea si sviluppa in due lotti: La Treviglio-Brescia e la Brescia–Verona.

Milano-Verona



Fonte: RFI

Verona-Padova



Fonte: RFI

Descrizione della linea

1. Treviglio-Brescia

Il percorso della Treviglio–Brescia si estende per 57 chilometri interamente nel territorio della Regione Lombardia.

Il percorso prevede il sovrapassaggio della linea Treviglio–Cremona per poi proseguire in affiancamento alla nuova BREBEMI (autostrada BREscia-BErgamo-MIlano la cui apertura è prevista per il 2013). Il tracciato della nuova linea Alta Velocità supera attraverso due viadotti il fiume Serio e successivamente il fiume Oglio per poi proseguire verso Brescia. Prima dell'entrata verso Brescia Ovest prevede un attraversamento in galleria nella zona della Madonna di Lovernato e un successivo passaggio in sotterraneo dell'autostrada A4 Milano–Venezia; per proseguire poi in affiancamento in rilevato della linea storica fino al fiume Mella. Sorpassato il Mella la linea si biforca rispetto alla linea storica per entrare nella Stazione Brescia Scalo e Brescia Centrale. La realizzazione della linea permetterà un abbassamento dei tempi di percorrenza di circa 13 minuti tra Milano e Brescia e un considerevole aumento della capacità complessiva dei collegamenti tra le due città.

Treviglio-Brescia

Fonte: RFI

Principali caratteristiche della Treviglio–Brescia:

Velocità di progetto	250-300 Km/h
Pendenza massima	14,6 per mille
Alimentazione	25 kV circa 50Hz
Segnalamento	ERTMS/livello 2

Procedimento amministrativo Treviglio-Brescia

Nel 1991 TAV S.p.A. (fusa per incorporazione in RFI con effetto dal 31.12.2010), il Consorzio Cepav Due ed ENI hanno stipulato una Convenzione avente ad oggetto la linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Verona[1].

In data 19/04/2011 è stato sottoscritto tra RFI, il Consorzio Cepav Due ed ENI l'Atto Integrativo alla Convenzione del 15/10/1991.

Il CIPE con la delibera n.81 del 22 settembre 2009 e successivamente, con la delibera n.85 del 18 novembre 2010, ha approvato il progetto definitivo ed i relativi due lotti costruttivi, rendendo disponibili risorse finanziarie per 1.130,95 milioni di euro ai fini della realizzazione dei lavori del primo lotto costruttivo, assumendo contestualmente l'impegno al finanziamento dell'intera opera entro il costo totale di 2.050 milioni di euro.

L'importo di aggiudicazione si riferisce al prezzo forfettario da contratto con il Consorzio Cepav Due, in esso è inclusa la quota per rimborso delle garanzie e viene tenuto conto dell'intervento (per un importo lavori di 146 milioni di euro come definito in sede CIPE), ricadente nel primo lotto costruttivo e relativo alla penetrazione urbana dell'interconnessione AV in Brescia, da realizzare a cura di RFI mediante appalto.

Ad aprile 2011 è stato sottoscritto l'Atto Integrativo con il *General Contractor* che ha dato avvio alla realizzazione dei lavori di un primo lotto costruttivo, come autorizzato dal CIPE nel novembre 2010 in ottemperanza a quanto previsto per le opere ricomprese nei progetti prioritari lungo i corridoi europei TEN-T dalla legge 191/2009 all'art. 2, commi 232 e 233.

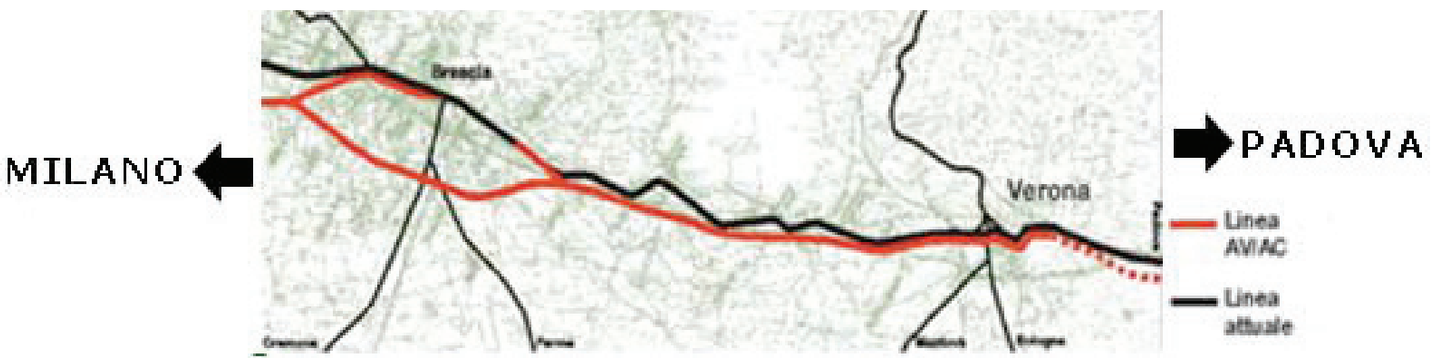
Il 7 maggio 2012 sono stati avviati i lavori che si concluderanno nel 2016.

1 Le informazioni sono state elaborate sulla base delle schede dell'Autorità per la Vigilanza dei Contratti Pubblici (AVCP)

2. Brescia–Verona–Padova

Per quanto riguarda la Brescia–Verona, parte della tratta AV/AC Milano-Verona, il Contratto di Programma prevede un costo di investimento pari a 2.747 milioni di euro tra le Opere programmatiche.

Brescia-Verona

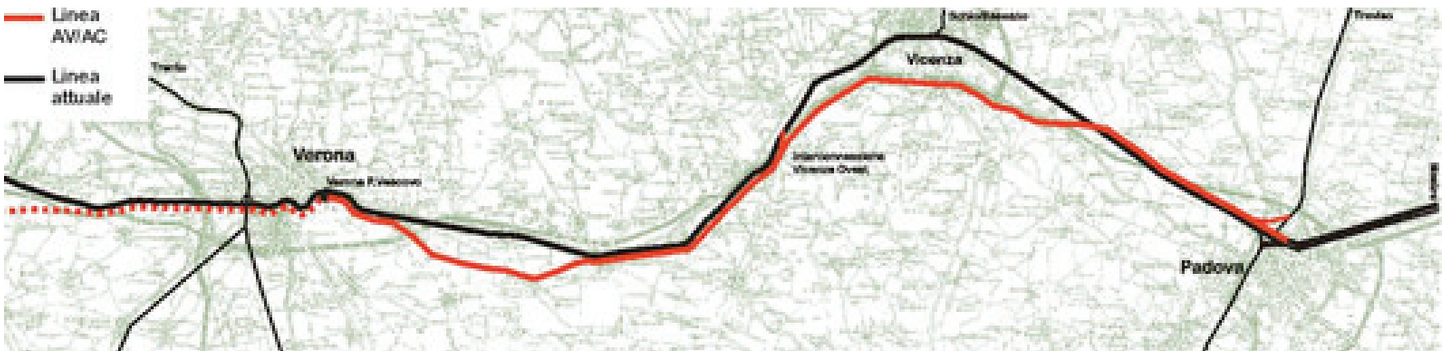


Fonte RFI

La tratta Verona–Padova si estende nel territorio della Regione Veneto. Il progetto ha per obiettivo il quadruplicamento di tale tratta, di cui è prevista la "rilocazione" in alcuni casi di stretto affiancamento tra le due linee. La nuova linea ferroviaria a doppio binario con caratteristiche di alta velocità avrà una lunghezza di 76,5 km, in parte in affiancamento alla rete ferroviaria esistente e in parte all'Autostrada A4. Questo dovrebbe permettere di evitare ulteriori tagli sul territorio e di minimizzare l'estensione delle nuove infrastrutture.

L'integrazione tra nuova linea e linea esistente sarà realizzata attraverso due interconnessioni, complessivamente lunghe circa 5 Km, localizzate a Vicenza e nel punto di ingresso a Padova per il collegamento tra linea AV/AC e la linea "di gronda" merci di Venezia sulla direttrice Castelfranco–Treviso–Udine/Portogruaro.

Verona-Padova



Fonte RFI

Procedimento amministrativo tratta Verona- Padova

Il 6 novembre 2009 è stato sottoscritto il 2° Atto aggiuntivo all'IGQ Regione del Veneto nel quale la tratta veneta dell'asse ferroviario AV-AC Milano–Venezia–Trieste (Corridoio TEN 5) viene confermata tra le infrastrutture di preminente interesse nazionale.

Con la delibera n. 27 del 13 maggio 2010 il CIPE ha espresso parere favorevole sullo schema di aggiornamento 2009 del Contratto di Programma di RFI 2007-2011. Nell'Allegato Infrastrutture alla Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 l'opera "AV/AC Verona-Padova" è stata riportata nelle tabelle: "1: Programma delle Infrastrutture Strategiche – Aggiornamento 2010"; "2: Programma Infrastrutture Strategiche – Opere da avviare entro il 2013 "; "5: Stato attuativo dei progetti approvati dal CIPE 2002-2010". Nella Seduta del 4 novembre la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha sancito l'accordo sull'Allegato Infrastrutture.

Costo della linea

Il Costo di investimento attualmente previsto dal CIPE è di 8.853 mln di euro per la tratta Brescia – Padova (escludendo quindi la Treviglio-Brescia in costruzione e già finanziata per 2.050 mln di euro) così ripartito:

Brescia - Verona	3.450 mln
Nodo di Verona	675 mln
Verona Padova	4.728 mln

3. Ipotesi di riduzione del costo di investimento

Al fine di realizzare l'opera, considerando le attuali limitate disponibilità della Finanza pubblica, è necessario intervenire sui costi e sulle modalità di finanziamento:

- ridurre il costo di investimento (portandolo ad un costo a chilometro in linea con altre tratte già finanziate);
- costruire una proposta di finanziamento con PPP;
- ai fini del PPP considerare i traffici e i ricavi sull'intera tratta Milano-Mestre.

Sono state analizzate diverse ipotesi in termini di costo dell'investimento e di accesso al finanziamento privato.

Per semplicità nel seguito si riportano le due ipotesi principali che si ritengono più interessanti ai fini di una rapida realizzazione:

Ipotesi 1: riduzione del costo dell'opera a 5.843 milioni e finanziamento con PPP a condizioni agevolate (es. *project bond*, garanzie BEI).

Ipotesi 2: riduzione del costo dell'opera a 4.000 milioni e finanziamento con PPP a condizioni di mercato e possibile defiscalizzazione del reddito imponibile ai fini IRES.

Queste ipotesi costituiscono la base di questo studio, ma possono presentarsi ipotesi intermedie.

La necessità di ridurre i costi di investimento al fine di realizzare l'opera in tempi rapidi e di reperire, per quanto possibile, finanziamenti privati in grado di ridurre l'onere a carico dello Stato, ha portato a sviluppare soluzioni alternative. Mantenendo velocità fino a 250 km/h, in linea con le caratteristiche di domanda di mobilità della regione padana, attraverso alcune ottimizzazioni a livello urbanistico-funzionale e con semplificazioni *standard*, è possibile una riduzione del costo di investimento a 5.843 milioni di euro (circa 44 mln/km).

Nella seconda ipotesi è stata invece considerata una più "drastica" revisione del progetto con riduzione del costo a chilometro a 30 mln di euro, come già avvenuto per la costruzione della tratta Treviglio-Brescia in un contesto caratterizzato da difficoltà orografiche e di antropizzazione simili. Su queste basi sono state condotte delle elaborazioni che, partendo da un costo a chilometro stimato in 30 milioni di euro, portano ad un costo complessivo per la tratta Brescia–Padova di circa 4.000 milioni di euro.

In entrambe le ipotesi il tema dell'attraversamento di Vicenza non è stato considerato e ci si è limitati alle opere già approvate dal CIPE.

L'attraversamento di Vicenza viene successivamente analizzato in una nota nella parte finale del presente *report*. Al momento infatti non esiste alcuna pianificazione della nuova infrastruttura ferrovia in territorio vicentino.

	Costo Investimento	Contributo pubblico % sull'investimento a vita intera	Costo del debito	Costo dell'*equity*
Ipotesi 1	5.843 mln	25%	6%	10%
Ipotesi 2	4.000 mln	25%	7%	10%

4. Il modello di PPP

Le ipotesi si riferiscono all'implementazione di un modello di PPP con contributo a fondo perduto minimo da parte dello Stato (circa 25% del costo dell'investimento) e remunerazione dei capitali privati attraverso un canone di disponibilità annuo da corrispondere alla società di progetto (SPV) incaricata della costruzione della linea e coperto in parte dai ricavi di traffico e in parte da una quota integrativa pubblica al canone a carico dello Stato.

Tali canoni sarebbero riconosciuti da parte di RFI alla Società di Progetto titolare del PPP dal completamento dell'opera fino al termine della concessione, e rimarrebbero condizionati al raggiungimento degli standard qualitativi e quantitativi determinati nel contratto sulla base degli obiettivi di qualità, sicurezza e affidabilità definiti.

L'utilizzo di canoni di disponibilità consente, al verificarsi dei presupposti di classificazione Eurostat secondo i criteri SEC 95, di evitare il consolidamento *ex ante* nel debito pubblico di quei contributi la cui erogazione avviene in modo differito. Solo la quota annua del canone integrativo a carico dello stato viene considerata ai fini del calcolo del *deficit*.

5. Il finanziamento

Ipotesi di base del modello finanziario

Le elaborazioni condotte sono state sviluppate sulla base delle informazioni derivate dalla documentazione seguente:

- valutazione economico finanziaria effettuata da RFI.
- piano economico finanziario (PEF) presentato da RFI al CIPE in data 27/07/2009, in allegato alla richiesta di assegnazione fondi a carico delle risorse di cui al d.lgs. n°190/2002, relativamente all'anticipazione del lotto funzionale della Treviglio-Brescia.

Nelle ipotesi sopra riportate si è fatto esplicitamente riferimento all'alternativa senza variante del nodo di Vicenza che sarà oggetto dell'approfondimento nella parte finale del presente documento.

Ai fini delle valutazioni, rispetto alla documentazione recepita da RFI, sono state introdotte alcune modifiche sostanziali:

- Adeguamento della data di entrata in esercizio commerciale dell'opera, aggiornata dal 2013 al 2016, limitatamente alla Treviglio–Brescia;
- Slittamento della data di entrata in esercizio commerciale della Brescia–Verona–Padova al 2020, fermo restando la data di fine valutazione al 2060, termine della concessione RFI;
- Modificazione del quadro legislativo di riferimento, nel frattempo intervenuto, poiché le valutazioni di RFI furono basate sull'art.75 della legge finanziaria 2003, abrogato con decorrenza 1/1/2006.

Dati base linea ferroviaria Milano-Verona-Padova

Data di inizio valutazione	2012
Data di inizio esercizio commerciale (Treviglio–Brescia)	2016
Data di inizio esercizio commerciale (Brescia–Verona–Padova)	2020
Termine del periodo di valutazione	2060
Indice di variazione dei prezzi al consumo nel periodo di valutazione	1,5%

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

Il pedaggio e i costi sono stati aggiornati annualmente secondo l'indice programmato di variazione dei prezzi al consumo dell'1,5%. I costi di investimento e i relativi flussi annuali di spesa sono stati espressi viceversa in termini monetari correnti.

La stima del traffico di progetto è stata dedotta dalle valutazioni di RFI.

Malgrado il costo di investimento si riferisca al completamento della linea tra Brescia e Padova la quantità di servizio resa (treni/km), secondo quanto indicato da RFI, è stata commisurata all'intera percorrenza Milano–Venezia (244 km), in quanto riferita al traffico differenziale emergente solo in presenza dell'intera linea, senza soluzioni di continuità.

Stima del traffico di progetto

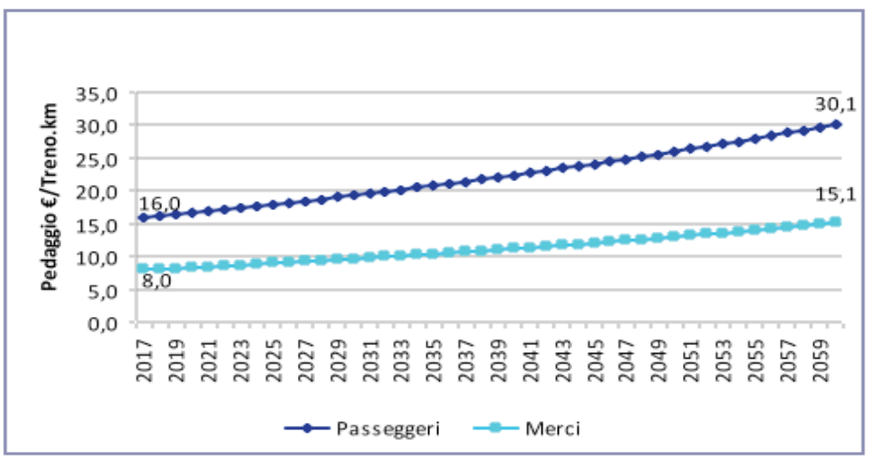
		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Treni Passeggeri AV	Treni/a	70	79	84	86	88	89
Treni merci	Treni/a	52	57	64	72	80	89
Totale Treni (Passeggeri e Merci)	Treni/g	122	136	148	158	168	178
Percorrenza media	**Km**	**244**					
Quantità di servizio: Treni Passeggeri AV	mln. Treni.km/a	6,0	6,7	7,2	7,3	7,5	7,6
Quantità di servizio: Treni merci	mln. Treni.km/a	3,8	4,2	4,7	5,3	5,9	6,5

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

Se fin dall'inizio il livello di traffico considerato fosse vicino al fisiologico finale – a meno dei normali tassi marginali di crescita – la redditività del progetto aumenterebbe in modo sostanziale a parità di condizioni.

La figura seguente mostra le ipotesi di pedaggio sulla linea in oggetto per treni passeggeri e merci. Tali ipotesi sono derivate dalle valutazioni di RFI con una evoluzione media annua dell'1,5% a confronto con l'1,8% assunto da RFI.

Profili di pedaggio (Pedaggio euro/Treno. Km)



Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

L'importo del pedaggio, basato sui valori unitari attuali è un altro parametro che condiziona in modo determinante la redditività dell'investimento infrastrutturale ferroviario. Sarebbe interessante effettuare approfondite analisi di sensitività di mercato circa la possibilità di ottenere in quest'area del Paese prezzi particolarmente interessanti dagli utilizzatori finali, i passeggeri, che qui sono "affamati" di mobilità di qualità, in particolare ferroviaria.

Non si vogliono certo trascurare le complicazioni derivanti dal ribaltamento del pedaggio sul prezzo dei biglietti ma, se il mercato fosse disponibile come sembra, a pagare un extra prezzo per disporre di un bene che, nell'area, è considerato di grande valore, si dovrebbe trovare il modo di trasferire questi *extra* introiti, almeno in parte, sui pedaggi e quindi sulla remunerazione dell'investimento infrastrutturale.

Ipotesi 1: investimento a 5.843 milioni.

È stata quindi condotta una prima ipotesi che considera un costo di investimento di 5.843 milioni di euro unitamente a condizioni di finanziamento agevolate che prevedono un accesso a capitale di debito al 6% e una remunerazione dell'*equity* al 10%.

Stima del costo di investimento linea Brescia–Padova

(milioni di euro)

Composizione investimento	
Linea AV/AC Brescia - Padova	5.843

Il valore del WACC stimato, applicabile a flussi monetari correnti dopo le imposte, è valutato come segue:

Costo dell'*equity*	10%
Costo del debito (al lordo di schermo fiscale)	6%
WACC	5,48%

Il valore del WACC pari a 5,48 % è stato ottenuto considerando un l*everage* Debito/*Equity* pari a 80/20.

Al costo di investimento sopra riportato si aggiungono circa 126 milioni di euro di costi di manutenzione straordinaria a vita intera e interessi passivi capitalizzati per 957 milioni di euro.

Relativamente alle ipotesi effettuate e alle condizioni di finanziamento individuate, applicando i criteri precedentemente esposti, si stima che il costo complessivo di investimento, inclusivo di manutenzione straordinaria e di interessi capitalizzati nel periodo di costruzione, ammonti a circa 6,9 miliardi di euro.

Per garantire condizioni di stabilità economico-finanziaria si stima che la copertura del fabbisogno suddetto debba essere assicurata per il 25% circa da contribuzione pubblica (contributi pubblici a fondo perduto) mentre il 75% potrebbe essere finanziato con capitale di rischio/indebitamento.

Il progetto prevede la realizzazione di un PPP con canone di disponibilità da erogare dall'anno in entrata in esercizio della linea e finanziato dai ricavi della linea e da un contributo pubblico integrativo annuo (*on balance* solo per la quota annua). L'ammontare di detto canone è finalizzato a garantire la remunerazione del servizio del debito e del capitale di rischio.

L'analisi condotta porta a stimare un canone di disponibilità pari a 508,5 milioni di euro dei quali 161 milioni da ricavi di traffico e 347,3 milioni da contributo pubblico integrativo da versare annualmente ad integrazione di detti ricavi.

Canone di disponibilità

Canone da ricavi	Integrazione pubblica al canone	Totale
161	347,3	508,5

Indici a vita intera

Investimento fisso	mln.euro	5.843
Lunghezza della linea e relative interconnessioni	km	132
Investimento unitario	mln.euro/km	44,3
Investimento/unità di traffico	euro/Treni.km	19,1
Ricavi/unità di traffico	euro/Treni.km	17,5
Contributi pubblici a fondo perduto	mln.euro	1.700
Percentuale sull'Investimento fisso	%	29,1%
VAN contributi pubblici a fondo perduto (°)	mln.euro	1.271
Rapporto traffico passeggeri/merci		1,21

(°) Su base attualizzata al tasso pari al WACC.

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

Profili di redditività

Profilo di redditività		
Vista Globale (Azionista Stato)		
TIR su Investimento Totale "*unlevered*"	%	1,66
Vista del Gestore dell'infrastruttura (°°)		
Rapporto di *equity*: E/(E+D)	%	20,0%
TIR sull'*equity*	%	10,00
Costo del debito	%	6,00
Costo opportunità del capitale (WACC)	%	5,48

(°°) Al netto dei contributi pubblici a fondo perduto

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

Sintesi a vita intera

Conto Economico:		
Ricavi	mln. euro	8.433
Costi operativi	mln. euro	-1.095
Margine operativo lordo (MOL)	mln. euro	7.339
Ammortamenti	mln. euro	-4.129
Utile operativo	mln. euro	16.212
Gestione finanziaria	mln. euro	-4.824
Imposte	mln. euro	-3.774
Utile netto	mln. euro	7.614
Impieghi:		
Investimento fisso	mln. euro	5.843
Interessi passivi capitalizzati	mln. euro	957
Manutenzione straordinaria	mln. euro	108
Totale Impieghi	mln. euro	6.908
Coperture:		
Saldo tra debiti e credito IVA	mln. euro	96
Contributi pubblici a fondo perduto	mln. euro	1.700
Equity	mln. euro	1.022
Indebitamento	mln. euro	4.090
Totale Coperture	mln. euro	6.908
Vita media del debito	**anni**	**19,7**

Fonte: Elaborazione ResPublica su dati RFI

Una riduzione del 10% dei costi di investimento chilometrici contribuirebbe in modo importante al miglioramento della redditività della tratta in questione e di tutte quelle che dovessero essere realizzate in futuro.

Ipotesi 2: Investimento a 4.000 milioni

La seconda ipotesi considera un costo di investimento di 4.000 milioni di euro e un contributo pubblico a fondo perduto pari a circa il 25% del costo di investimento a vita intera.

L'ipotesi in esame considera un aumento del costo del finanziamento in linea con le attuali condizioni di mercato, il costo delle commissioni bancarie e la defiscalizzazione del reddito imponibile ai fini IRES.

Stima del costo di investimento linea Brescia–Padova

(mln di euro)

Composizione investimento	
Linea AV/AC Brescia - Padova	4.000

Il valore del WACC stimato, applicabile a flussi monetari correnti dopo le imposte, è valutato come segue:

Costo dell'*equity*	10%
Costo del debito (al lordo di schermo fiscale)	7 %
WACC	6,26 %

Il valore del WACC pari a 6,26 % è stato ottenuto considerando un *leverage* Debito/*Equity* pari a 80/20.

Al costo di investimento sopra riportato si aggiungono interessi passivi capitalizzati per 924 milioni, manutenzione straordinaria per 108 milioni e commissioni bancarie per 591,8 milioni di euro.

Relativamente alle ipotesi effettuate e alle condizioni di finanziamento individuate, applicando i criteri precedentemente esposti, si stima che il costo complessivo di investimento, inclusivo di manutenzione straordinaria, di interessi capitalizzati e di commissioni bancarie ammonti a circa 5,6 miliardi di euro.

Lo sviluppo di progetti in *Project Finance* e PPP può comportare significativi costi connessi agli oneri di finanziamento richiesti dagli istituti bancari. Tali oneri possono essere classificati in:

1. Oneri di natura fiscale;
2. Oneri per commissioni bancarie;
   a. *Arrangement fee*: pagamento *up-front*, corrispondente al 2,75% dell'ammontare del mutuo. Il suddetto tasso rappresenterebbe il margine che la banca consegue, stante il tasso di interesse praticato, rispetto al costo della relativa provvista valutaria. Poiché gli istituti bancari considerano di adottare un *Construction Loan*, da rifinanziare alla data di entrata in esercizio dell'opera, di fatto l'*Arrangement fee* risulta duplicato;
   b. *Commitment fee*: si tratta di un pagamento, da applicarsi, in corrispondenza dei singoli tiraggi, sulla quota di mutuo non ancora utilizzata. Il tasso praticato è del 1,1% (40% del tasso del 2,75% di cui sopra).
3. Oneri per la costituzione della *Debt Service Reserve Account* (DSRA): supplemento di finanziamento, collocato temporalmente nel semestre precedente la data di entrata in esercizio dell'opera, destinato a costituire una riserva di cassa equivalente al servizio del debito di un semestre.

Va rilevato che tali costi sono fortemente ridimensionati nel caso di soggetti debitori dotati di adeguata solidità finanziaria, quali ad esempio Ferrovie dello Stato, mentre insorgono, nei confronti di Società Veicolo di progetto, (spesso considerate alla stregua di scatole vuote). La presenza di adeguate garanzie potrebbe quindi ridurne significativamente l'entità.

Valutazioni effettuate presso primari istituti bancari hanno così stimato tali oneri in caso di applicazione dell'attuale proposta con investimento di 4.000 milioni di euro e contributo pubblico pari a circa il 25% del costo di investimento:

Imposta sostitutiva	8,6 mln
Arrangement fee	178 mln
Commitment fee	243 mln
DSRA	160,8 mln
Totale	**591,8 mln**

Per garantire condizioni di stabilità economico-finanziaria è stato stimato che la copertura del fabbisogno suddetto sia assicurata per il 25% circa da contribuzione pubblica (contributi pubblici a fondo perduto) mentre il 75% potrebbe essere finanziato con capitale di rischio/indebitamento.

Il progetto prevede la realizzazione di un PPP con canone di disponibilità da erogare dall'anno in entrata in esercizio della linea e finanziato dai ricavi della linea e da un contributo pubblico integrativo annuo (*on balance* solo per la quota annua). L'ammontare di detto canone è finalizzato a garantire la remunerazione del servizio del debito del capitale di rischio.

Alla luce di tali ipotesi emerge che per la realizzazione dell'infrastruttura in argomento, utilizzando per tutto il periodo di Concessione la defiscalizzazione del reddito imponibile ai fini IRES, occorre un canone di disponibilità annuo a regime (2020) a carico dello Stato/Concedente di un importo non inferiore a 460 milioni, che al netto dei ricavi da traffico a favore dello Stato/Concedente (previsti al 2020) corrisponde ad un integrazione effettiva pubblica di euro 303 milioni annui. I suddetti valori al 2020 dovranno essere indicizzati dell'inflazione per gli anni successivi.

Lo stanziamento di tale canone di disponibilità a carico dello Stato deve rappresentare un elemento indispensabile per garantire la bancabilità del progetto anche alla luce della criticità rappresentata dalla eccessiva durata del debito finanziario.

Canone di disponibilità (mln euro)

Canone da ricavi	Integrazione pubblica al canone	Totale
158,4	303	461,6

Indici a vita intera

Investimento fisso	mln.euro	4.000
Lunghezza della linea e relative interconnessioni	km	132
Investimento unitario	mln.euro/km	30,3
Investimento/unità di traffico	euro/Treni.km	13,0
Contributi pubblici a fondo perduto	mln.euro	1.212,1
Percentuale su Investimento fisso	%	30%
VAN contributi pubblici a fondo perduto (°)	mln.euro	868,4

(°) Su base attualizzata al tasso pari al WACC.

Profili di redditività

Profilo di redditività		
Vista del Gestore dell'infrastruttura (°)		
Rapporto di *equity:* E/(E+D)	%	20,0%
TIR sull'*equity*	%	10,00
Costo del debito	%	7,00
Costo opportunità del capitale (WACC)	%	6,26

(°) Al netto dei contributi pubblici a fondo perduto

Sintesi a vita intera

Conto Economico:		
Ricavi	mln.	8.433
Costi operativi	mln. euro	-1.095
Margine operativo lordo (MOL)	mln. euro	7.339
Ammortamenti	mln. euro	-4.129
Utile operativo	mln. euro	16.212
Impieghi:		
Investimento fisso	mln. euro	4.000
Interessi passivi capitalizzati	mln. euro	924
Manutenzione straordinaria	mln. euro	108
Altre commissioni	mln.euro	591
Totale Impieghi	mln. euro	5.622
Coperture:		
Saldo tra debiti e credito IVA	mln. euro	99
Contributi pubblici a fondo perduto	mln. euro	1.123
Equity	mln. euro	858
Indebitamento	mln. euro	3.434
Totale Coperture	mln. euro	5.622
Vita media del debito	anni	18,5

I risultati potrebbero essere ulteriormente migliorati soprattutto per quanto riguarda la remunerazione dell'*equity*, anche per effetto della riduzione delle commissioni di strutturazione, poichè il finanziamento potrebbe essere sottoscritto dalla Cassa Depositi e Prestiti fino ad un importo massimo del 50% mentre il restante 50% potrebbe essere sottoscritto congiuntamente dalla BEI, dalla SACE e da altri soggetti finanziatori da individuare con apposita procedura di gara.

Nota alla deducibilità del reddito imponibile ai fini IRES

È stato condotto un approfondimento finalizzato a valutare l'impatto della defiscalizzazione del reddito imponibile ai fini IRES che potrebbe rappresentare un incentivo per investimenti infrastrutturali. Dalle elaborazioni condotte si evince che, stante le condizioni sopra riportate nell'ipotesi 2, costo di investimento totale (4.000 mln euro) e contributo pubblico pari a circa il 25% del costo a vita intera, il canone di disponibilità annuo da corrispondere alla SVP senza defiscalizzazione (cioè alle attuali condizioni) salirebbe di 95 milioni di euro portandosi a 556 milioni di euro (di cui 158 da ricavi e 398 da integrazione pubblica).

Canone di disponibilità *(mln euro)*

Canone da ricavi	Integrazione pubblica al canone	Totale
158	398	556

Confronto di sintesi tra le proposte 1 e 2 (milioni di euro):

	Ipotesi 1	Ipotesi 2
Investimento fisso (solo Brescia – Padova)	5.843	4.000
Investimento unitario (su 132 km)	44,3	30,3
Interessi passivi capitalizzati e altre capit.	1.083	1.623
Totale	6.926	5.622
Costo dell'*equity*	10%	10%
Costo del debito	6%	7%
Rapporto di equità: E/(E+D)	20%	20%
Coperture		
Contributi a fondo perduto sull'investimento inziale	1.700	1.231
% sull'investimento fisso	29%	30%
Equity	1.486	858
Indebitamento	5.943	3.434

	Proposta 1	Proposta 2
Canone di disponibilità annuo	508	461
di cui canone generato da ricavi di traffico	161	158
di cui canone integrativo da risorse pubbliche	347,3	303

6. Nota integrativa relativa al nodo di Vicenza

Da molti anni si discute se il tracciato della nuova linea Milano–Venezia debba o no comprendere una stazione di Vicenza. Nelle ipotesi sopra effettuate si è per ora fatto riferimento a progetti che non prevedono una stazione vicentina situata in città (o nei dintorni della città) e che presentano quindi una minore onerosità per lo Stato. Attualmente tra Montebello e Grisignano il più recente atto amministrativo (la delibera CIPE marzo 2006) non approva alcun tracciato e rinvia al futuro qualsiasi progetto in merito.

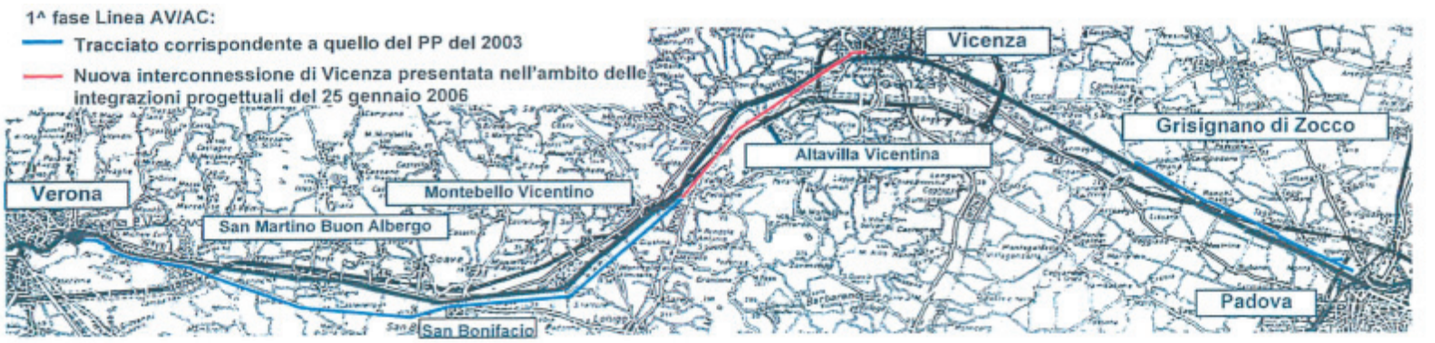
Il servizio passeggeri in Veneto deve configurarsi come un modello di linea ad Alta velocità capace di rispondere alle esigenze del territorio. Per questo motivo non è auspicabile l'adozione di un sistema AV del tipo "Milano–Napoli": caratterizzato da velocità molto elevate e fermate distanti oltre 200 km tra loro. Il tessuto urbano della pianura padano-veneta si caratterizza invece per nuclei di media grandezza (Verona, Vicenza, Padova e Mestre) distanti tra loro 30-50 km e centrali rispetto ad insediamenti diffusi e capaci di attrarre traffico passeggeri.

Vengono quindi di seguito esposte diverse ipotesi di progetto riguardanti il nodo di Vicenza.

Nel Progetto preliminare inviato al MIT nel 2003 è stata adottata la soluzione progettuale presentata da RFI nell'ambito del Gruppo di Lavoro istituito nel 2002, composto dai rappresentanti di RFI, TAV, MIT, Regione Veneto e Comune di Vicenza con l'obiettivo di determinare la soluzione di attraversamento per il nodo ferroviario di Vicenza.

La soluzione individuata prevedeva un tracciato esterno al nodo di Vicenza, prevalentemente in superficie, in affiancamento all'autostrada A4 con uscita e attestamento dei treni nell'attuale Stazione di Vicenza, un'interconnessione a ovest di Vicenza con la linea storica in località Montebello.

Nella riunione intervenuta nel dicembre del 2004 i rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno concordato un'articolazione del progetto in due fasi. Una prima fase che considera la realizzazione della linea tra Verona e Vicenza e tra Grisignano Zocco e Padova secondo lo schema sotto riportato e che non considera l'attraversamento di Vicenza:



Fonte RFI

Il progetto considerava il prolungamento della galleria di San Martino Buon Albergo, l'adeguamento a standard SFMR delle stazioni della linea storica nella Provincia di Padova, la variante di San Michele relativa ad interventi di mitigazione ambientale in uscita da Verona Porta Vescovo e una nuova interconnessione alla città di Vicenza. Tale interconnessione consiste in un collegamento a doppio binario, prevalentemente interrato della linea AV/AC a partire dal Comune di Altavilla Vicentina sino alla stazione di Vicenza, da ristrutturare in conseguenza del ramo di collegamento della zona di Ponte Alto dove si prevede l'interconnessione.

Tre proposte alternative

Vengono dunque presentate tre diverse alternative[2] per la soluzione del nodo vicentino:

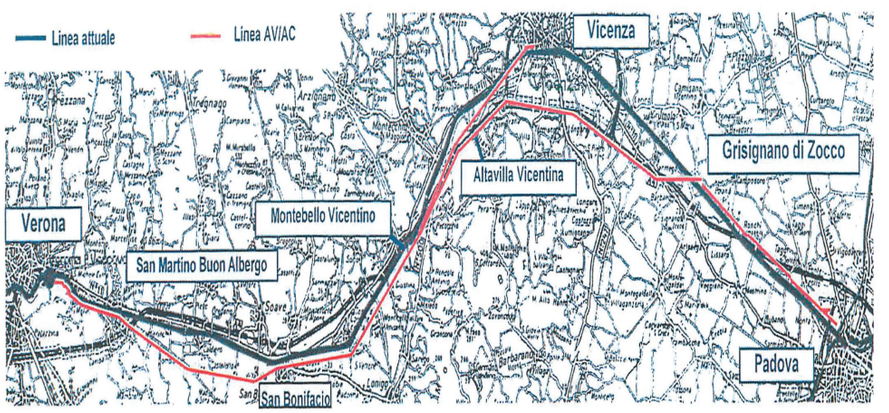
- proposta A: prevista da progetto preliminare nel 2003 che esclude l'attraversamento di Vicenza;
- proposta B: soluzione approvata come corridoio dalla delibera CIPE 2006 che prevede l'attraversamento in sotterraneo di Vicenza con una nuova stazione sotterranea in corrispondenza dell'attuale;
- proposta C: soluzione innovativa presentata dagli enti e istituzioni locali che propone l'attraversamento di Vicenza parzialmente interrata e la realizzazione di una nuova stazione a Vicenza Ovest in superficie.

2 Le informazioni sulle proposte A e B sono state elaborate sulla base di documenti RFI

Proposta A

La proposta prevista nel Progetto preliminare del 2003 prevede che ad est di Altavilla Vicentina la nuova lineaa AV/AC prosegua adiacente all'autostrada, secondo il tracciato originario del progetto come da approvazione nel giugno 2003, fino alla stazione di Grisignano di Zocco.

Proposta A di linea esterna alla città in affiancamento all'autostrada



Fonte RFI

Il costo di investimento per tale proposta è di 800 milioni di euro.

Il territorio interessato ha mostrato di non apprezzare tale soluzione che di fatto esclude la città di Vicenza dal percorso dell'AV ferroviaria e comporta un impoverimento dell'offerta di treni di collegamento con la città.

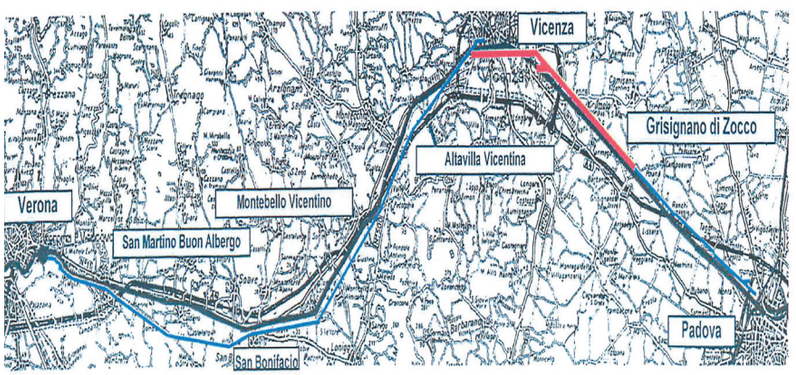
Proposta B

Tale soluzione è stata approvata con Delibera CIPE 94/2006 e prevede un nuovo tracciato che sotto-attraversa in galleria la stazione di Vicenza fino a Lerino e quindi prosegue in affiancamento alla linea ferroviaria esistente tra Lerino e Grisignano di Zocco.

Il costo per questa alternativa è stato stimato in **1**.150 milioni di euro ai quali vanni aggiunti circa 500 milioni di euro per la realizzazione della nuova stazione interrata di Vicenza.

Proposta B di sottoattraversamento di Vicenza con stazione sotterranea

1^ fase Linea AV/AC — 2^ fase Linea AV/AC



Fonte RFI

La suddetta delibera CIPE (n.94 del 29 marzo 2006) riportava che per la seconda fase era solo "individuato il corridoio nell'ambito del quale si colloca il tracciato della nuova linea AV/AC" e che " si rinviava – per la valutazione della formale localizzazione urbanistica e la compatibilità ambientale - al relativo progetto definitivo che dovrà essere presentato ….contestualmente alla presentazione del progetto definitivo delle tratte" costituenti la prima fase.

Nelle prescrizioni adottate nell'ambito della stessa delibera il CIPE si stabiliva che la seconda fase funzionale sarebbe stata costituita dalla "realizzazione di un nuovo tracciato che sotto attraverserà, in galleria, la stazione di Vicenza, fino a Settecà, in prossimità dell'attuale fermata di Lerino" per poi proseguire in affiancamento alla ferrovia esistente tra Lerino e Grisignano di Zocco.

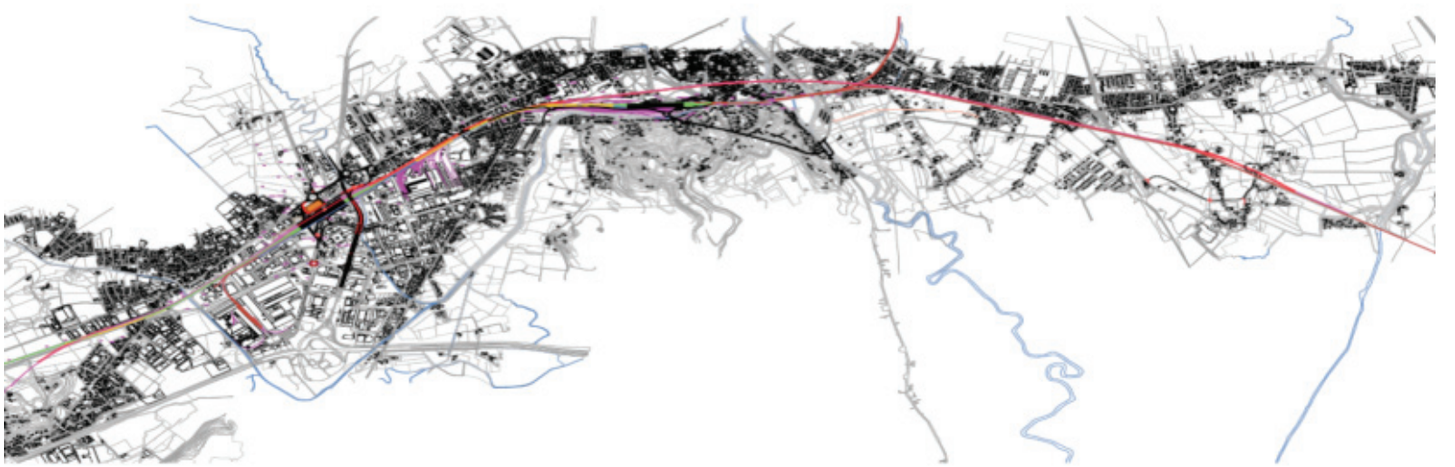
Proposta C

La Proposta C mira da un lato a non escludere la città di Vicenza dalla nuova linea ferroviaria (come previsto alla Proposta A) garantendo alla città una stazione ad hoc arretrata rispetto all'attuale stazione di Vicenza Centro e dall'altro lato mira a contenere i costi elevati conseguenti all'adozione della Proposta B.

La proposta, concertata con gli enti e le istituzioni locali prevede il parziale sotto-attraversamento in galleria della città di Vicenza e una nuova stazione AV/AC in zona Fiera situata in prossimità del casello autostradale Vicenza Ovest (zona Fiera).

La linea così progettata, con la nuova stazione in prossimità della Fiera andrebbe a inserirsi nel nuovo Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale (SFMR) e consentirebbe di assorbire i passeggeri dell'area della "Grande Vicenza" (Altavilla, Montecchio M, Brendola, Trissino. Arzignano). La nuova stazione Fiera godrebbe inoltre di una posizione privilegiata (avanti al Casello Autostradale Vicenza Ovest) che consentirebbe l'accesso da ampie parti del Veneto, rendendola in alcuni casi più velocemente raggiungibile rispetto a stazioni geograficamente più vicine.

Proposta C di sottoattraversamento di Vicenza con stazione superficiale in zona Fiera
(in rosso l'area della nuova stazione Vicenza Fiera)



Il progetto prevede un tracciato in superficie in affiancamento alla linea storica fino alla stazione di Vicenza Fiera. In uscita dalla stazione il tracciato prosegue con l'interramento della linea AV prima al di sotto della linea storica e successivamente a nord della stessa in prossimità della stazione di Vicenza centro. Le due linee si ricongiungono ad ovest della città per poi tornare in affiancamento in superficie.

Il costo dell'investimento è stimato in circa 900 milioni di euro (comprensivo della stazione di Vicenza Fiera e del costo degli espropri). La valorizzazione di alcune aree della stazione di Vicenza Centrale che verrebbero liberate dal progetto in esame è stato stimato potrebbero garantire un apporto di circa 100 milioni a copertura dei costi del progetto.

Confronto tra le tre proposte e conclusioni

Proposta A	Proposta B	Proposta C
Linea non transitante per il centro di Vicenza. Tracciato a sud della città in affiancamento all'autostrada A4	Linea interrata che sottoattraversa la città. Stazione interrata nei pressi dell'attuale Vicenza Centrale	Linea interrata che sottoattraversa la città a nord dell'attuale linea storica. Nuova stazione di superficie a Vicenza Ovest.
800 milioni	1.150 milioni + 500 milioni **1.650 milioni**	**900 milioni**

In conclusione, considerato il diverso avanzamento dell'infrastruttura ferroviaria rispetto al nodo di Vicenza, si propone di considerare la realizzazione della Brescia-Padova in due fasi:

Prima fase: avviare la realizzazione dell'infrastruttura già approvata dal CIPE escludendo il nodo di Vicenza anche sulla basse delle proposte sopra esposte;

Seconda fase: accelerare la conclusione di un accordo definitivo condiviso sull'attraversamento di Vicenza e quindi avviare tutte le procedure per pervenire alle autorizzazioni necessarie per realizzare questo attraversamento. Di conseguenza anche il relativo finanziamento dovrà essere studiato separatamente.

Porti Alto Adriatico

*Daniela Boni**

1. Dall'ideazione al progetto

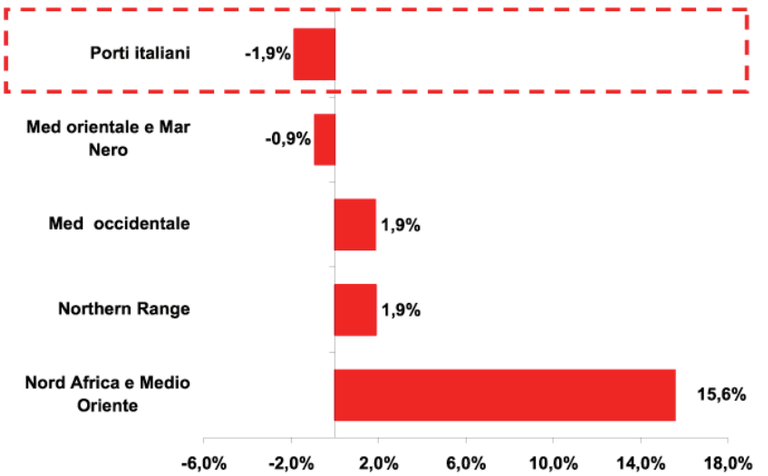
Lo studio di UniCredit parte da un'analisi del quadro normativo di riferimento e dalla mancanza di una vera e propria politica nazionale in materia di trasporti. La legge 84/1994 - attualmente oggetto di un progetto di riforma in discussione al Senato - non supporta sufficientemente l'Italia, nonostante la sua perfetta collocazione geografica, nel ruolo di base logistica naturale per i traffici nel Mediterraneo.

La legge 84/94 *ex* art 18, affida la gestione dei terminali principalmente ad operatori già presenti, non favorisce l'ingresso di operatori internazionali detentori di importanti traffici, non favorisce gli investimenti e la gestione da parte dei medesimi operatori. La legge così come formulata non supporta lo sviluppo dei grandi corridoi di alimentazione (vedi Corridoio Adriatico Baltico). Le Autorità Portuali sono organismi indipendenti che non interpretano in modo uniforme la Legge 84/94. Manca una regolazione su scala nazionale, manca in sintesi un'unica visione di politica dei trasporti. Non esiste altresì una concorrenza virtuosa tra i porti che garantisca una vera e propria libertà dei traffici. È illusorio pensare che investimenti importanti possono essere fatti in virtù dell'Autonomia Finanziaria delle Autorità Portuali. Già nel 2008-2009 le Autorità Portuali hanno avuto risorse mediamente per soli 200 mln di Euro, circa la metà rispetto al periodo 1998-2007. A partire dal 2010 nessuna risorsa è stata più destinata al sistema portuale.

La fragilità del sistema italiano si traduce in un ammontare complessivo di TEU registrato nei 27 porti pari a soli 9.86 mln nel 2010: una cifra che, includendo il traffico di *transhipment*, significa un traffico vero in entrata ed in uscita di non oltre 4/6 mln di TEU, pari a circa la metà del volume movimentato nel solo porto di Rotterdam a circa 1/10 del sistema dei porti di Rotterdam, Anversa e Amburgo. La portualità italiana soffre, da un lato, la competitività dei porti del Nord Europa in termini di capacità logistiche, accessibilità e connettività con i principali mercati di destinazione, dall'altro, la forte concorrenza delle nuove strutture del Mediterraneo orientale e del Nord Africa. I due mercati più forti in Europa (Pianura padana e Baviera/Baden Wuttemberg) sono serviti dai porti del Nord Europa nonostante le distanze pari a 900/1000 chilometri da Rotterdam/Amburgo rispetto ai 4/500 chilometri da Genova/Trieste.

* UniCredit, Project & Commodity Finance.

Tasso di crescita media del traffico container dei principali sistemi portuali europei (2007-2010)



L'accesa concorrenza nel settore ha determinato per la portualità nazionale una progressiva perdita di posizioni nel *business* dei *container* (-1,9 % tra il 2007 e il 2010 a fronte di un incremento di 15,6 % per gli scali nord africani e del Medio Oriente), a favore delle realtà emergenti della sponda Sud del Mediterraneo.

Il Nord Africa si sta affermando il proprio ruolo nel mercato internazionale dei container, in particolare per quanto riguarda il traffico da *transhipment*. Le realtà portuali di quest'area hanno registrato un significativo potenziamento della dotazione infrastrutturale ed inoltre presentano l'indubbio vantaggio di un costo del lavoro molto basso.

Riguadagnare un adeguato posizionamento competitivo nell'ambito del traffico totale di *container* in Europa è strettamente connesso al potenziamento della dotazione infrastrutturale in Italia al fine di garantire:

- servizi portuali affidabili;
- ampi spazi disponibili per la logistica avanzata;
- reti di collegamento terrestri efficienti.

Attirare investimenti privati consentirebbe il superamento dell'empasse, ma affinché ciò avvenga occorre creare condizioni di certezza del diritto e trasparenza nelle procedure.

2. Il Progetto UniCredit - Maersk

Il Progetto UniCredit – Maersk, partendo dalle suddette premesse, si propone di rompere con il passato presentando un modello innovativo: la costituzione di una piattaforma logistica nel Nord Adriatico in grado di movimentare fino a 3.2 mln di TEU. La realizzazione di una porta di accesso nel Nord Italia in grado di ridurre i tempi di transito delle merci tra l'Estremo Oriente e l'Europa. La localizzazione ottimale è stata individuata nel porto situato più a

Nord, più vicino alle rotte commerciali e con ampia disponibilità di spazi su cui movimentare le merci: il Porto di Monfalcone. Una rotta con scalo diretto presenta un vantaggio competitivo in termini di distanza rispetto ai principali porti del Nord Europa.

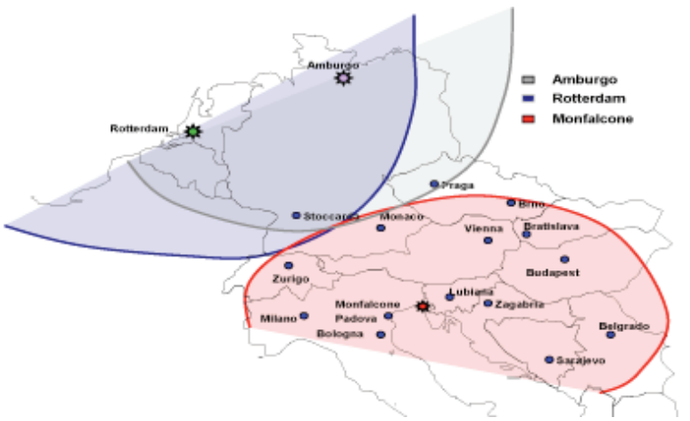
Rotta Estremo Oriente - Nord Adriatico

La porta di Monfalcone in grado di servire il Sud della Germania, l'area di Monaco, il Nord dell'Italia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Svizzera, l'Ungheria ed i Balcani. Un bacino potenziale molto ricco che oggi genera circa 9 mln di TEU di traffico, ma le cui previsioni sono di circa 13 mln di TEU nel 2015. Il porto di Monfalcone inoltre è sull'asse delle Ten-T ed è vicino alle principali linee ferroviarie internazionali (Asse Adriatico – Baltico) che presentano un elevato livello di capacità inutilizzata.

Mercato potenziale

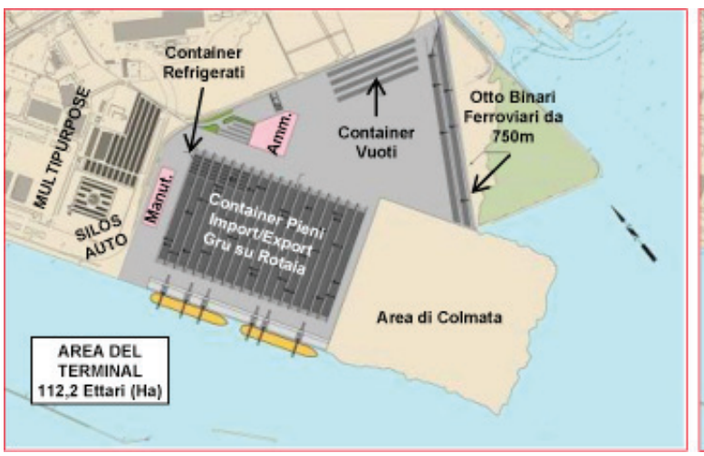
In sintesi la localizzazione individuata risulta ottimale perché consentirebbe:

1) un risparmio in termini di costi (circa 680 euro) per container medio rispetto ad una rotta Estremo Oriente - Nord Europa;
2) un risparmio di 6/7 giorni di navigazione rispetto le rotte Estremo Oriente - Nord Europa;
3) un utilizzo intensivo del trasporto ferroviario con effettivi positivi intermini di $C0_2$ (15% in meno rispetto alla rotta tradizionale dai Porti del Nord Europa).

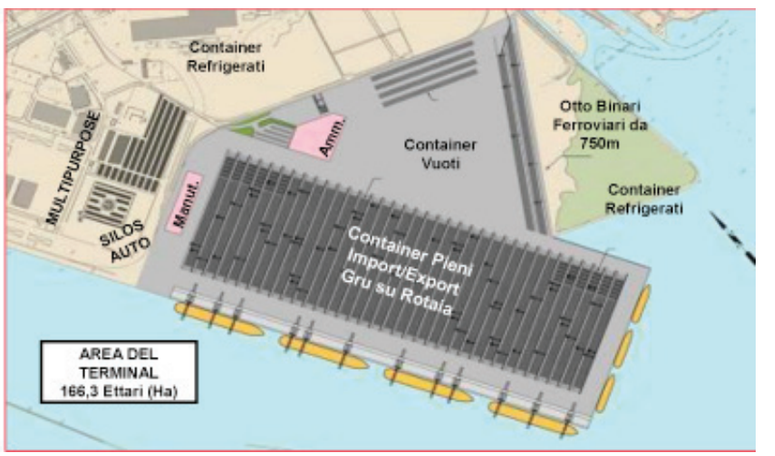


Il progetto prevede la presenza di APM *Terminals* (Gruppo AP Moller Maersk) un operatore *leader* a livello globale nello sviluppo e nella gestione portuale che si occuperà della costruzione di un terminale interamente automatizzato, in due fasi temporali (vedi grafico) con soluzioni tecnologiche innovative, connessioni terrestri efficienti e servizi di logistica avanzata.

Fase 1



Fase 2



Il primo terminal in grado di consentire la gestione di navi "*Super Ultra Post Panamax*" e l'utilizzo di treni da 750 metri.

La costruzione di un terminale ferroviario all'interno del terminale gestito da *European Rail Shuttle*, il maggior operatore europeo indipendente di treni container in collaborazione con Trenitalia Cargo, garantirà l'offerta di servizi ferroviari frequenti, affidabili e capillari consentendo un utilizzo intensivo del trasporto su rotaia.

L'investimento complessivo richiesto di circa 1 mld di Euro, la copertura avverrà mediante lo strumento del Partenariato Pubblico Privato. Si prevede una fase di costruzione di circa 4 anni a fronte di una concessione della durata di 35 anni. I contributi pubblici serviranno per i dragaggi e gli ammodernamenti dei collegamenti stradali e ferroviari (interventi di *upgrading* delle infrastrutture, indispensabili a prescindere dal progetto), mentre la parte più consistente relativa alla costruzione del terminale sarà finanziata mediante il ricorso di capitali privati.

I benefici del Progetto si sentiranno anche in termini di PIL (1 Euro di nuovi investimenti portuali genera 2.76 Euro aggiuntivi di PIL), di occupazione (1 unità aggiuntiva di lavoro nel porto genera 2.032 unità di lavoro nel Paese) ed infine di gettito fiscale si stima 1.4 mld da IVA oltre al gettito di imposte dirette generate dal terminal e dall'indotto.

Premessa indispensabile al progetto sopra delineato è l'esistenza di un quadro normativo chiaro in linea con i principi della concorrenza e del libero mercato, capace di attrarre capitali privati ad investire nel nostro paese.

3.Programmazione e procedimento amministrativo

Il Progetto pur essendo industrialmente autosostenibile grazie ai flussi di traffico catturabili dai porti del Nord Europa, presuppone un chiaro quadro normativo e precise condizioni ai fini della sua implementazione.

Vi deve essere un'Intesa tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia, la stesura di un decreto legislativo che preveda misure di accelerazione affinché le opere possano essere realizzate entro 4 anni dall'assentimento della concessione, la nomina di un Commissario Straordinario da parte del Presidente del Consiglio che garantisca il progetto nella sua interezza e si sostituisca alle istituzioni in caso di inadempienza, l'esistenza di una fiscalità *ad hoc* per le opere strettamente connesse alla riqualifica del territorio quali i dragaggi.

Il Progetto rappresenta una proposta innovativa di Paternariato Pubblico Privato. Il Progetto prevede un modello finanziario a sostegno degli investimenti grazie ai volumi incrementali di traffico portati dall'operatore internazionale.

È prevista la costituzione di un primo veicolo che richieda la concessione come previsto dal art. 36 del codice della navigazione, la costituzione di un secondo veicolo che, grazie alla presenza di un operatore internazionale, APM *Terminals*, si occuperà della gestione del terminale in base all'art 16 della Legge 84/94, mediante un contratto di affitto a lungo termine per tutta la durata della concessione. Infine la costituzione di un terzo veicolo che si occuperà della gestione dei servizi ferroviari grazie alla collaborazione tra *European Rail Shuttle*, il più grande gestore indipendente di treni *container* europei, e Trenitalia Cargo.

Ad ulteriore testimonianza dell'importanza di quanto sopra descritto sono stati indetti due bandi. Il primo da parte del Ministero dell'Economia e della Finanza, in data 22 novembre 2011, per lo sviluppo di uno studio, a valere del Fondo di Rotazione ex legge n. 183/1987, intitolato "*Gateways* ITS dei porti dell'Alto Adriatico nel campo delle Reti Transeuropee dei Trasporti (TEN-T)".

Il secondo è stato istituito dalla Commissione Europea in data 9 agosto 2011 al fine di erogare un contributo finanziario di 1 milione di Euro a favore di progetti volti al miglioramento dei porti dell'Alto Adriatico e realizzazione di un corridoio strategico per il trasporto multimodale.

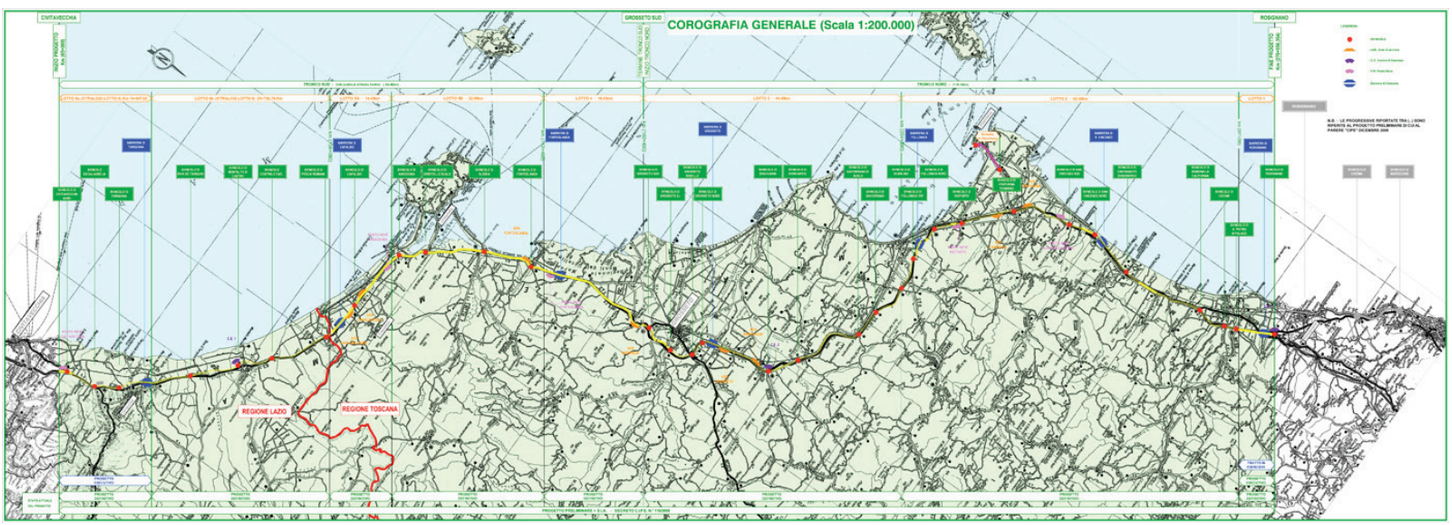
4. Stato di attuazione

Il Progetto è ancora in *stand by* in attesa che si creino le condizioni normative a supporto. In particolare, fondamentale è il raggiungimento dell'Intesa Stato-Regione.

Autostrada A12 LIVORNO - CIVITAVECCHIA

Progetto definitivo del completamento Rosignano – Civitavecchia

a cura di SAT, Società Autostrada Tirrenica S. p.A.



Premessa

Il progetto di completamento dell'autostrada A12 "Livorno - Civitavecchia" nasce circa quaranta anni fa (1968), in considerazione della necessità di completare il così detto "Corridoio Tirrenico" considerato una delle più importanti direttrici plurimodali del nostro paese, permettendo il collegamento del Nord e del Sud-Ovest d'Europa con il Mezzogiorno d'Italia.

Per tali ragioni, la Livorno – Civitavecchia, di cui è stato realizzato dalla concessionaria Società Autostrada Tirrenica il primo tratto Livorno – Rosignano di 36,6 Km entrato in esercizio nel 1993, è stata inserita nella programmazione nazionale come "opera strategica" e compresa nella Rete Europea dei Trasporti (TEN-T).

In questi quaranta anni sono state prospettate diverse soluzioni di tracciato le quali, interessando un territorio ricco di emergenze storiche, archeologiche ed ambientali e pertanto molto particolare, sono state discusse, contrastate e più volte rielaborate.

Solo nel mese di Dicembre 2008 si è riusciti, dopo anni di confronti e con l'approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare, a trovare una condivisione riguardo alla scelta del tracciato del "Corridoio Tirrenico". Sarà la suddetta approvazione, che è stata il punto di partenza della fase più operativa, a permettere la realizzazione dell'intervento.

L'approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare ha portato alla suddivisione dell'intervento in due diversi tratti:

- un **tratto Nord**, da Rosignano a Grosseto, in cui si prevedeva la sovrapposizione della nuova infrastruttura alla variante S.S. 1 "Aurelia", adeguandone le caratteristiche geometriche e portando la sua sezione complessiva dagli attuali diciotto metri a ventiquattro metri;
- un **tratto Sud**, da Grosseto a Civitavecchia, realizzato in sede propria e per la maggior parte in affiancamento alla SS1 Aurelia, per il quale era prevista la trasformazione in "Strada Parco".

Con quest'approvazione il CIPE però, sentiti i pareri espressi dagli Enti Locali e dalle Istituzioni competenti in materia urbanistico - ambientale, fissava una serie di prescrizioni, ben 127, oltre ad alcune raccomandazioni che hanno condizionato ed orientato la successiva progettazione definitiva.

In particolare il CIPE raccomanda:

- il rigoroso rispetto delle preesistenze storico - archeologiche;
- il contenimento del consumo di territorio pregiato da un punto di vista ambientale;
- nella tratta Sud, recuperando le indicazioni provenienti dal territorio, di cercare di restare quanto più vicino all'Aurelia, se non in sovrapposizione ad essa;
- approfondire gli aspetti ambientali relativi agli aspetti idrogeologici, in particolare nelle aree in cui era prevista la realizzazione di gallerie;
- minimizzare gli impatti sugli insediamenti agricoli e le aree di valore naturalistico;
- il rispetto delle colture biologiche fortemente sviluppate lungo il corridoio.

Nel progetto preliminare erano state incluse anche una serie di opere compensative, non strettamente connesse alla realizzazione dell'infrastruttura, le quali facevano lievitare il costo dell'investimento fino a renderlo di fatto non realizzabile sul piano finanziario a tal punto che il CIPE, in fase di approvazione della Convenzione Unica che regola i rapporti tra la Concessionaria SAT e l'Anas, prescriveva di "ridefinire" l'intervento al fine di ricondurre praticamente a zero l'indennizzo di subentro previsto al momento della fine della concessione, ovvero condizionava la realizzazione dell'intervento alla inesistenza di effetti sulla finanza pubblica; di qui la necessità di ridimensionare gli investimenti per consentire una tariffazione dell'opera, una volta realizzata, sostenibile.

Le scelte progettuali del progetto definitivo sono state fortemente orientate alla realizzazione di un'opera sostenibile da un punto di vista ambientale oltre che tecnico - economico. Infatti, partendo da questi presupposti, per rispettare le indicazioni del CIPE, il progetto definitivo si è dovuto corredare di un nuovo studio di impatto ambientale propedeutico, ovvero di un approfondito studio di archeologia preventiva, rilievi, indagini specialistiche e sondaggi del territorio attraversato. Dai risultati di suddetti studi è derivato che anche nel tratto Sud, da Grosseto a Civitavecchia, la scelta di un tracciato meno impattante con le preesistenze e più condiviso dal territorio è senz'altro quella che prevede la sovrapposizione dell'asse autostradale al tracciato della S.S. 1 "Aurelia", unico corridoio certo già studiato e conosciuto, e quindi meno rischioso in termini di interferenze con ritrovamenti che potrebbero nuovamente mettere a rischio la realizzazione dell'opera.

Il progetto definitivo che ne è derivato prevede:

- per il tratto Nord da Rosignano a Grosseto, la conservazione della scelta di tracciato, già individuato nel progetto preliminare e senza l'introduzione di sostanziali variazioni; viene così riconfermata l'ipotesi dell'ampliamento in sede della "Variante Aurelia", con una larghezza della piattaforma complessiva di ventiquattro metri e con un margine interno di tre metri, riconsiderando invece quelle opere non strettamente connesse all'intervento, a favore di interventi di riqualificazione delle viabilità locali strettamente correlate all'intervento;
- per il tratto Sud, invece, seguendo il ragionamento nato dalla rilettura delle prescrizioni CIPE, analogamente all'intervento previsto per il tratto Nord, il tracciato è stato posto il più possibile in sovrapposizione all'asse della S.S. 1 "Aurelia", portando la sezione complessiva a ventiquattro metri. Si è realizzato quindi un sistema di ricucitura della viabilità locale, riqualificando tratti di viabilità esistenti e realizzando nuovi tratti di complanari al servizio dei fondi interclusi. Con questo sistema di fatto si è realizzato anche un percorso alternativo agli utenti non autostradali, venendo meno la necessità della realizzazione della cosiddetta "Strada Parco", da cui è conseguito un ampio risparmio di territorio.

1. Storia ed *iter* approvativo

Nel 2001, dopo un lungo periodo nel corso del quale era maturata a livello governativo la decisione di abbandonare il completamento della Livorno – Civitavecchia, il progetto riprende quota e tra il 2003 ed il 2005 viene predisposto un progetto preliminare per il quale dal 2006 si sviluppa l'iter approvativo.

Nel dicembre del 2008 il CIPE approva il progetto preliminare presentato dalla SAT.

Di seguito si riportano i passaggi significativi dell'iter approvativo:

- Il CIPE con la Delibera del 21.12.2001, n. 121 (G.U.n. 51/2002 s.o.), ai sensi dell'art. 1 della legge n. 443/2001, approva il 1° programma delle opere strategiche, che nell'allegato 1 include l'"asse autostradale Cecina – Civitavecchia";
- L'Anas S.p.A., quale soggetto aggiudicatore, il 7.7.2005 invia al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il Progetto Preliminare approvato dell'Autostrada A12 Rosignano – Civitavecchia e lo Studio di Impatto Ambientale, redatti dalla SAT, ed avvia le procedure approvative, interessando nel contempo tutte le altre amministrazioni ed enti competenti a rilasciare pareri, con la pubblicazione degli elaborati;
- il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con nota 11.04.2006 n. Gab/2006/3120/b05, esprime parere positivo su progetto preliminare e SIA, condizionato al recepimento di prescrizioni e raccomandazioni;
- la Regione Toscana, con delibera di Giunta 26.06.2006 n. 470, si esprime positivamente in merito al progetto preliminare, condizionando il proprio parere favorevole al recepimento di alcune prescrizioni;
- il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con nota 13.07.2007 prot. n. Dg/bap/s02/34.19.04/13642, esprime parere favorevole sull'opera, subordinato al recepimento di prescrizioni, riservandosi il parere finale in sede di approvazione del progetto definitivo;
- la Regione Lazio, con delibera di Giunta 18.11.2008 n. 843, esprime parere favorevole in merito al progetto preliminare, subordinato all'accoglimento di prescrizioni e di una variante migliorativa, nella tratta in territorio laziale, da sviluppare nel progetto definitivo e riportata in quattro elaborati grafici;

- il CIPE , con delibera del 18.12.2008 n. 116 (pubblicata sulla G.U. 116 del 14.05.2009) nel recepire i pareri con prescrizioni del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero per i Beni e le Attività Culturali ed il parere della Regione Lazio, approva il citato progetto preliminare, disponendo che venga adottata la variante di tracciato prescritta dalla Regione Lazio e che per essa venga riavviata la procedura VIA.

Il costo dell'opera previsto dal progetto preliminare è pari a 3.556,6 milioni di euro di cui 2.821,7 milioni di euro per lavori ed oneri da prescrizioni e 734,8 milioni di euro per somme a disposizione. A questi costi, si aggiungono 231,2 milioni di euro per opere compensative relative al "Lotto 0, Maroccone – Chioma" e per la realizzazione della Strada Statale n. 398 "Penetrazione nel Porto di Piombino", per un totale di 3.787,8 milioni di euro.

Il problema di maggior rilevanza è costituito per un verso dall'elevato costo dell'opera e dall'altro lato dalla complessità ed onerosità della realizzazione di lunghi tratti dell'autostrada in variante rispetto all'attuale Aurelia, interessando territori pregiati ed a fronte di flussi di traffico medio-bassi.

Ne derivano due effetti:

1) il CIPE nell'approvare il Progetto detta 127 prescrizioni e molteplici raccomandazioni che di fatto inficiano la validità del progetto;
2) a livello ministeriale, al fine di garantire la fattibilità dell'opera, ci si orienta inizialmente per un contributo a carico dello Stato pari al 65% del costo dell'opera, con un contemporaneo allungamento del periodo di concessione dal 2028 al 2046, e successivamente in luogo del contributo pubblico, prevedendo un valore di subentro pari al costo dell'opera, nel presupposto che nel periodo di concessione i ricavi della gestione garantiscano la copertura dei costi operativi di gestione ed il servizio al debito.

Tale secondo approccio è recepito nella Convenzione Unica sottoscritta da Anas e SAT e su questa base viene predisposto il Piano Economico Finanziario dell'opera.

Allegato alla Convenzione anche il cronoprogramma dell'opera che fissa l'apertura al traffico dell'intera opera per il 2017, individuando due tratti da realizzare in anticipo, costituendo questi le due maggiori criticità sull'attuale itinerario tirrenico: a Nord tra Rosignano e Cecina, a Sud tra Civitavecchia e Tarquinia.

Successivamente alla sottoscrizione nel marzo 2009 della Convenzione Anas – SAT, che integra e modifica la Convenzione preesistente rinnovata nel 1999, il CIPE con Delibera del 22.07.2010 prescrive ulteriori modifiche da apportare allo Schema sottoscritto da Concedente e Concessionaria prevedendo in particolare l'eliminazione del subentro.

Il 24 novembre 2010 Anas e SAT sottoscrivono un Protocollo di recepimento delle prescrizioni CIPE il cui effetto è ovviamente la sostanziale modifica dei presupposti su cui il Piano Economico Finanziario era stato predisposto, imponendo di fatto, stante l'obbligo di assicurare anche la copertura del costo dell'opera con i ricavi della gestione, un sostanziale ridimensionamento del progetto, che è stato predisposto nei termini esposti in premessa con un costo netto (di IVA e ribasso convenzionale del 15%) pari a 2 miliardi di euro di cui:

- Lavori a base d'asta: 1.235 milioni di euro.
- Somme a disposizione: 765 milioni di euro.

Nelle more del completamento dell'*iter* approvativo della Convenzione Unica Anas- SAT, la concessionaria ha gestito la prosecuzione del progetto attivando le prime operazioni realizzative.

Di seguito le principali tappe del percorso intrapreso:

Lotto 1

- Il 15 maggio 2009, SAT consegna ad Anas il progetto definitivo del Lotto 1 (da Rosignano a San Pietro in Palazzi);
- Il 1° settembre 2009, a seguito dell'approvazione in linea tecnica da parte dell'Anas, si è dato avvio al procedimento di Dichiarazione di pubblica utilità relativamente al progetto definitivo del Lotto 1;
- Il 3 dicembre 2009, il CIPE approva il progetto definitivo del Lotto 1;
- Il 10 dicembre 2009, è stato consegnato da parte di SAT ad Anas il progetto esecutivo del Lotto 1;
- Il 15 dicembre 2009, SAT affida all'impresa *Pavimental* i lavori del Lotto 1;
- Il 27 giugno 2011, viene aperto al traffico il primo tratto di connessione diretta dell'autostrada in esercizio con la SS1 "Variante Aurelia" con le nuove barriere di esazione.

Lotto 6 A

- Il 30 marzo 2010, SAT trasmette ad Anas il progetto definitivo del Lotto 6 A Tarquinia – Civitavecchia;
- Il 4 giugno 2010, viene dato avvio al procedimento di Dichiarazione di pubblica utilità relativamente al progetto definitivo del Lotto 6 A (Tarquinia - Civitavecchia);
- L'Anas con nota del 9.9.2010, approva in linea tecnica, con prescrizioni e raccomandazioni, il progetto definitivo del Lotto 6 A;
- Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, con parere n. 584 del 03.12.2010, dà parere favorevole con prescrizioni a progetto definitivo e S.I.A. del lotto 6 A;
- Il 1 dicembre 2010, anche il Ministero per i Beni e le Attività Culturali dà parere favorevole con prescrizioni a progetto definitivo e SIA del Lotto 6 A;
- il 5 maggio 2011, il CIPE approva il progetto definitivo del Lotto 6 A con Delibera pubblicata sulla G.U. in data 29 agosto 2011;
- il 17 ottobre 2011, presso il comune di Tarquinia si svolge la cerimonia di avvio dei lavori del Lotto 6 A;
- Il 30 marzo 2012, è stata affidata la realizzazione dell'intervento al Contraente Generale "SAT Lavori" S.c.a.r.l., costituita tra i soci azionisti della SAT.

Tratto San Pietro in Palazzi - Tarquinia

- il 23 marzo 2011, viene presentato ad Anas il progetto definitivo San Pietro in Palazzi – Tarquinia approvato in linea tecnica dalla stessa il 6 giugno successivo;
- Il 25 giugno 2011, viene dato avvio al procedimento di Dichiarazione di pubblica utilità relativamente al progetto definitivo del tratto San Pietro in Palazzi – Tarquinia;
- Il 3 agosto 2011, si è aperta la Conferenza di servizi per l'acquisizione dei pareri ed autorizzazione degli Enti;
- Il 10 novembre 2011, è stata chiesta la sospensione dell'autorizzazione del tratto Grosseto Sud – Ansedonia per la mancata intesa sul tracciato di attraversamento di Orbetello.

2. Principali criticità

Per garantire la fattibilità dell'intervento alle condizioni poste dal CIPE di non far gravare l'opera in alcuna maniera sulla finanza pubblica, è stato necessario un forte ridimensionamento dell'investimento (da 3,7 a 2 miliardi di euro) che è possibile ammortizzare nel periodo di concessione. Le particolari condizioni in cui si trova attualmente il mercato finanziario per il reperimento delle risorse necessarie ed i modesti flussi di traffico previsti nel corridoio (traffico giornaliero medio annuo potenziale paganti al 2016 pari a circa 16.000 veicoli/giorno) costituiscono la maggiore criticità per la realizzazione dell'intervento.

Un secondo ambito di criticità risale alle condizioni poste dal territorio per la realizzazione dell'intervento che:

- nella provincia di Livorno sono essenzialmente connesse ad una richiesta di esenzione dal pagamento del pedaggio per i residenti;
- nella provincia di Grosseto, oltre all'esenzione del pedaggio, viene posta l'esigenza di realizzare opere di viabilità connesse, aventi caratteristiche di strade di tipo regionale, soprattutto nella tratta tra Grosseto Sud ed Orbetello. È stato inoltre posto un problema di tracciato per l'attraversamento di Orbetello;
- nella provincia di Viterbo e quindi nell'area laziale, dove si è concretizzata una convergenza di pareri favorevoli da parte degli enti locali, viene posto un problema di agevolazioni per i residenti.

Su questi temi è indubbio che le istituzioni e soprattutto le regioni debbano assumere delle decisioni, talvolta difficili, per sostenere le quali non sempre c'è il coraggio sufficiente. Anche in ragione degli effetti positivi che la realizzazione di queste opere comporta in termini sia di miglioramento delle condizioni di mobilità, sia in termini di benefici occupazionali, tanto in fase realizzativa quanto in fase di gestione successiva.

Il caso dell'autostrada Cecina–Civitavecchia (A12) rappresenta un esempio molto eloquente del problema di stratificazione dei livelli decisionali nella realizzazione delle infrastrutture in Italia.

Nel caso specifico, infatti, non è tanto la condivisione del carattere strategico del progetto di completamento della dorsale autostradale tirrenica settentrionale ad avere creato divisioni, quanto la localizzazione dell'opera e, di conseguenza, la definizione delle caratteristiche principali dell'infrastruttura da realizzare.

Appare del tutto evidente, infatti, come la realizzazione del corridoio tirrenico rappresenti il completamento di una rete incompiuta di collegamento nord-sud, con la conseguenza di dirottare una parte rilevante del traffico, anche pesante, sull'asse principale Napoli–Milano.

Quello della stratificazione dei livelli decisionali, nella realizzazione delle infrastrutture, appare, oggettivamente, come uno dei problemi più rilevanti sul sentiero della realizzazione delle infrastrutture strategiche in Italia.

Una possibile soluzione dovrebbe offrire una migliore definizione dei ruoli dei rispettivi livelli di Governo, soprattutto nel caso di mancata intesa sulla localizzazione.

Per quanto riguarda l'individuazione delle priorità infrastrutturali, infatti, il ricorso allo strumento delle Intese Generali Quadro tra Stato e regioni appare appropriato. Per rendere lo strumento maggiormente efficace, tuttavia, occorre trovare nuove modalità per definire elenchi circoscritti di opere strategiche in fase di programmazione, sulla base di sistematiche e autorevoli analisi costi benefici.

Negli ultimi anni, infatti, le intese si sono rivelate poco efficaci. Spesso sono state predisposte sommando gli elenchi di opere infrastrutturali proposte dallo Stato e dalle regioni. Di conseguenza, sono state ricomprese nelle Intese anche opere infrastrutturali il cui carattere strategico era poco evidente.

Con riferimento alla localizzazione delle opere, invece, al fine di favorire il raggiungimento dell'intesa con il territorio, potrebbe essere anticipata la Conferenza di servizi al momento della progettazione preliminare. In caso di mancata intesa sul progetto preliminare, dovrebbe essere previsto un meccanismo in cui:

- lo Stato definisce le caratteristiche tecniche essenziali e le modalità di finanziamento del progetto; il costo complessivo dell'infrastruttura nell'ipotesi di tracciato da esso formulata in assenza di opere di mitigazione e/o compensative; le condizioni, i criteri, i parametri e i vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi ed ambientali da rispettare per la localizzazione; il termine per la decisione sulla localizzazione;
- le regioni effettuano la concertazione necessaria per la localizzazione dell'opera, definiscono le modifiche progettuali, nel rispetto dei principi fissati dallo Stato e identificano opere di mitigazione e/o compensative, funzionali alla realizzazione dell'opera. Per queste opere di mitigazione e/o compensative – quindi non per le modifiche progettuali – l'importo massimo deve essere stabilito per legge e deve essere prevista una partecipazione finanziaria degli enti locali.

In merito poi al funzionamento della Conferenza di servizi, occorre riflettere su possibili correttivi che possano garantire, oltre alla celerità del procedimento, la sua efficacia in merito alla realizzabilità.

Un primo aspetto riguarda la gestione degli interessi che intervengono in sede di Conferenza.

Con l'attuale normativa, è l'Amministrazione procedente ad indire e a presiedere la Conferenza di servizi.

Con l'obiettivo di ridurre i conflitti dei vari enti con l'Amministrazione proponente e per assicurare la collaborazione delle altre amministrazioni, dovrebbe essere creata una figura indipendente, con il compito di indirizzare i lavori della Conferenza e garantire la presa in considerazione degli argomenti avanzati dalle diverse amministrazioni, e valutare le richieste di compensazioni.

Sempre in merito alla Conferenza di servizi, si ritiene opportuna una riflessione sulle procedure più utili al fine di:

1. prevedere scadenze certe e inderogabili del provvedimento, e un esito definitivo nella realizzazione dell'opera, positivo o negativo, così da scoraggiare quanto più possibile eventuali comportamenti dilatori o finalizzati ad ottenere, dall'esito finale, il beneficio più alto in termini di compensazioni o risarcimenti;
2. immaginare un confronto durante la fase di progettazione preliminare che sia "orientativo" delle scelte progettuali che verranno adottate. Un confronto fin dalle prime fasi progettuali è potenzialmente in grado di ridurre la conflittualità nelle fasi successive, in quanto gran parte delle previsioni potenzialmente "dannose" per le parti coinvolte saranno conosciute e "corrette" fin dall'inizio della procedura. Tale confronto potrebbe avvenire nella cornice di un procedimento modellato sull'esperienza del "dibattito pubblico".

3. La situazione attuale

- Un primo tratto di 4 Km da Rosignano a San Pietro in Palazzi, a seguito di approvazione da parte del CIPE, è in fase di ultimazione.
- I lavori, avviati nel dicembre del 2009 per un investimento di circa 50 milioni di euro, hanno fatto registrare una prima importante tappa con l'apertura al traffico a fine giugno 2011 della nuova barriera autostradale di Rosignano che ha consentito di eliminare una delle principali strozzature presenti sull'Aurelia. Entro il prossimo mese di giugno saranno completati i lavori di adeguamento autostradale del tratto. Nello scorso mese di settembre sono state avviate le opere di adeguamento delle viabilità esterne che si concluderanno entro la metà del 2012, contestualmente ai lavori sull'asse autostradale.
- Il progetto di questo primo tratto è stato approvato ed avviato a stralcio con l'accordo dei Comuni di Rosignano e Cecina, della Provincia di Livorno e della Regione Toscana.
- Sul tratto più meridionale dell'opera, da Tarquinia a Civitavecchia (all'interconnessione con l'autostrada Roma – Civitavecchia) di circa 15 Km, sono in fase di avvio i cantieri. Infatti, a seguito dell'approvazione del progetto da parte del CIPE nel maggio scorso, ed essendosi concluso l'iter approvativo da parte dell'Anas degli elaborati progettuali, si è dato avvio all'acquisizione delle aree interessate dai lavori sulle quali si è provveduto alla bonifica da ordigni bellici. Inoltre sono stati avviati tutti i contatti con gli Enti gestori di infrastrutture interferite per la rimozione. Anche per il lotto Civitavecchia – Tarquinia, con un investimento previsto di 174 milioni di euro, si è potuti entrare nella fase realizzativa grazie al pieno consenso del territorio: Comune di Tarquinia, Provincia di Viterbo, Regione Lazio.
- Per la gran parte del tracciato, da San Pietro in Palazzi a Tarquinia, per circa 187 Km, è stato predisposto nei tempi fissati dalla Convenzione con l'Anas, il progetto definitivo che, presentato nel marzo 2011, ha avuto la validazione tecnica da parte della stessa Anas nel giugno 2011 e, a seguito dell'istruttoria effettuata dalla Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è passato all'esame della Conferenza di servizi aperta il 3 agosto scorso.
- In data 23.03.2012, con parere n.898, la Commissione VIA del Ministero dell'Ambiente ha dato parere favorevole con prescrizione.
- Per il tracciato di attraversamento di Orbetello, per cui era stato chiesto di sospendere l'approvazione del tratto Grosseto Sud – Ansedonia, c'è l'indicazione di un corridoio dove dovrà essere localizzata la nuova tratta autostradale.

Rigassificatori
Offshore Toscana e Porto Empedocle

a cura di UniCredit, Project & Commodity Finance

1. Dall'ideazione al progetto

La Relazione Annuale dell'Autorità per l'Energia Elettrica e Gas ("AEEG") segnala che dopo il crollo registrato nel 2009, la domanda di gas è nuovamente aumentata nel 2010: il consumo interno lordo è risalito a 83 Gm3[1] nel 2010 dai 78 Gm3 del 2009, quasi attestandosi ai livelli del 2008 (85 Gm3).

Il fabbisogno italiano di gas viene soddisfatto in minima parte dalla produzione nazionale (circa 8 Gm3) e per una quota sostanziale (circa 75 Gm3) da importazioni. Il livello di dipendenza dell'Italia dalle forniture esterne è cresciuto al 92.5% nel 2010 (90.1% nel 2009). Circa il 90% delle importazioni riguarda paesi non appartenenti all'Unione Europea (Russia, Algeria, Libia, Qatar).

La maggior parte del gas arriva nel nostro Paese attraverso i gasdotti (88%), solo in percentuale ridotta (12%) mediante navi e terminali di rigassificazione.

I gasdotti hanno l'indubbio vantaggio che portano la materia come nasce e come deve essere utilizzata, ma ci rendono dipendenti da pochi fornitori. I rigassificatori invece garantiscono una maggior flessibilità (i paesi esportatori possono essere anche distanti dal luogo di consumo) ed una maggiore diversificazione nelle forniture.

I ***gasdotti*** arrivano in Italia attraverso 5 punti di entrata alla rete nazionale:

- **Tarvisio e Gorizia** – dove arriva il gas russo che rappresenta il 30% del gas complessivamente importato in Italia;
- **Mazara del Vallo** – dove arriva il gas algerino che da solo copre oltre un terzo del fabbisogno italiano;
- **Gela** – dove arriva il gas libico che con un volume di oltre 9 Gm3 rappresenta circa il 13% del gas complessivamente importato;
- **Passo Gries** – dove arriva il gas dei paesi del Nord Europa (Paesi Bassi e Norvegia, 11% del gas importato).

I rigassificatori attualmente operanti in Italia sono solo due: Rovigo e Panigaglia. Grazie alla loro operatività la quota dei gas in arrivo via nave è notevolmente cresciuta nel 2010. Il terminale di Rovigo, dove approda il GNL proveniente dal Qatar, produce 7 Gm3, equivalente al 9% dell'intero gas importato in Italia mentre il terminale di Panigaglia circa il 3 Gm3 di gas algerino.

1 Gm3 sta per "miliardi di standard metri cubi".

Nella tabella che segue si riporta un dettaglio della capacità dei punti di entrata della RNG (espressa in Mm3 al giorno) con indicazione del livello di saturazione raggiunto nel 2010.

PUNTO DI ENTRATA DELLA RETE NAZIONALE	CONFERIBILE	CONFERITA	DISPONIBILE	SATURAZIONE
Passo Gries	59,0	55,1	3,9	93,4%
Tarvisio	107,0	107,0	0,0	100,0%
Mazara del Vallo	99,0	94,7	4,3	95,7%
Gorizia[(A)]	2,0	0,3	1,7	12,6%
Gela	29,2	25,6	3,6	87,5%
TOTALE	296,2	282,6	13,6	95,4%
Terminali di GNL				
Panigaglia	13,0	7,2	5,8	55,4%
Cavarzere	26,4	26,4	0,0	100,0%

Dalla tabella precedente si evince che i 5 punti di entrata nel corso del 2010 sono stati prossimi al massimo livello di saturazione (si ricorda che l'importazione presso il punto di Gorizia è un'operazione virtuale, prevedendo altresì anche flussi di esportazione) e che dei due terminali di rigassificazione, soltanto Panigaglia (che comunque ha una capacità complessiva di soli 13 Mm3 di gas al giorno) ha ancora disponibilità per 5,8 Mm3 al giorno.

Se a tale elemento si aggiunge che l'approvvigionamento di gas in Italia è caratterizzato da una forte concentrazione del rischio politico (Russia, Algeria e Libia hanno coperto nel 2010 poco meno dei due terzi del fabbisogno nazionale), emerge in tutta la sua chiarezza la strategicità dei terminali di rigassificazione per due ordini di motivi:

- Necessità per l'Italia di diversificare geograficamente l'approvvigionamento di gas importato da Paesi Terzi;
- Opportunità che l'Italia possa diventare un *HUB* per l'intero continente europeo. Le proiezioni indicano che il consumo di gas del Vecchio Continente cresceranno mentre le riserve europee di gas si stanno progressivamente esaurendo con un inevitabile aumento della dipendenza da importazioni. L'Italia deve divenire un Paese di transito mediante la creazione di infrastrutture adeguate quali ampliamento degli stoccaggi, reti di rigassificazione e nuovi gasdotti.

I terminali di rigassificazione vanno quindi realizzati e gestiti, non più solo in un'ottica di garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti nazionali, ma in funzione delle opportunità di ottimizzazione dei flussi di gas a livello europeo: non più soltanto gas che dall'estero arriva in Italia e ivi consumato, ma anche e soprattutto gas che dall'estero arrivi in Italia e dall'Italia possa essere riesportato verso paesi terzi attraverso un sistema integrato di infrastrutture del gas a livello europeo.

L'Italia, secondo gli esperti, avrebbe bisogno di almeno 4-5 rigassificatori. Molteplici sono i progetti presentati fino ad oggi (nella relazione dell'AEEG sono individuati 12 iniziative) ancora in attesa di autorizzazione.

Sono progetti che hanno avviato il loro iter autorizzativo anche da svariati anni senza ad oggi avere ancora ottenuto ancora l'autorizzazione unica. A tale proposito si segnala che nel corso del 2010, il Ministero dell'Ambiente ha

rilasciato diversi decreti di VIA positivi[2]. Tuttavia l'ottenimento del decreto di VIA, com'è noto, non conclude l'*iter* autorizzativo di un progetto. A valle del giudizio ambientale positivo, il Ministero dello Sviluppo economico rilascia l'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio di un impianto una volta che si sia svolta anche la Conferenza dei servizi, la quale serve, tra l'altro, a stabilire con gli enti locali le eventuali compensazioni economiche e ambientali per il territorio su cui dovrebbe sorgere l'impianto. Proprio in sede di Conferenza di servizi molte iniziative hanno subito bruschi rallentamenti e sono stati fatti oggetto di contenziosi sollevati da parte di enti locali (si veda l'iniziativa di Porto Empedocle dove solo recentemente il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso di Enel dando via libera alla realizzazione dell'impianto).

Il Rigassificatore *Offshore* Toscana

Il Rigassificatore *Offshore* Toscana è uno dei più importanti progetti di interesse nazionale nel settore dell'approvvigionamento di gas, al servizio dello sviluppo e della autonomia del sistema energetico italiano.

Il Progetto in oggetto riguarda la realizzazione e la gestione di un terminale galleggiante di rigassificazione (*c.d.* FSRU, *Floating Storage Regasification Unit*) al largo della costa Toscana.

Una soluzione innovativa, progettata con tecnologie collaudate e sicure, che garantisce il minimo impatto ambientale rispetto ai rigassificatori realizzati a terra o in mare su isole artificiali.

La struttura, posizionata sulla costa nord della Toscana, sarà costituita da una nave, saldamente ancorata al fondale con un unico punto di rotazione a prua per consentire il movimento intorno all'ancoraggio, posizionata a 15 miglia dalla costa e opportunamente modificata per ricevere il GNL, rigassificarlo ed immetterlo nel sistema di trasporto nazionale mediante uno specifico gasdotto di collegamento costituito da un tratto *offshore* e da un tratto *onshore*.

Il terminale avrà una capacità di rigassificazione pari a 3,75 miliardi di m^3/anno che corrispondono al 4% dell'intero fabbisogno nazionale.

Il Progetto inizialmente aveva come *Sponsor* il Gruppo Iride e il Gruppo Endesa con quote paritetiche.

UniCredit, nel corso del 2006, ha iniziato a supportare gli *Sponsor*, sulla base di un mandato di *Advisory*, per la valutazione di fattibilità del progetto su basi *Project Financing* e successivamente ha concesso un finanziamento "*bridge*" in vista della possibilità di realizzare un finanziamento "su basi PF in "*club deal*" (ossia coinvolgendo più soggetti finanziatori) con alcune banche nazionali ed internazionali.

Nel 2007, a seguito dell'acquisizione da parte di ENEL S.p.A del Gruppo Endesa, parte degli *assets*, tra cui quelli italiani, sono stati ceduti ad E.ON AG. Di conseguenza dal 2007, gli azionisti di OLT Offshore sono divenuti E.ON e IRIDE (attuale IREN).

Il percorso di analisi sulla possibilità di realizzare un progetto su basi *Project* è proseguito con la nuova compagine

2 In particolare, sono state pubblicate le autorizzazioni per: il terminale di Brindisi e quello di Falconara Marittima (AN), l'espansione del terminale di Panigaglia (SP), il terminale di Monfalcone (TS), il gasdotto di collegamento tra il futuro impianto di Zaule (TS) con la RNG e il terminale di Rosignano (LI). A gennaio 2011, anche il progetto di Porto Recanati (AN) ha ricevuto la VIA positiva con prescrizioni.

azionaria, tuttavia, le "lungaggine autorizzative" e i ricorsi presentati da diversi attori hanno impedito di giungere alla definitiva strutturazione su basi *Project*.

Procedimento amministrativo

Di seguito si riepilogano, in sintesi, i vari passaggi autorizzativi e le problematiche giudiziarie che hanno coinvolto il progetto.

1. il processo autorizzativo del terminale è iniziato il 5 novembre del 2003 con l'ottenimento del "Nulla Osta di fattibilità" ex Dlgs n.334/99;
2. il 15 dicembre 2004, è stato rilasciato il Decreto di Valutazione Impatto Ambientale n. 1256 su tutto l'impianto, sia il terminale che il gasdotto, sia sottomarino che terrestre, con parere favorevole della Regione Toscana e il concerto del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
3. in data 31 luglio 2008, la 3ª sezione del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) della Toscana, presieduta da Angela Radesi, ha accolto i ricorsi presentati da *Greenpeace* e dal Comitato di Livorno e di Pisa contro il rigassificatore *offshore*. La sentenza ha determinato, temporaneamente, la sospensione del decreto autorizzativo. Il ricorso delle associazioni ambientaliste riguardava sia gli impatti ambientali del terminale sia gli aspetti di sicurezza dello stesso;
4. in data 1 febbraio 2010, il Consiglio di Stato ha respinto le motivazioni del TAR e ha confermato la validità del decreto autorizzativo;
5. nel corso del 2011, il Comitato Tecnico Regionale (CTR) ha richiesto ad OLT Offshore un'integrazione dettagliata al Rapporto di Sicurezza. In data 13 luglio 2011, OLT Offshore ha risposto alle richieste di integrazioni avanzate dal CTR e dalla commissione di esperti internazionali nominata dalla Regione Toscana. Il ricevimento del nulla osta del Comitato Tecnico Regionale è una condizione essenziale per considerare l'impianto autorizzato ad operare;
6. l'associazione ambientalista *Greenpeace* sta preparando ulteriori ricorsi legali volti ad impedire l'ancoraggio del terminale, poiché lo stesso si trova nell'ambito dell'area definita "santuario dei Cetacei" da un accordo internazionale stipulato tra Francia, Italia e Principato di Monaco.

Dalla breve descrizione sopra riportata si può comprendere che il Progetto ha incontrato numerose problematiche di ordine autorizzativo, non ancora conclusosi dopo 8 anni dalla prima autorizzazione. Problematiche autorizzative che hanno impedito la strutturazione di un *project financing*, che per sua natura richiede tempi certi e consolidate autorizzazioni non potendo contare sul ricorso allo *Sponsor*.

Per questa ragione la nuova compagine azionaria ha deciso di procedere con mezzi propri e finanziamenti "*corporate financing*".

3. Stato di attuazione

Il progetto prevede un investimento di circa 600 milioni di euro.

I lavori del progetto hanno preso avvio il 28/2/2007 con alcuni interventi propedeutici alla realizzazione della stazione di regolazione e misura a terra per il collegamento alla Rete Nazionale esistente. Il lavoro di conversione della nave metaniera in un impianto di rigassificazione galleggiante è stato affidato, dopo una gara internazionale, a Saipem S.p.A. Saipem S.p.A, nel suo ruolo di EPC *Contractor,* sta completando i lavori di modifica della nave presso il porto di Dubai (avvio settembre 2009). Il terminale galleggiante sarà trasportato al largo di La Spezia entro la fine del corrente anno. Saipem sta realizzando, anche, attraverso una nave posatubi (Castoro 7) la *pipeline* che collegherà il terminale alla terra ferma. Il lavori di realizzazione della pipeline termineranno entro fine anno. A metà del 2013, autorizzazioni consentendo, il terminale galleggiante sarà ancorato in alto mare.

4. Il Rigassificatore Porto Empedocle

Il Progetto riguarda la realizzazione e la gestione di un terminale di rigassificazione in Sicilia, nella località di Porto Empedocle. Tale rigassificatore oltre ad essere fondamentale per la diversificazione degli approvvigionamenti del Paese, risulterebbe di grande stimolo per lo sviluppo dell' economia siciliana. Fra l'altro, è previsto anche un significativo pacchetto di opere compensative per 50 milioni di euro, che andranno a sviluppare e a fortificare il territorio.

La struttura, posizionata all'interno dell'area demaniale adiacente al Porto, prevede, oltre all'impianto di rigassificazione, la realizzazione di specifiche infrastrutture portuali, quali una nuova diga foranea di 800 m ed un molo di 300 m per l'attracco delle navi metaniere; entrambi già inserite nel Piano di Infrastrutture Portuali della regione Sicilia. Il GNL rigassificato verrà immesso nel sistema di trasporto Nazionale mediante uno specifico gasdotto di collegamento *onshore* di ca. 7 km.

Il terminale, con una capacità di rigassificazione pari a 8 miliardi di m^3/anno, coprirebbe ca. il 9% dell'intero fabbisogno nazionale**.**

Nel corso del 2008, UniCredit ha avviato contatti con ENEL, promotore dell'iniziativa per la valutazione di fattibilità del progetto su basi "*Project Financing*". Il processo purtroppo è stato interrotto a causa del ricorso del Comune di Agrigento e di un Comitato ambientalista contro la realizzazione dell'impianto.

Solo recentemente, nel luglio 2011, il Consiglio di Stato ha accolto il ricorso di ENEL dando via libera alla realizzazione dell'impianto.

Infine, da segnalare che con l'avvio del Progetto sono previste importanti ricadute occupazionali sul territorio sia nella fase di cantiere che in quella di gestione: i lavori, che dureranno circa 54 mesi, impiegheranno nel cantiere circa 900 persone. Mentre saranno 120 le persone occupate all'interno del terminal quando sarà funzionante, più 200 con l'indotto.

Procedimento amministrativo

Di seguito si riepilogano, in sintesi, i vari passaggi autorizzativi e le problematiche giudiziarie che hanno coinvolto il progetto di Porto Empedocle.

1. il processo autorizzativo del terminale è iniziato a febbraio 2006 con l'ottenimento del parere positivo dell'Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Sicilia;
2. nel marzo 2006, è stato rilasciato il parere positivo dal Comitato VIA del Ministero dell'Ambiente per le infrastrutture *onshore*;
3. nell'aprile 2008, è stato rilasciato il parere positivo dal Comitato VIA del Ministero dell'Ambiente per le infrastrutture *offshore*, a seguito di alcune varianti richieste dallo stesso Comitato per rendere tali infrastrutture compatibili con il Piano Regolatore Portuale della Regione Sicilia;
4. nel settembre 2008, è stato rilasciato il Decreto di Valutazione Impatto Ambientale su tutto l'impianto, con parere favorevole del Ministero per i Beni e le Attività Culturali;
5. decreto dell'Assessorato per l'industria della Regione Siciliana del 22.10.2009 di autorizzazione a costruire ed esercire un terminale di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquefatto situato nel Comune di Porto Empedocle, con relative opere marittime portuali e gasdotto di collegamento alla Rete Nazionale di gasdotti;
6. in data 13 ottobre 2010, la 2ª sezione del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio ha accolto i ricorsi presentati dal Comune di Agrigento, Legambiente, Arci, Cittadinanzattiva, Italia Nostra e Codacons contro il rigassificatore. La sentenza ha determinato l'annullamento dell'autorizzazione a costruire ed esercire il terminale, salvi gli ulteriori provvedimenti conseguenti alla riattivazione della procedura amministrativa emendata del vizio rilevato;
7. in data 19 luglio 2011, il Consiglio di Stato ha respinto le motivazioni del TAR e ha confermato la validità del decreto autorizzativo.

5. Stato di attuazione

Il progetto prevede un investimento di circa 800 milioni (rispetto ai valori di 650 milioni stimati nel 2008). Secondo le stime iniziali, nel marzo 2009, si sarebbe dovuta lanciare la gara per la selezione dell'EPC *Contractor*, con una durata dei lavori prevista di ca. 3.5 anni (entrata in esercizio a gennaio 2013).

Tutto il programma dei lavori dovrà ora essere rivisto alla luce dei pesanti ritardi dovuti ai ricorsi solo recentemente risolti.

Dovranno essere valutati anche gli interventi necessari per rafforzare la rete del gas interna all'isola per consentire un'efficiente immissione del gas prodotto nel sistema di trasporto nazionale.

6. Sicurezza dei rigassificatori

La rigassificazione è un procedimento di natura fisica, non chimica. Si tratta di un processo semplice, pulito e sicuro. La trasformazione dalla fase liquida del metano in quella gassosa avviene attraverso lo scambio termico con l'acqua di mare, in assenza di combustione.

Il recente studio di Nomisma "*Sicurezza dei terminali GNL*" ha evidenziato come i rischi potenziali ed i pericoli legati al GNL sono ben conosciuti e che esistono misure, sistemi e procedure universalmente adottate per la prevenzione di questi rischi con rigorosi *standard* di sicurezza applicati dall'industria del GNL in tutto il mondo.

L'unico grave incidente dovuto al GNL, a Cleveland, Ohio, risale al periodo della seconda guerra mondiale (1944) prima della nascita della moderna industria e dei rigorosi *standard* di sicurezza. L'incidente avvenne principalmente a causa dell'utilizzo di materiali inadatti per la costruzione.

A livello europeo esistono 2 Direttive Comunitarie (Direttiva 96/82/CE e 03/105/CE) che disciplinano rigorosi controlli.

7. Conclusioni e proposte operative

L'aumento della richiesta di gas rende cruciale la realizzazione di nuovi terminali di rigassificazione che rendano l'Italia ma anche l'intera Europa maggiormente flessibili in termini di approvvigionamento.

L'Italia potrebbe assumere un ruolo di piattaforma logistica di entrata per l'Europa. Per far questo all'elevato numero di progetti presentati (circa 12) bisogna far seguire la fase di realizzazione riducendo sempre di più le lungaggini burocratiche.

Per consentire lo sviluppo di rigassificatori in Italia, occorrerebbe:

i) velocizzare l'*iter* autorizzativo dei terminali di rigassificazione (quanto meno per quelli che abbiano già ottenuto i decreti VIA), similmente a quanto ad oggi si sta pensando di attuare per le *c.d.* grandi opere, fissando termini perentori per il rilascio dell'autorizzazione unica;

ii) introdurre meccanismi oggettivi di quantificazione delle c.d opere compensative, che salvaguardino i diritti del territorio ospitante l'iniziativa senza tuttavia mettere a rischio la sostenibilità finanziaria dell'intervento;

iii) favorire l'accoglimento dell'opera da parte del territorio, non soltanto ricorrendo al mercato locale del lavoro per la realizzazione e la gestione del terminale di rigassificazione, ma anche attraverso l'incentivazione (anche fiscale) alla creazione di un indotto permanente (e.g. poli di trigenerazione);

iv) permettere che gli enti locali possano partecipare anche gratuitamente al capitale di rischio dell'iniziativa (con quote minoritarie ma senza diritti di veto/*golden share*) in maniera che possano avere piena visibilità sulla gestione dell'iniziativa e beneficiare per una minima parte anche dei dividendi che l'iniziativa stessa potrà generare una volta a regime.

Nuova stazione Tiburtina e opere viarie nel comune di Roma

Paolo Urbani[*] – *Christian Iaione*[**]

1. Introduzione: dall'ideazione al progetto.

La realizzazione della nuova stazione Tiburtina, che diventerà il principale *hub* ferroviario della Capitale, si coniuga con una serie complessa d'interventi infrastrutturali di tipo viario mirati a razionalizzare e snellire la circolazione su gomma nell'area di riferimento comunale.

Si tratta di un progetto infrastrutturale che integrando la progettazione del nuovo sistema ferroviario con quello viario comunale si caratterizza, sotto il profilo del suo contenuto, per alcune caratteristiche:

a) previsione di un piano di assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area della Stazione Tiburtina di Roma;

b) previsione di una serie di accordi tra Comune di Roma e RFI diretti a regolare il rapporto di scambio tra cessione gratuita al Comune delle aree ferroviarie di risulta, realizzazione a carico di RFI dei lavori viari, concessione di diritti edificatori in variante al PRG su aree di proprietà di RFI destinate alla vendita;

c) appalto dei lavori assegnato da parte di RFI considerato soggetto attuatore dell'intervento.

Già da queste prime indicazioni emerge che il modello d'intervento si differenzia rispetto al tradizionale sistema di realizzazione delle opere pubbliche – ad es. un'opera autostradale – che considera da un lato il territorio attraversato soggetto passivo e dall'altro prescinde, in virtù dell'interesse nazionale, dal soddisfare le diverse esigenze di quei territori e delle popolazioni interessate. Di qui, come è noto, i fenomeni d'impatto territoriale, la sindrome *nimby*, le cosiddette "compensazioni" e la ricerca del consenso attraverso moduli di dibattito pubblico per ora informali poichè non ancora introdotti pienamente nel nostro paese ma diffusi a livello europeo.

Nulla di tutto questo nel caso Tiburtina. Al contrario, attraverso un lungo itinerario concertativo, di cui si dirà, tra i due principali attori – RFI e Comune di Roma – si sono elaborate strategie progettuali ed urbanistiche che hanno posto al centro quello che può essere chiamato lo "scambio" tra le esigenze infrastrutturali del Comune e quelle di RFI tese alla migliore realizzazione della nuova stazione nazionale. Lo scambio è consistito in un accordo complesso nel quale RFI ha ceduto gratuitamente le aree ferroviarie rientranti, a seguito della l.210/1985, nel patrimonio disponibile dell'Ente, al fine di realizzare una nuova tangenziale est di rapido scorrimento e dall'altro – mediante la variazione del PRG di Roma tramite accordo di programma – di un complesso unitario di aree di proprietà di RFI la cui edificabilità e conseguente alienazione permette di remunerare in parte l'investimento ferroviario e infrastrutturale a favore del

* Professore ordinario di diritto amministrativo - Facoltà di Architettura - Università di Chieti-Pescara, *italiadecide*

** Professore aggregato di diritto pubblico – Facoltà di Giurisprudenza – Università Luiss "Guido Carli" di Roma, *italiadecide*

Comune. Alla base della convergenza degli interessi sta il piano di assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area i cui contenuti urbanistici fissano il nuovo assetto territoriale delle aree interessate.

Programmazione e procedimento amministrativo

Qui di seguito sono riportati i passaggi amministrativi relativi alla programmazione progettazione degli interventi.

PIANO D'ASSETTO STAZIONE TIBURTINA: fasi ed iter autorizzativo/approvativo

data/prot.	tipo doc.	tra…e…	contenuti
07/02/1994	sottoscrizione dell'INTESA finalizzata all'attuazione degli interventi per un nuovo assetto dei trasporti	Regione- Provincia-Comune e FS	Indirizzi e criteri d'intervento
Del. C.C.101 del 12/05/1995	approvazione del PROGRAMMA DI ASSETTO GENERALE delle aree ferroviarie (**P.A.G**)	Comune	Obiettivi e indirizzi per la riqualificazione urbanistica dell'area della stazione Tiburtina. Individua funzioni e dimensionamento. Prevede redazione di appositi strumenti attuativi (Piani d'assetto) con i requisiti che la L.1150/42 prevede per i piani esecutivi.
11/11/1997	sottoscrizione dell'ACCORDO DI PROGRAMMA per la riqualificazione urbanistica e funzionale delle aree della stazione Tiburtina	Ministeri LL.PP.-Trasp. Nav.- Regione-Provincia-Comune e FS	Schema di assetto delle aree e variante di PRG da sottozona M1 e D a sottozona M5
08/03/2000	sottoscrizione di un ACCORDO QUADRO sul nodo ferroviario di Roma	MinisteroTrasp.Nav.-Regione-Provincia-Comune e FS	Aggiornamento dei precedenti atti d'intesa ed accelerazione degli interventi in vista del Giubileo 2000. Definizione dell'attuazione del Programma esecutivo degli interventi ferroviari da realizzarsi fino all'anno 2004
08/03/2000	Sottoscrizione dell'ACCORDO DI PROGRAMMA e relativa approvazione del PIANO D'ASSETTO DELLA STAZIONE TIBURTINA	Ministeri LL.PP.-Trasp. Nav.- Fin. Regione-Provincia-Comune e FS	
Ord. Sind. 89 del **26/04/2000**	approvazione del **PIANO D'ASSETTO**		Individuazione degli interventi da realizzare:
Del. G.C. 872 del 01/08/2000	Approvazione del PROTOCOLLO D'INTESA e del PROGRAMMA DEI LAVORI 2000-2002	Comune e FS	Prevede che la progettazione del nodo della stazione, dei servizi pubblici e privati sia effettuata da FS attraverso promozione di un Concorso Internazionale di progettazione con il patrocinio del Comune di Roma
26/01/2001	sottoscrizione del PROTOCOLLO D'INTESA	Comune e FS	Definizione degli obiettivi, delle modalità e dei tempi della commissione giudicatrice del concorso di progettazione. Definizione dei tempi e modalità di attuazione dgli obblighi tra le parti
AGGIUDICAZIONE DEL CONCORSO INTERNAZIONALE			

FASE DEL PROGETTO PRELIMINARE			
DIP. XII prot. 11083 del 27/02/2002	richiesta di indire la Conferenza dei Servizi	FS a Comune	Per acquisire i pareri, suggerimenti, e le indicazioni delle amministrazioni e degli enti prima della redazione del Progetto Definitivo
22/04/2002	PRIMA CONFERENZA DEI SERVIZI per Prog. Prel.	Comune	Emergono necessità di modifiche al progetto preliminare vincitore del Concorso
DIP. XII prot. 37394 del 05/07/2002	presentazione della nuova versione del Progetto Preliminare	FS a Comune	
23/07/2002	**SECONDA CONFERENZA DEI SERVIZI per Prog.Prel.**	Comune	Esame del Progetto Preliminare del comparto ST1 e degli ambiti di progettazione unitaria APU1 (C1,C2,C3) E APU2 (C4,C5,C6)
SI APPROVA IL PROGETTO PRELIMINARE CON PRESCRIZIONI			il Progetto Preliminare deve essere ripresentato unitamente al verbale del CdS del 23-07-02 a tutte le amministrazioni. Acquisito l›assenso della CdS dovrà essere oggetto di approvazione tramite atto deliberativo del C.C.
DIP. XII prot. 68318/2002	Trasmissione del Progetto Preliminare	FS a Comune	Progetto Perliminare con recepimento osservazioni della CdS 23-07-2002
DELIBERA DI APPROVAZIONE PROG. PREL. TRAMITE ATTO DELIBERATIVO DEL C.C.			

FASE DEL PROGETTO DEFINITIVO			
DIP. XII prot. 59454 del 11/11/2002	comunicato di affidamento d'incarico	FS a Comune	FS comunica di aver affidato l'incarico per la progettazione Definitiva ed Esecutiva al gruppo vincitore del concorso internazionale
DIP. XII prot. 39318 del 28/07/2003	richiesta di indire la Conferenza dei Servizi	RFI a Comune	Per l'esame del Progetto Definitivo
29/07/2003	Accordo bilaterale di Prima Attuazione delle previsioni del Piano d'Assetto	Comune e FS-RFI	Si definiscono i reciproci impegni e i tempi di realizzazione delle opere. Si definisce il programma dei lavori. In particolare sono stati individuati gli interventi correlati e necessari a garantire la piena funzionalità della stazione
29/09/2003 18/12/2003	**CONFERENZA DEI SERVIZI per Prog.Def.**	Comune	Esame del Progetto Definitivo del comparto ST1 e dell'ambito di progettazione unitaria APU1 (comparti C2,C3 solo servizi di stazione)
15/07/2004	seduta conclusiva della CdS. Approvazione in linea tecnica "con prescrizioni" del Progetto Definitivo"	Comune	

ULTERIORI FASI			
Del. C.C. 212 del 15/11/2004	**VARIANTE AL PDA ed altro**	Comune	Dagli approfondimenti progettuali effettuati in fase di Prog. Prel. E Def. Si è reso necessario approvare limitate varianti deroghe e/o scostamenti alle previsioni ed indicazioni di: -Piano di Assetto Staz.Tib. - Regolamento viario del PGTU - P.P. Pietralata
Del. G.C. 772 del 17/11/2004	Delibera approvazione varianti agli strumenti urbanistici	Comune	Il Comune, per adottare una soluzione che consenta, nel rispetto del Piano d'Assetto, la realizzazione di tutte le opere di infrastrutturazione dell'area, ha previsto di utilizzare anticipatamente una quota parte del contributo relativo al costo di costruzione dovuto da RFI per l'insediamento dei Servizi Privati previsti dal Piano
23/12/2005	Convenzione RFI e Comune di Roma	RFI e Comune di Roma	Convenzione per la prima attuazione del Piano di Assetto nella quale sono regolamentati gli impegni assunti tra le parti per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area ferroviaria della Stazione Tiburtina (Atrio Nomentano, Atrio Pietralata, Piastra Ponte).

2. Qual è l'oggetto dello scambio tra Comune di Roma e RFI?

I rapporti tra Comune di Roma e RFI sono regolati dalla "*Convenzione per la prima attuazione delle previsioni del Piano di Assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area della Stazione Tiburtina di Roma*" stipulata il 23 dicembre 2005.

La Convenzione ha per oggetto la regolamentazione degli impegni reciproci interessanti l'ambito territoriale di Tiburtina, costituito per la maggior parte da immobili di proprietà delle due parti e per piccola parte da immobili di proprietà di terzi. Il tutto per l'attuazione di una prima parte degli interventi previsti dal Piano di Assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale delle aree ferroviarie della stazione Tiburtina di Roma, nonché di alcune opere di infrastrutturazione urbana e di urbanizzazione, ricadenti in aree di proprietà pubblica adiacenti le aree ferroviarie, funzionalmente connesse con la realizzazione della nuova stazione Tiburtina.

Dette opere riguardano:

- la realizzazione della nuova Stazione e delle porzioni di fabbricato destinate a servizi di stazione e ricadenti nei comparti C2, C3 e C4;
- le opere di completamento della "Nuova Circonvallazione Interna";
- la viabilità di accesso alla Stazione lato Est dalla "Nuova Circonvallazione Interna";
- la sistemazione del piazzale Est;
- l'adeguamento di via dei Monti di Pietralata;
- la progettazione del declassamento e della riqualificazione ambientale del piazzale Ovest e della Circonvallazione Nomentana;

- la realizzazione del Collettore Marranella II;
- la progettazione del ponte pedonale di attraversamento dei binari e del ponte in corrispondenza di via Michele di Lando;
- la sistemazione di parte degli spazi pubblici;
- la realizzazione di alcuni parcheggi pubblici, del parcheggio di scambio denominato P6 e della sola maglia strutturale dei parcheggi P8, P9, P10, dello spazio pubblico SP3 e del sedime dei servizi pubblici S7 e S8 e la loro sistemazione;
- l'attuazione del Parco Est.

Gli immobili interessati sono sia parte di quelli delimitati dal perimetro del Piano di Assetto dell'area della stazione Tiburtina di Roma e aventi una superficie complessiva di circa mq 528.024, sia alcune aree pubbliche comprese nel perimetro del Piano Particolareggiato relativo al Comprensorio Sistema Direzionale Orientale (SDO) Pietralata, nonchè due terreni in località Vigna Mangani e una piccola area pubblica destinata a svincolo della viabilità, aventi una superficie complessiva di circa mq. 32.537.

3. La cessione delle aree RFI al Comune e la variazione della destinazione urbanistica di alcune aree edificabili ha compensato la spesa per la Stazione Tiburtina? Qual è l'ammontare della spesa per la Stazione Tiburtina?

Il progetto "Infrastrutturazione dell'area della Stazione Tiburtina" ha un costo a vita intera pari a 322.500.000 ≠.

È diviso in quattro sottoprogetti:

S01 – Infrastrutturazione area Tiburtina 1ª fase	65,5 M€
S02 – Nuova stazione AV/AC Roma Tiburtina	196 M €
S03 – Completamento fronte Nomentano	40 M €
S04 – Valorizzazione aree comprensorio Roma Tiburtina	21 M €

3.1 Quali sono i ricavi dalla vendita delle aree edificabili?

Le aree edificabili sono oggetto di procedura di vendita. Ancora non sono noti i possibili ricavi.

3.2 La cessione delle aree RFI ha comportato per il Comune esborso finanziario?

Tutti i trasferimenti immobiliari e tutte le costituzioni di diritti, sia attuali che future, sono stati e saranno effettuati senza corrispettivo in denaro e senza nulla a pretendere a qualsivoglia titolo, trattandosi di cessioni e costituzioni resesi necessarie per la attuazione completa e puntuale degli indirizzi della legge 15 dicembre 1990, n. 396 (Interventi per Roma, Capitale della Repubblica), dell'assetto urbanistico - territoriale oggetto dello specifico Accordo di approvazione del Piano di Assetto del giorno 8 marzo 2000.

3.3 Qual è l'importo della spesa per la nuova tangenziale comunale? Chi ha finanziato l'opera?

Il progetto della Nuova Circonvallazione Interna è il risultato di un complesso processo evolutivo che ha caratterizzato, sia da un punto di vista tecnico che urbanistico-amministrativo, l'intero Piano di riassetto dell'area Tiburtina. Tale intervento, codificato D09-01 "Area della Stazione Tiburtina (Roma). Infrastrutturazione" fu inserito nel Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18.09.1996: "Piano degli Interventi per il grande Giubileo del 2000", e fu attribuita a FS S.p.A. la realizzazione dell'intervento attraverso un finanziamento di L. 150.000.000.000 a carico della legge 15 dicembre 1990 n.396, recante norme sugli "Interventi per Roma capitale della Repubblica".

Successivamente, con DPCM del 21.12.2000, fu individuato FS S.p.A. quale soggetto attuatore degli interventi assegnando alla stessa un finanziamento di M€ 74,5.

A seguito della Conferenza di Servizi che approvò il Progetto Definitivo fu assegnato un finanziamento integrativo per un ammontare complessivo a carico di Roma Capitale di M€ 123,1. Nel corso dei lavori sono emersi eventi che hanno consigliato, ed in alcuni casi imposto, l'adozione di varianti al progetto esecutivo appaltato, necessarie sia per migliorare le modalità esecutive, ossia per semplificare la realizzazione di quelle opere interferenti con l'esercizio ferroviario.

Ad oggi l'importo complessivo della spesa è di M€ 168,5 a carico del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (per circa M€ 147), a carico di RFI (per circa M€ 19) e a carico di ACEA ATO2 (per circa M€ 2,5).

3.4 L'appalto di lavori della nuova tangenziale e delle aree limitrofe è stato assegnato dal Comune o da RFI?

L'appalto dei lavori è stato assegnato da Rete Ferroviaria Italiana in quanto Soggetto Attuatore dell'intervento.

4. Conclusioni

Dal 1994, anno del primo Protocollo d'intesa tra FFSS, Regione e Comune, fino all'approvazione del piano di assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell'area della Stazione Tiburtina di Roma (2000), all'approvazione della convenzione tra RFI e Comune di Roma (2005), per arrivare a fine 2012 nel quale saranno terminati tutti i lavori, sono passati 18 anni, ma il concreto avvio e la realizzazione finale riguarda un periodo più limitato (2000-2012) che può certamente essere considerato un tempo eccessivamente lungo derivante non dalla carenza di finanziamenti ma più semplicemente dalla complessità degli interventi. Si poteva fare di più ma va segnalato che il transito ferroviario degli Eurostar non è stato interrotto nemmeno un giorno anche quando si è trattato di realizzare i sottovia al di sotto dei binari ferroviari. Il merito va certamente assegnato *in primis* ai tecnici di RFI che non solo hanno appaltato tutti i lavori ma hanno dato prova di grande competenza tecnica e manageriale. Meno rilevante il ruolo del Comune che non ha partecipato alla realizzazione dei lavori, ma che comunque ha favorito, mediante un intenso dialogo collaborativo, la sistemazione definitiva di quella che diventerà la prima stazione ferroviaria del comune metropolitano.

Quadrilatero Marche - Umbria[1]

Paolo Urbani[*] – *Christian Iaione*[**]

1. Introduzione

Il modello Quadrilatero Marche-Umbria costituisce una innovazione rispetto ai tradizionali modi di realizzazione e gestione delle opere pubbliche stradali e merita alcune riflessioni di carattere istituzionale, amministrativo e finanziario.

Nella nota si procede alla ricostruzione del complesso *iter* politico amministrativo Stato regioni per poi entrare nel merito del sistema di realizzazione dell'intervento ed enuclearne gli aspetti innovativi per quanto riguarda la copertura del fabbisogno finanziario.

1.1 La storia: dall'ideazione a progetto

Il Quadrilatero di penetrazione interna (asse viario Marche-Umbria) rientra tra le infrastrutture e le opere interessanti il territorio marchigiano comprese nell'ambito dei "Corridoi trasversali e dorsale appenninica (sistemi stradali ed autostradali)" previsti dall'Intesa generale quadro sottoscritta il 24 ottobre 2002 tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Presidente della Regione Marche. Gli altri *ambiti* previsti dall'Intesa sono:

– il "Corridoio plurimodale adriatico" (sistemi ferroviari e sistemi stradali ed autostradali);

– gli "*Hub* portuali ed interportuali".

L'altra opera prevista dall'Intesa generale quadro nell'ambito dei "Corridoi trasversali e dorsale appenninica (sistemi stradali ed autostradali)" è l'Asse viario Fano-Grosseto (E78).

Come viene precisato nell'Intesa generale quadro (IGQ), il progetto riguardante il quadrilatero di penetrazione interna (asse viario Marche-Umbria) è da considerarsi come *un unico sistema di viabilità mirato a collegare in modo integrato le aree interne con la costa adriatica e a saldare questa con il versante tirrenico. Il progetto pertanto costituisce uno dei progetti pilota, individuato dal Governo d'intesa con le Regioni interessate, al fine di modernizzare i flussi di mobilità fra le diverse aree del Paese e porre queste in rete con i grandi corridoi nazionali ed europei.*

L'Intesa generale prevede esplicitamente le seguenti tratte riguardanti l'area marchigiana:

– Raddoppio della S.S. 76

– Pedemontana delle Marche

– Potenziamento della S.S. 77 Val di Chienti

---

1 Il rapporto si è avvalso della preziosa collaborazione dell'Ing. Fabrizio Ramozzi, Direttore generale della Quadrilatero Umbria-Marche S.p.A. e del dott. Marco Gherardi con i quali sono state esaminate le principali questioni attinenti all'intervento infrastrutturale ed ai suoi sviluppi futuri. Il loro contributo ha permesso di dare il quadro giuridico economico vigente del modello elaborato.

* Professore ordinario di diritto amministrativo - Facoltà di Architettura - Università di Chieti-Pescara, *italiadecide*

** Professore aggregato di diritto pubblico - Facoltà di Giurisprudenza - Università Luiss "Guido Carli" di Roma, *italiadecide*

La stessa Intesa prevede che "*in particolare, sul tratto marchigiano della SS77, le Parti intendono verificare la possibilità di promuovere forme di partenariato fra soggetti pubblici e privati, sulle cui effettive modalità le Parti stesse convengono fin d'ora di impegnarsi a* formulare valutazioni ed eventuali decisioni operative di comune intesa, *sentita anche la Regione Umbria per i possibili effetti correlati. Le Parti inoltre si impegnano di comune intesa a verificare l'opportunità di ricorrere ad un contraente generale. A seguito della completa definizione dei tracciati, dei relativi progetti e quadri economici delle diverse tratte effettivamente comprese, si provvederà, d'intesa con le Regioni interessate, alla destinazione della previsione di spesa complessiva, contenuta nella delibera CIPE del 21/12/2001, per l'intera opera indicata in 1807,599 Meuro per le Regioni Marche e Umbria (dei quali 669,845 Meuro già attribuiti alla tratta marchigiana), nonché a verificare l'eventuale maggiore necessità finanziaria. Le Parti convengono che le previsioni di spesa nel triennio 2002-2004, contenuta nella delibera CIPE citata e relativa al Quadrilatero Marche-Umbria - tratta marchigiana, pari a 168,811 Meuro*, vengano impiegate *di comune intesa* sui progetti definitivi già pronti.

Dopo aver osservato che *"l'area interessata da queste opere è in parte anche quella colpita dal terremoto del 1997 e riguarda la SS76-Vallesina, la Pedemontana, la S.S. 77-Val di Chienti e le sue relative trasversali",* l'IGQ precisa lo stato della progettazione per ciascuna delle sette opere, il costo complessivo, i finanziamenti disponibili, i finanziamenti a carico della delibera CIPE del 21/12/2001, il soggetto aggiudicatore dei singoli appalti (Anas o Regione Marche), i tempi previsti.

Le Parti danno atto che tutte le infrastrutture citate nell'IGQ sono inserite nel "Primo programma delle infrastrutture strategiche", di cui all'art. 1, comma 1, della legge 443/2001, approvato dal CIPE con delibera del 21 dicembre 2001. Le risorse finanziarie occorrenti sono state indicate in prima fase nelle previsioni di spesa contenute nella citata delibera CIPE del 21 dicembre 2001, per 1824,126 Meuro, ai quali si deve aggiungere quota parte dei 742,149 Meuro (previsioni relative al Corridoio ferroviario BO-LE), quota parte dei 1926,384 Meuro (previsioni per l'intero asse viario Marche-Umbria: quadrilatero di penetrazione interna). Il Governo si impegna comunque ad assicurare, per l'effettivo completamento delle opere, tutte le eventuali maggiori risorse occorrenti come risultanti dai quadri economici dei progetti approvati. Per la realizzazione di tali infrastrutture le Parti si impegnano, in attuazione della legge 443/2001, alla massima collaborazione, individuando congiuntamente le modalità di copertura finanziaria (nazionale, regionale, comunitaria, mercato privato), le procedure autorizzative certe, chiarezza nelle responsabilità e nei tempi di esecuzione, le sedi e gli strumenti per il monitoraggio sistematico dell'avanzamento delle azioni e delle opere e del mantenimento degli impegni assunti, l'eventuale nomina di Commissari per il coordinamento attuativo dei lavori.

Nell'ambito dell'IGQ si è inoltre concordato di "*procedere ad una verifica congiunta, entro quattro mesi dalla sottoscrizione della presente Intesa Generale Quadro, delle Intese Istituzionali e degli Accordi di Programma sottoscritti nel corso dell'ultima legislatura nei diversi settori infrastrutturali di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con particolare attenzione ai completamenti delle reti di viabilità d'interesse interregionale, all'adeguamento del Porto di Ancona in funzione del progetto "Autostrade del Mare", al fine di individuare congiuntamente le priorità programmatiche nei settori infrastrutturali e rispetto alle quali, alla luce del mutato ordinamento costituzionale, le Parti riterranno di dover cooperare dal punto di vista procedurale e finanziario in tempi definiti; a tal fine il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si impegna, fin d'ora, a sostenere, con risorse proprie e/o delle Aziende vigilate, gli oneri economici per le progettazioni di specifiche opere fra quelle per le quali le Parti determineranno di collaborare". A tal proposito le Parti convengono di indicare fra le più urgenti priorità:*

– Completamento del Quadrilatero di penetrazione interna (trasversali della Val di Chienti: raccordo stradale Tolentino-San Severino (collegamento tra la S.S. 361 e la S.S. 77) e Intervalliva di Macerata;
– Pedemontana delle Marche (tratti Sassoferrato-Cagli, Cagli-Sant'Angelo in Vado, Carbonara-Comunanza-Sarnano);
– Adeguamento della SS 4 Salaria: tratto Acquasanta-Trisungo, Lotto I, Stralcio II;
– Completamento delle opere relative alla II e III fase di ammodernamento del porto di Ancona e realizzazione della IV ed ultima fase.

Con nota del 28 ottobre 2002 il Presidente della Giunta Regionale si unisce alla richiesta della regione Umbria di cancellare il punto all'ordine del giorno della seduta CIPE del 31 ottobre, richiamando l'impegno del Ministro Lunardi di modificare sostanzialmente il documento all'esame del Comitato e di sottoporne un altro, previa verifica preventiva e congiunta, secondo le modalità previste nell'IGQ. Il Ministro Lunardi, con nota del 30 ottobre 2002 rassicura i due Presidenti confermando l'incarico agli uffici di completare una *istruttoria congiunta che possa dare luogo, di comune intesa,* ad una proposta di deliberazione del CIPE da parte del Ministero per il concreto avvio della realizzazione del progetto.

Nella seduta del 31 ottobre 2002, il CIPE assume una deliberazione con la quale, nell'ambito del primo programma delle opere strategiche previsto dalla legge 443/2001, con specifico riferimento all'*Asse Viario Marche-Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna (12 opere riguardanti la SS77, la SS78 e la SS76) invita il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti* a svolgere le seguente attività:

– a destinare le risorse occorrenti alla progettazione preliminare e SIA di tale intervento, con la precisazione che la progettazione medesima è mirata a ricondurre a sistema gli interventi puntuali indicati nello studio di fattibilità e prefattibilità ambientale e che restano ferme le progettazioni effettuate e indicate nelle Intese nonché le risorse già allocate ai singoli interventi;
– a completare, con l'assistenza dell'Unità tecnica Finanza di Progetto, gli approfondimenti necessari per consentire al CIPE di disporre, prima dell'approvazione della progettazione preliminare, dei dati necessari a quantificare l'entità di risorse alternative ai finanziamenti pubblici da considerare disponibili;
– a considerare, nell'aggiornamento del programma annuale di cui alla legge 443/2001, la previsione delle opere viarie funzionalmente interconnesse con il Quadrilatero, così come previste nelle intese sottoscritte con le Regioni Marche e Umbria;
– a curare tutti gli adempimenti necessari affinché vengano osservate le seguenti fasi temporali:
  - predisposizione, da parte dell'Anas, nelle more della costituzione del "soggetto attuatore unico", degli atti tecnico-amministrativi per la gara di progettazione preliminare ed effettuazione dello studio di impatto ambientale, riferiti agli interventi viari del Quadrilatero:

dicembre 2002

- stipula del Protocollo d'intesa per l'individuazione delle modalità e dei tempi per la costituzione del soggetto attuatore unico e assunzione dei connessi impegni da parte dei soggetti interessati al progetto.
- consegna del progetto preliminare, completo del citato studio di impatto ambientale.

giugno 2003

- trasmissione al CIPE, per la prescritta approvazione del progetto preliminare:

dicembre 2003

- a riferire al CIPE, alla prima seduta utile, circa l'avvenuto assolvimento degli adempimenti previsti, anche al fine del monitoraggio che il CIPE deve effettuare sulle occorrenze finanziarie rilevabili dall'avanzamento progettuale.

2. Programmazione e procedimento amministrativo: l'*iter* amministrativo procedurale per la realizzazione dell'intervento

Con la delibera CIPE 27 maggio 2004, viene approvato il progetto preliminare e definitivo delle opere ricomprese nell'Intervento denominato "Asse Viario Marche Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna" nell'ambito dei "Corridoi trasversali e dorsale appenninica", individuato tra le Grandi opere dalla delibera 21 dicembre 2001 n. 121, con la quale lo stesso C.I.P.E. aveva approvato il primo programma delle opere strategiche previsto dall'art. 1 L. 21 dicembre 2001 n. 443. La responsabilità dell'intera operazione è stata affidata ad un unico soggetto, la Quadrilatero Marche Umbria S.p.A., società per azioni costituita da Anas S.p.A. (con il 51% del pacchetto azionario) e da Sviluppo Italia (con il 49%), che ha come oggetto sociale la realizzazione dell'intervento e l'attuazione del piano economico - finanziario ad esso relativo. Attualmente il capitale azionario di Quadrilatero è posseduto al 92,4% da Anas. Altri azionisti sono Regione Marche, Sviluppumbria, Provincia di Macerata, CCIAA di Macerata, CCIAA di Perugia, CCIA di Ancona, Provincia di Perugia. Il piano economico - finanziario è costituito da un "Piano di Area Vasta" (PAV), che, ai sensi della direttiva CIPE. 31 ottobre 2002 n. 93, costituisce uno strumento che, oltre a regolare l'intervento di infrastrutturazione viaria, organizza lungo gli assi considerati la distribuzione spaziale degli insediamenti produttivi e dei nodi logistici, sul presupposto che al miglioramento dell'accessibilità farà seguito una maggiore crescita produttiva, fungendo così anche da piano di sviluppo economico dell'area interessata. L'Asse Viario Marche Umbria è infatti costituito da un insieme di opere viarie che, inserendosi nella viabilità esistente, consentirà di collegare il Tirreno all'Adriatico attraverso la dorsale appenninica e di dotare un territorio dal rilevante tessuto produttivo di un sistema di infrastrutture adeguato. In detto intervento sono ricomprese opere in parte progettate a livello definitivo (essenzialmente le S.S. 76 e 318) e in parte a livello preliminare (S.S. 77, che solo per un breve tratto è progettata a livello definitivo). L'Asse Viario è stato suddiviso dalla Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. in due Maxilotti, relativamente ai quali sono già state espletate le relative gare per l'affidamento delle opere ad un contraente generale conclusesi, per il solo Maxilotto 1, con l'aggiudicazione.

Il PAV ha definito le aree (aree di sviluppo industriale e Aree *Leader* localizzate a una distanza massima di un chilometro e mezzo dal nuovo asse viario) sulle quali la ricaduta dei benefici economici derivanti dal miglioramento dell'accessibilità è più rilevante e per questa via pone le condizioni per la loro monetizzazione.

3. Il modello "speciale" Umbria-Marche per la realizzazione di opere pubbliche stradali statali e regionali/locali

Con il modello delineato nel primo programma delle opere strategiche varato dal CIPE il 31 ottobre 2002, si modifica il sistema di realizzazione delle opere pubbliche in numerosi punti:

a) non si tratta di un intervento relativo ad un'unica opera pubblica statale ma – ad un'opera pubblica principale – si aggiunge una serie d'interventi collaterali connessi con opere stradali non di competenza statale ma regionale o locale;

b) il finanziamento pubblico copre (vedi del. CIPE) per il 73% (come prima stima che non tiene conto dell'effettive progettazioni, delle sorprese geologiche etc.) il complesso degli investimenti ma per la copertura totale si propone di ricorrere alla compartecipazione di privati e degli enti locali territoriali (soprattutto i comuni) mediante i ricavi provenienti dalle urbanizzazioni e dalle attività in esse esercitate di alcune aree *Leader* e di altre aree, produttive in senso lato, per la localizzazione delle quali le amministrazioni locali provinciali e regionali s'impegnano preventivamente a variare gli strumenti urbanistici;

c) il complesso degli interventi e gli effetti diffusivi (sarebbe meglio, tuttavia, definirli invasivi) sul territorio dei nuovi insediamenti urbanistici è oggetto di un piano di media area definito (PAV), inteso come piano territoriale di settore il cui confine amministrativo non coincide necessariamente con i confini amministrativi degli enti interessati ma si estende fin dove è necessario perseguire gli effetti economici di risultato degli interventi;

d) l'opera non viene affidata in concessione di costruzione e gestione né solamente ad un G.C. ma si prevede la costituzione di una società *ad hoc* definita di scopo e comunque S.p.A. mista pubblico/privato cui partecipano, in primo tempo, gli enti locali interessati (provincia Macerata e comune, vari comuni, comunità montane, fondazioni bancarie, istituti di credito, altri privati, Anas, Regione/i);

e) la società sovrintende all'attuazione del piano di settore in tutti i suoi aspetti urbanistico-territoriali ed in quelli finanziari ed economici e costituisce in sostanza la cassaforte cui affluiscono i proventi economici delle urbanizzazioni delle aree e delle sue utilizzazioni produttive (vedi gli oggetti delle aree *Leader*) necessari a remunerare gli interventi delle opere pubbliche;

f) gli enti locali versano le proprie potestà urbanistico-territoriali prima in un Protocollo d'intesa, poi in un accordo di programma con effetti di variazione degli strumenti urbanistici autovincolandosi non solo a rideterminare la conformazione del proprio territorio ma ad obbligarsi al versamento alla società di tutti gli introiti economici derivanti dalle urbanizzazioni delle aree (ICI, oneri di urbanizzazione e oneri aggiuntivi definiti oneri d'infrastrutturazione, contrattati con i privati cui vengono attribuiti diritti edificatori sulle aree urbanizzate) per tutto il periodo necessario alla copertura degli investimenti;

g) le aree urbanizzate si dividono in due categorie: aree produttive e aree produttive *Leader* con svariate finalità la cui produttività è legata alla produzione di beni e servizi più vari (culturali, di stoccaggio, museali, fitness, tempo libero etc.): per queste ultime le aree preventivamente espropriate (si prevede che l'esproprio sia competenza della società, punto giuridicamente problematico perché non previsto dalla legge) sono date in concessione attraverso gare a concessionari per un periodo minimo di 35 anni (ovviamente prorogabile); il lungo periodo di concessione

delle aree è finalizzato a garantire un flusso di cassa costante verso la società per garantire e remunerare gli investimenti delle opere stradali;

h) chi realizza le opere stradali? La società bandisce una gara pubblica per l'individuazione del *General Contractor* che sovrintende alla realizzazione di tutte le opere per tutto il tempo necessario di esecuzione;

i) il G.C. dovrebbe avvalersi (in modo derogatorio al sistema delineato dalla l. 443/2001) dei fondi pubblici stanziati ma anche degli introiti percepiti dalla società;

j) la durata della società non dovrebbe essere inferiore ai 35 anni poiché ha il compito di sovrintendere all'attuazione di tutti gli interventi urbanistico-produttivi ed all'incasso dei canoni dei concessionari nonché dei proventi economici percepiti dai comuni ma è facile prevedere che la sua durata si estenda all'infinito.

4. La tecnica innovativa di finanziamento: la «cattura del valore» immobiliare

Si indicano i profili tecnico giuridici più rilevanti dell'intervento:

a) finanziamento dei costi di sviluppo del sistema di trasporto e la maggior parte dei costi operativi attraverso la cattura dell'incremento di valore delle proprietà;

b) strutturazione dell'investimento in infrastrutture in modo da catturare i benefici generati per il loro finanziamento;

c) monetizzazione dei vantaggi indiretti generati per specifici sottoinsiemi della collettività localizzati entro l'area di influenza dell'infrastruttura;

d) influenza delle infrastrutture di trasporto sullo sviluppo economico e sul valore immobiliare: le infrastrutture di trasporto dovrebbero generare un aumento dell'accessibilità. A livello microeconomico la posizione delle abitazioni e delle attività commerciali ivi localizzate si riqualifica e di conseguenza il loro valore aumenta. A livello mesoeconomico si stimolano investimenti nell'area e di conseguenza si genera sviluppo economico. Si instaura in tal modo un un circolo virtuoso.

Due modelli di cattura di valore:

a) cattura del beneficio indiretto dell'infrastruttura di trasporto di cui gode uno specifico sottoinsieme della collettività localizzato entro un'area di influenza dell'infrastruttura stessa (es. imposta sulla proprietà delle abitazioni o delle attività commerciali che usufruiscono dell'infrastruttura stessa – v. metropolitana di Copenhagen);

b) cattura del beneficio indiretto di cui godono attività direttamente correlate alla nuova opera e i rispettivi promotori: meccanismo che cattura i canoni di locazione o le *royalty* delle attività commerciali che traggono vantaggio dalla presenza di una domanda potenziale fortemente concentrata nello spazio e nel tempo grazie alla presenza dell'infrastruttura di trasporto (e pertanto sarebbe più corretto parlare di «cattura del valore» commerciale).

Nel caso del modello Quadrilatero tre tipologie di contributi:

1) contributi derivanti dai Comuni (ICI + oneri di urbanizzazione);

2) contributi provenienti dalle camere di commercio (incremento della tassa di iscrizione camerale per tutti gli iscritti in misura pari al 20%);

3) ricavi derivanti dalle concessioni per l'insediamento di attività produttive intese in senso lato.

5. I bandi pubblici per l'assegnazione delle aree *Leader* e acquisizione preventiva delle aree

Il collocamento sul mercato delle Aree *Leader* del Progetto Quadrilatero è iniziato con la pubblicazione, il 5 agosto 2009, sulla Gazzetta Ufficiale Italiana n. 91 dei bandi di gara per individuare i concessionari delle prime due aree di Fabriano (AN) e Valfabbrica (PG).

La tipologia di procedura prescelta per lo svolgimento delle gare è quello della procedura ristretta avente ad oggetto la realizzazione e gestione della piastra logistica dell'Area *Leader* di Fabriano e del centro servizi, dedicato alle attività produttive e commerciali per le aziende del settore tessile, di Valfabbrica. L'importo a base di gara per l'Area di Fabriano era pari a 34,1 milioni di euro, mentre per Valfabbrica era pari a 14,3 milioni di euro. Nella fase di prequalifica, sono stati individuati i soggetti con i requisiti minimi e le capacità tecniche ed economico-finanziarie per la realizzazione e gestione delle aree. Successivamente si doveva procedere alla richiesta di offerta sulla base dei capitolati d'oneri. Alla scadenza del termine fissato per il 13 novembre 2009 risultano pervenute tre richieste di partecipazione alla gara per la scelta del concessionario al quale affidare la realizzazione e gestione della piastra logistica dell'Area Leader di Fabriano. Una sola richiesta di partecipazione è pervenuta, invece, per la gara dell'Area *Leader* di Valfabbrica, relativa alla realizzazione e gestione di un centro servizi dedicato alle attività produttive e commerciali per le aziende del settore tessile.

Sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale Italiana n. 130 del 4 novembre 2009 i bandi di gara per la scelta dei futuri concessionari nelle Aree *Leader* Falconara-Chiaravalle (AN) e Gualdo Tadino (PG). L'affidamento riguardava la concessione trentennale per la realizzazione e gestione del polo fieristico/direzionale di Falconara-Chiaravalle, con importo a base di gara di 135 milioni di euro (di cui 9,5 milioni per opere di compensazione per infrastrutture a servizio dell'area ed 80 milioni di euro per la costruzione), e dell'area di sosta bifronte di Gualdo Tadino per 10 milioni di euro. Le domande di partecipazione dovevano pervenire entro il 3 marzo 2010 per l'area di Gualdo Tadino ed il 31 marzo 2010 per Falconara-Chiaravalle. Successivamente sono stati prorogati al 31 maggio 2010 i termini di presentazione delle manifestazioni di interesse per l'Area *Leader* di Falconara-Chiaravalle. A seguito dello scarso interesse riscontrato dal bando relativo all'area in parola, la proroga aveva l'obiettivo di favorire una maggiore partecipazione alla gara e consentire alla Quadrilatero di porre in essere ulteriori iniziative mirate ad una approfondita informazione sull'area tenuto conto della sua peculiarità, sulla figura del concessionario e sulle modalità di adesione, al fine del più ampio coinvolgimento dei potenziali operatori imprenditoriali di riferimento. La gara internazionale per la scelta del concessionario di quest'ultima area aveva ad oggetto la realizzazione e gestione del polo multisettoriale, commerciale, fieristico/direzionale e servizi di Falconara-Chiaravalle. Secondo quanto descritto nei documenti informativi, il progetto prevede la realizzazione di una moderna struttura polifunzionale che accolga attività commerciali di livello nazionale ed internazionale destinate a differenti target di consumatori, in grado anche di promuovere le eccellenze produttive del territorio marchigiano. L'idea progettuale include inoltre spazi per attività direzionali e di ricerca, congressi, fiere, grandi eventi, in grado di attrarre flussi di pubblico. Si tratta di una superficie territoriale di oltre 480 mila metri quadrati ed una superficie utile di oltre 115 mila metri quadrati con volumi edificabili pari a oltre 470 mila metri cubici. L'area è connessa ad infrastrutture multimodali di primaria importanza, quali l'autostrada A14 e la statale 76 Ancona-Perugia, le linee ferroviarie est - ovest Falconara/Orte e nord - sud Bologna/Lecce, nonché il porto di Ancona e l'aeroporto di Falconara.

Il futuro concessionario, un soggetto che aggreghi diverse aziende con competenze multidisciplinari fra le quali quelle di investitore, costruttore e manager di sistemi complessi, dovrà eseguire la progettazione definitiva ed esecutiva, la

realizzazione e manutenzione delle opere, sviluppare e gestire le attività previste. La concessione ha la durata di 30 anni a partire dal completamento delle attività propedeutiche e di costruzione, pari a 5 anni.

La Quadrilatero ha inviato le lettere di invito alla presentazione delle offerte per l'area leader in questione ai tre soggetti prequalificati. Le lettere sono state inviate con il capitolato tecnico, lo schema di contratto e gli elaborati grafico - amministrativi. Il termine di presentazione delle offerte tecnico economiche è stato fissato per il 29 settembre 2011. Le offerte tecnico economiche pervenute entro il predetto termine avrebbero dovuto essere valutate da una apposita commissione aggiudicatrice per la conclusione della procedura per la scelta del concessionario entro la fine del 2011. Le criticità rilevate sotto questo profilo vengono esposte nel successivo *par. 6.6*.

6. Le risposte fornite dalla Società Quadrilatero

Al termine della nostra indagine abbiamo ritenuto utile, ai fini della completezza della ricostruzione del caso in oggetto, riportare alcune risposte forniteci dalla Quadrilatero Marche Umbria S.p.A alla scheda progetto. Queste risultano estremamente utili per dare un quadro attuale dello stato dell'intervento in atto. Il Progetto, posto in essere dalla Quadrilatero Marche Umbria S.p.A. – Soggetto Attuatore Unico e Società Pubblica di Progetto ai sensi dell'art. 172 del D.Lgs 163/06, prevede la realizzazione di opere infrastrutturali viarie nelle Regioni Marche ed Umbria, per un importo complessivo pari a circa 2233 milioni di euro, attraverso un innovativo piano di valorizzazione, il Piano di Area Vasta (PAV). Il Progetto infrastrutturale viario consiste nel completamento e adeguamento di due arterie principali (l'asse Foligno-Civitanova Marche S.S. 77 e l'asse Perugia-Ancona S.S. 76 e 318), della Pedemontana Fabriano-Muccia/Sfercia e altri interventi viari di completamento, per un totale di circa 160 km.

Il Piano di Area Vasta (PAV), Piano di valorizzazione per il cofinanziamento del Progetto infrastrutturale viario, prevede di valorizzare i benefici derivanti al territorio dal potenziamento degli assi viari, trasformandoli in flussi di ricavi attraverso l'insediamento di nuove aree produttive, denominate Aree *Leader* e Aree di implementazione, adiacenti alle medesime infrastrutture stradali.

In riferimento all'attuazione del Piano di Area Vasta (PAV), piano urbanistico e di sviluppo economico, realizzato con lo strumento dell'Accordo di programma, si prevede di cofinanziare la realizzazione delle opere stradali mediante la cosiddetta "cattura di valore", che si basa sul rapporto tra infrastrutture di trasporto e sviluppo economico, e consiste nel processo attraverso il quale un soggetto recupera, monetizzandolo, parte del valore che un'infrastruttura aggiunge ad un territorio, grazie all'incremento della sua accessibilità.

Gli insediamenti previsti per la realizzazione del PAV sono:

- le Aree *Leader*, strettamente interconnesse a livello funzionale e finanziario alla rete viaria Quadrilatero e sottoposte alle procedure previste dalla Legge Obiettivo, recepita nel Codice dei Contratti Pubblici, sono poli di eccellenza a sostegno delle attività imprenditoriali o a servizio dei territori, per le quali è stato sviluppato uno studio di tipo economico-finanziario, urbanistico, architettonico, corredato da analisi di impatto ambientale.
- le Aree *Leader* approvate dal CIPE vengono affidate in concessione a soggetti che si occuperanno del completamento della progettazione, dell'esecuzione degli espropri su delega e fondi della Stazione appaltante, dell'esecuzione delle opere e della gestione degli interventi per il periodo di concessione previsto. I canoni concessori acquisiti nell'arco del periodo concordato provvederanno a cofinanziare la realizzazione del progetto viario.

- Le Aree di Implementazione sono aree industriali a gestione comunale attraverso le quali, con l'accordo degli Enti Locali, sarà possibile trasferire una quota delle risorse per il cofinanziamento dell'opera strategica. Le Aree di Implementazione sono soggette alle procedure ordinarie di variante urbanistica.
  Le principali fonti di cattura di valore sono:
  - ricavi da Concessioni per lo stabilimento di attività sulle Aree *Leader;*
  - incremento del gettito ICI e ricavi da oneri di urbanizzazione per le Aree *Leader* e di Implementazione;
  - incremento tassa d'iscrizione alle Camere di Commercio (art. 18 della Legge 580/93);
  - vendita dei materiali pregiati provenienti dalle escavazioni.

In particolare si è risposto ai seguenti quesiti:

6.1 Quale è la previsione finanziaria di massima (attività del CIPE e copertura finanziaria effettiva)?

Il costo complessivo dell'opera aggiornato è pari a 2.233 milioni di euro.

Ad oggi il CIPE ha stanziato circa 1453 milioni di euro, e pertanto rimangono da stanziare, secondo gli importi aggiornati, circa 180 milioni di euro.

Oltre agli stanziamenti del CIPE vi sono ulteriori fonti pubbliche attivate per il progetto, in particolare 45,9 milioni di euro erogati dalla Regione Umbria, 90,2 milioni di euro dalla Regione Marche e 26,9 milioni di euro dall'Anas, per un totale pari a circa 163 milioni di euro.

Per quanto riguarda le fonti di cofinanziamento in applicazione del modello di PPP proposto, secondo il PEF approvato dal CIPE con delibera 13/04, 386 milioni di euro derivano dall'attivazione della "cattura di valore" del Piano di Area Vasta (dei 386 milioni di euro previsti sono stati asseverati a livello bancario 153 milioni di euro, che hanno permesso il completamento del fabbisogno finanziario degli assi principali del progetto viario Quadrilatero – S.S. 77 "Val di Chienti", S.S. 76 "Val d'Esino" e S.S. 318 "di Valfabbrica").

Oltre alla quota relativa al PAV si ricorrerà al Capitale Sociale della Società Quadrilatero ed ai ribassi d'asta, per circa 50 milioni di euro.

Secondo il PEF approvato dal CIPE il modello di Partenariato Pubblico Privato delineato prevede che la contribuzione pubblica ammonti a circa l'80% del costo totale degli investimenti, mentre la contribuzione privata, comprendente l'attivazione della "cattura di valore" e il ricorso al capitale sociale, ammonta a circa il 20% del totale.

6.2 In tema di affidamento dei lavori quali sono le procedure di evidenza pubblica prescelte e la tipologia dell'affidamento (concessione, project finance, general contractor, appalto integrato)? La procedura scelta si è rivelata quella più opportuna?

Per la realizzazione del Progetto infrastrutturale, suddiviso in 2 Maxilotti, sono stati stipulati i contratti di affidamento al Contraente Generale, ai quali è stata affidata l'esecuzione con ogni mezzo delle infrastrutture, comprendendo il completamento della progettazione, l'esecuzione degli espropri su delega e fondi della Stazione appaltante e l'esecuzione delle opere. In relazione all'attuazione del Piano di Area Vasta, in particolare per lo sviluppo delle Aree *Leader*, queste come sopra esposto vengono affidate in concessione, a seguito di gara comunitaria, a soggetti che si occupe-

ranno del completamento della progettazione, dell'esecuzione degli espropri su delega della Società Quadrilatero, alla realizzazione degli interventi previsti sulle Aree e alla gestione per il periodo concordato. Il progetto inizialmente prevedeva il ricorso esclusivo alla concessione di costruzione e gestione. Nel corso della realizzazione del progetto, nello spirito proprio del modello di PPP proposto che rappresenta un vero e proprio "Progetto Pilota", come anche riconosciuto dal CIPE che nelle Delibere 13/04 e 83/08 ha disposto che *"…L'innovatività del modello di finanziamento, tramite l'individuazione di risorse provenienti dal territorio, richiede una sistematica attività di verifica anche al fine di individuare eventuali adeguamenti nel corso di realizzazione del progetto…",* sono state previste ulteriori misure finalizzate a rendere le Aree Leader più appetibili per il mercato. In tal senso è stata prevista la possibilità di ricorrere anche alla concessione di servizi, si è definita la previsione di un periodo propedeutico delle attività del concessionario "***grace period***", variabile da 2 a 5 anni a seconda delle caratteristiche dell'intervento, a partire dal quale far decorrere il canone di concessione trentennale, originariamente non previsto. Si sta inoltre agendo al fine di prevedere periodi concessori maggiori di quello trentennale e per riconoscere al concessionario, al termine del periodo concessorio, un diritto di prelazione sulla vendita degli immobili realizzati sulle Aree, per un migliore equilibrio economico finanziario delle iniziative. In relazione alle modalità di affidamento delle concessioni infine si sta valutando l'opportunità di ricorrere a strumenti più performanti e maggiormente aderenti alle esigenze degli investitori, come ad esempio il dialogo competitivo.

Per quanto riguarda il progetto infrastrutturale i due Maxi lotti sono stati affidati ai Contraenti Generali, ed i cantieri per entrambi i Maxi lotti sono in piena produzione. Nell'ambito della realizzazione dei Maxi lotti sono stati individuati degli assi principali prioritari, la S.S. 77 "Val di Chienti" per il Maxi lotto 1, che attualmente prevede uno stato di avanzamento pari al 45% e la S.S. 76 "Val D'Esino" e S.S. 318 "di Valfabbrica" per il Maxi lotto 2, con uno stato di avanzamento pari al 25%. In relazione all'attuazione del Piano di Area Vasta sono stati stipulati gli Accordi di programma con le Camere di Commercio di Macerata e Perugia, finalizzati a definire puntualmente gli impegni relativi al trasferimento degli introiti relativi all'incremento dei diritti camerali, ai sensi dell'art. 18 della Legge 580/93. Sono stati altresì concordati con i Contraenti Generali, nell'ambito dei Capitolati speciali di affidamento, i ricavi derivanti dalla vendita dei materiali pregiati di risulta provenienti dalle escavazioni. In merito allo sviluppo delle Aree *Leader* il CIPE, con delibera 101/06, ha approvato una prima tranche di 8 Aree. Sono stati siglati gli Accordi di programma con le istituzioni territoriali interessate per stabilire puntualmente gli impegni giuridici ed economico-finanziari in relazione all'attivazione degli insediamenti. Delle 8 Aree approvate 4 sono state poste in gara, ma il mercato non ha risposto in maniera favorevole. La Società Quadrilatero sta verificando le condizioni per riproporre le Aree sul mercato, anche facendo ricorso agli strumenti incentivanti studiati, per rendere tali aree più appetibili. In parallelo si stanno predisponendo gli atti per il collocamento sul mercato delle altre 4 Aree approvate non ancora poste in gara. La Società ha altresì riattivato le procedure approvative presso il CIPE delle altre Aree *Leader* presentate in procedura nel 2005 con le 8 approvate ma non giunte al Comitato per la mancanza di pareri favorevoli delle istituzioni territoriali. Si stanno infine predisponendo le progettazioni di ulteriori Aree concordate con il territorio, al fine di raggiungere la quota di "cattura di valore" prevista per lo sviluppo delle Aree *Leader*.

6.3 Quali sono i tempi di attuazione previsti? Quali sono i tempi di attuazione effettivi? Quali sono i costi effettivi e il rapporto con i costi preventivati delle opere?

Per quanto riguarda il progetto infrastrutturale gli assi principali prioritari dovrebbero essere portati a termine tra la fine del 2013 ed il primo semestre 2014, a seguire gli interventi di completamento. In riferimento al Piano di Area Vasta si prevede entro il 2014 di affidare ai Concessionari le 8 Aree *Leader* approvate dal CIPE. Le ulteriori Aree *Leader* da approvare al CIPE e le nuove Aree *Leader* potranno essere affidate in Concessione entro il 2015.

A tale fase seguirà quella di completamento della progettazione, di acquisizione dei terreni, di costruzione degli insediamenti e gestione per il periodo concordato. In merito ai costi di realizzazione dell'opera inizialmente il CIPE (Del. 13/04) aveva formalizzato un importo complessivo pari a 2156 milioni di euro, di cui 2094 milioni di euro per la realizzazione del sistema viario e 63 milioni di euro per l'acquisizione dei terreni su cui realizzare le Aree *Leader*. In seguito l'importo complessivo dell'opera è incrementato fino a circa 2.233 milioni di euro, sia perché è stata adeguata la progettazione alla normativa antisismica sia perché è stato incrementato il costo di acquisizione dei terreni per le Aree *Leader* a seguito delle sentenze della Corte Costituzionale in materia di rivalutazione delle indennità di esproprio dei terreni aventi destinazione produttiva (sentenze n. 348 e n. 349 del 24 ottobre 2007), recepite nella Legge Finanziaria 2008 (art. 2 , commi 89 e 90, Legge 24.12.2007 n. 244).

6.4 Qual è lo stato del contenzioso amministrativo e i ritardi nell'esecuzione degli interventi?

In relazione al contenzioso amministrativo in essere, per quanto concerne lo sviluppo del sistema di viabilità, la Società Quadrilatero ha formalmente previsto nell'ambito dell'affidamento dei Maxi lotti ai Contraenti Generali, il riconoscimento a tali soggetti della delega a gestire i procedimenti amministrativi relativi agli espropri delle aree. In merito allo sviluppo del Piano di Area Vasta ad oggi non vi sono contenziosi amministrativi in corso.

6.5 Come sono stati affrontati i profili espropriativi delle aree (stato delle espropriazioni, oggetto, beneficiari, conflitti con altri enti pubblici)?

La Società Quadrilatero, in relazione alla realizzazione del sistema viario, attraverso il contratto di affidamento al Contraente Generale, ha affidato a tale soggetto il completamento della progettazione, l'esecuzione degli espropri su delega della Società con fondi statali e la realizzazione delle opere. Pertanto il contraente Generale provvederà alla gestione delle espropriazioni, oltre agli eventuali contenziosi attivati nel merito. Anche per il Piano di Area Vasta le concessioni attivate sulle Aree *Leader* avranno ad oggetto il completamento della progettazione, l'esecuzione degli espropri su delega della Società con fondi statali, la realizzazione delle opere e la gestione delle Aree per il periodo concordato. Quindi anche i Concessionari provvederanno alla gestione delle espropriazioni, oltre agli eventuali contenziosi attivati nel merito.

6.6 Cosa non ha funzionato? E quali sono le proposte per migliorare il modello?

In merito allo sviluppo delle Aree *Leader* del Piano di Area Vasta si sono verificate alcune criticità in relazione al collocamento sul mercato delle Aree, da imputare al momento congiunturale sfavorevole, all'emissione dei bandi di gara prima della conclusione della realizzazione del sistema viario e ad alcune rigidità nella struttura giuridica delle concessioni.

Nello spirito della Delibera CIPE 13/04 che cita testualmente "… *L'innovatività del modello di finanziamento, tramite l'individuazione di risorse provenienti dal territorio, richiede una sistematica attività di verifica anche al fine di individuare eventuali adeguamenti nel corso di realizzazione del progetto*…", la Società sta concordando con il CIPE l'adozione di misure incentivanti finalizzate ad una maggiore appetibilità delle Aree sul mercato, quali ad esempio il riconoscimento del diritto di prelazione a fine concessione, per l'acquisizione dei terreni e degli immobili realizzati dal concessionario e l'allungamento del periodo di concessione fino a 45 anni. Ciò consentirà, unitamente al completamento del sistema di viabilità ed all'utilizzo delle potenzialità dell'attuale quadro normativo, di raggiungere gli obiettivi.

7. Conclusioni

Il progetto infrastrutturale "Quadrilatero" costituisce il primo caso in Italia nel quale si coniugano tre elementi: una particolare forma di Partenariato Pubblico Privato non assimilabile al modello del *project financing* (poiché il finanziamento pubblico è assolutamente prevalente e manca l'elemento della gestione da parte del privato), il finanziamento privato derivante da contributi tariffari ed economici che derivano dai benefici che lo sviluppo di una infrastruttura conferisce al contesto territoriale di riferimento. Il terzo elemento deriva dal superamento dell'idea dell'opera pubblica o meglio dell'infrastruttura come opera puntuale – isolata dal contesto – per accedere alla tesi delle opere pubbliche come opere *territoriali* ovvero inserite in un contesto e che si configurino quindi come *reti*.

Si tratta, tuttavia, di un modello che richiede ancora perfezionamenti e che ha riscontrato, almeno all'inizio, un difficile rapporto Stato – regioni prima della sent. Corte cost. 303/2003 che ha sancito la necessaria collaborazione centro-periferia, e soprattutto frizioni tra competenze urbanistiche degli enti locali e la programmazione delle opere strategiche. Lo sbilanciamento tra contributi pubblici e privati è ancora troppo rilevante anche in considerazione del fatto che non è previsto, almeno per ora, il pedaggiamento delle arterie realizzate. Inoltre, l'esperimento della cattura di valore attraverso la costituzione delle aree leader e produttive sconta un qualche errore di prospettiva rispetto alle capacità endogene di sviluppo che quelle aree possono esprimere. Si tratta di territori ancora interessati prevalentemente da economia agricola e marginale rispetto ai flussi economici produttivi.

Ma il modello resta valido perché replicabile in altre aree a più intenso sviluppo con possibili ricadute su un diverso bilanciamento tra finanza pubblica e capitale privato.

Piastra Portuale di Taranto

a cura di Autorità portuale di Taranto

1. Premessa

Il Porto di Taranto, nell'ultimo decennio, ha visto consolidarsi il proprio ruolo di scalo di rilevanza internazionale e strategico per lo sviluppo dell'economia nazionale ed europea.

La collocazione geografica ed il vantaggioso posizionamento sulle rotte transoceaniche di collegamento con il Medio ed Estremo Oriente, nonchè la vicinanza con i maggiori porti emergenti del Nord Africa, candidano Taranto come il gate d'accesso privilegiato per i traffici commerciali con destinazione/provenienza verso/da il Nord Italia e il Centro/Nord Europa, essendo il primo grande scalo comunitario che si incontra dopo l'attraversamento del Canale di Suez collegato direttamente via ferrovia con tali aree.

Nella convinzione che lo scalo jonico possa assumere un ruolo diverso e nell'ambito dei traffici containerizzati, l'Autorità portuale di Taranto, fin dal 2002, ha investito, sta investendo e continuerà ad investire per poter ridurre in modo significativo la percentuale di *transhipment* dei contenitori (attualmente al 90%) ed aumentare l'*import – export*. Affinché, malgrado il grande ostacolo rappresentato dal farraginoso sistema burocratico nazionale, malgrado il vorticoso mutare di strategie dello *shipping* mondiale, vengano poste le basi perché lo scalo – terzo porto nazionale (2° porto nel 2006 con il raggiungimento di 50 milioni di tonn.) - non sia solo un centro di movimentazione o un centro di attività industriali ma anche "piattaforma logistica" interfacciata con le filiere produttive e trasportistiche per consentire l'ottimizzazione della catena *door to door*.

Il modello dei porti del Nord Europa evidenzia come sia vincente la scelta strategica di predisporre aree attrezzate per l'erogazione di servizi nel ciclo logistico, ormai sempre più votato all'*outsourcing* e leva fondamentale nei processi aziendali.

La problematica di maggior rilevanza che oggi caratterizza il traffico di contenitori nel porto di Taranto è la consistente percentuale di *transhipment* pari a circa il 90%. Il traffico *gate-in/gate-off* attualmente è pari al 10% circa della movimentazione del terminal che avviene per modalità stradale e ferroviaria.

Per tale motivo nel 2003 fu proposto da privati, con il sistema del *project financing* il progetto della "Piastra portuale - Piastra logistica integrata al sistema intermodale della rete trasportistica del Corridoio Adriatico" oggi giunto a conclusione.

In data 26 marzo 2012, si è tenuta la cerimonia di inaugurazione dei cantieri per l'avvio dei lavori, alla presenza del Vice Ministro alle Infrastrutture e Trasporti, Mario Ciaccia.

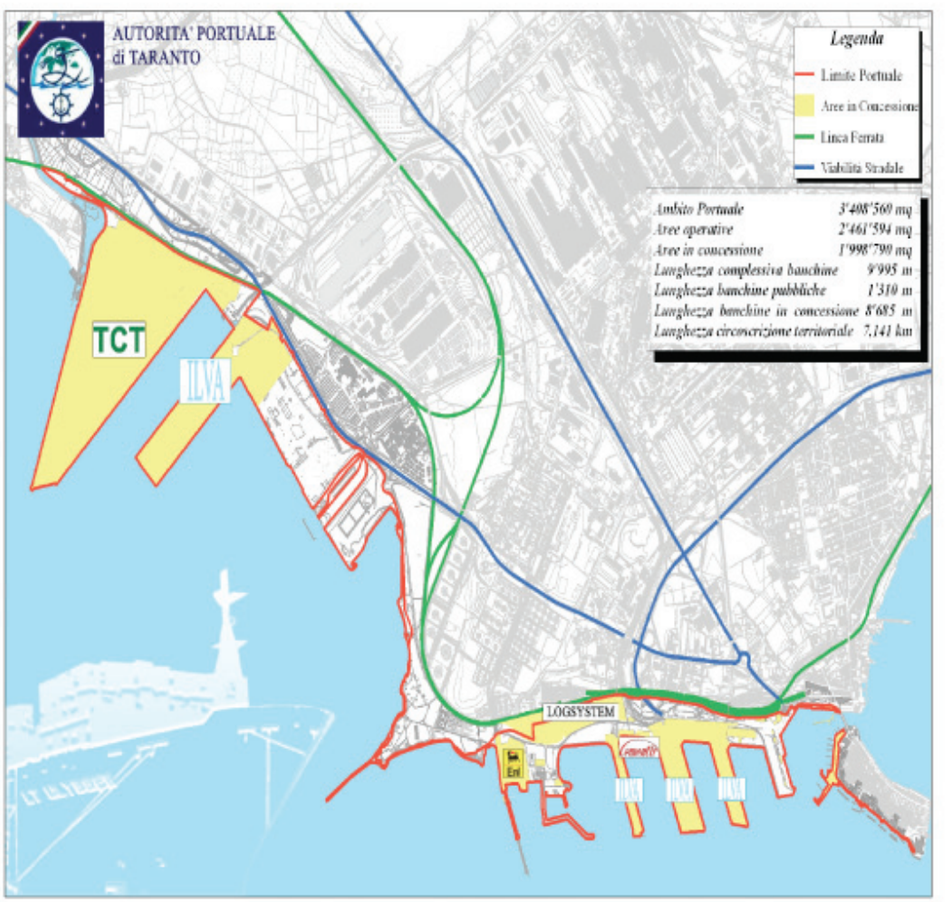
L'Autorità portuale di Taranto, anche negli anni della crisi, non ha mai sospeso le proprie politiche mirate a concretizzare progetti e a realizzare investimenti. Oggi, in presenza di significativi segnali di ripresa, si guarda avanti con fiducia in quanto, proprio in questa congiuntura sfavorevole, in questo vorticoso mutare di strategie, sono state poste le basi per il dopo: piattaforma logistica, dragaggi, collegamenti ferroviari, etc.

Tutte azioni indispensabili ad ottimizzare la catena *door to door* e per riuscire ad intercettare i traffici internazionali "containerizzati".

Le prospettive di sviluppo del Porto di Taranto dipendono, oggi, dal raggiungimento dell'obiettivo di andare oltre il *transhipment* e di creare un porto di "terza generazione" che consenta di offrire agli operatori commerciali uno scalo attrezzato dal punto di vista della logistica integrata nei vari segmenti di trasporto intermodale e dei servizi alla merce.

Per agevolare il raggiungimento di tale obiettivo, oltre a quelli del potenziamento degli insediamenti produttivi e logistici e dell'innalzamento qualitativo di tutti i servizi, in data 19 aprile 2012 è stato sottoscritto a Taranto un *Memorandum of Understanding* tra il Porto di Rotterdam e l'Autorità portuale di Taranto finalizzato alla creazione di una vera e propria *joint venture* tra i due Porti.

La scelta del Porto di Rotterdam, primo porto europeo per movimentazione, è ricaduta sul Porto di Taranto per le evidenti potenzialità di sviluppo di quest'ultimo in considerazione degli insediamenti produttivi già presenti, degli spazi portuali e soprattutto retroportuali a disposizione, della posizione strategica nel Mediterraneo, delle infrastrutturazioni intermodali presenti ed in fase di potenziamento.



2. Il Progetto strategico

La “Piastra logistica del porto di Taranto”

Procedure e vicende amministrative

In data 28.06.2002, un raggruppamento temporaneo di imprese formato da Grassetto Lavori S.p.A. (capogruppo), G.L. Fincosit S.p.A. e Logsystem S.p.A. ha presentato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una formale proposta di intervento e realizzazione di opere in *project financing*.

In data 29.09.2003, il CIPE, con delibera n. 54, approva la proposta di *project financing* per la Piastra logistica integrata al sistema trans-europeo intermodale del corridoio adriatico. La proposta prevede la realizzazione dei seguenti interventi infrastrutturali ed i seguenti importi:

piattaforma logistica	M€ 27.574
strada dei moli ed impianti	M€ 26.146
ampliamento del 4° sporgente	M€ 74.686
darsena da ovest del 4° sporgente	M€ 27.743
per un totale di	***M€ 156.149***

Il finanziamento delle opere è originariamente così assicurato:

M€ 37.544	dal concessionario
M€ 21.523	dal soggetto concedente (risorse assegnate dal CIPE il 29.9.03)
M€ 97.082	dal soggetto concedente (risorse provenienti in parte dalla legge 413/98 e in parte da fondi propri dell'Ente)

La proposta prevede la progettazione definitiva/esecutiva, la realizzazione delle opere e la gestione economica trentennale della sola piattaforma logistica.

In G.U. n. 291 del 16.12.2003 è stata pubblicata la delibera adottata dal CIPE il 29.9.2003 relativa all'approvazione del progetto preliminare della piastra logistica dell'*hub* portuale di Taranto.

In data 10.01.2005*,* è stato fissato il termine ultimo assegnato dal bando di gara in evidenza pubblica per la consegna delle offerte (la gara è stata bandita sulla scorta del progetto preliminare presentato dal *promoter* ed approvato dal CIPE con l'atto 74/03). La gara, esperita in ambito comunitario, è risultata deserta, pertanto la concessione è stata aggiudicata al *promoter*.

In data 9.03.2006, a seguito di acquisizione della certezza dei finanziamenti pubblici, è stato firmato il contratto di concessione di progettazione, costruzione e gestione della sola piastra logistica portuale di Taranto con il concessionario Grassetto Lavori (capogruppo), individuato a seguito di gara in evidenza pubblica in ambito comunitario bandita dalla Autorità portuale di Taranto.

In data 25.07.2006, è avvenuta la costituzione della società di progetto "Taranto Logistica S.p.A." con sede in Taranto.

In data 02.02.2007, la società Taranto Logistica S.p.A. trasmette il progetto "modalità di dragaggio e conferimento materiali di risulta" che prevede il deposito di tutti i fanghi in una vasca di colmata latistante l' ex Yard Belleli oltre al deposito in sopralzo fino a quota + 7.5 m s.l.m.

In pari data, con DPCM 02.02.2007, il provveditore *pro-tempore* per le opere pubbliche delle regioni Puglia e Basilicata viene nominato Commissario Straordinario per le Opere Strategiche. I compiti del Commissario sono quelli di agevolare la realizzazione delle opere strategiche, individuare situazioni di criticità, formulare proposte per la loro risoluzione, dare impulso e supporto alla definizione di accordi ed intese e nella promozione di azioni conciliative.

In data 29.05.2007*,* la società Taranto Logistica S.p.A. trasmette copia del progetto definitivo alle amministrazioni ed agli enti.

In data 02.07.2007, il Ministero dell'Ambiente / Direzione Salvaguardia Ambientale comunica la necessità di ricorrere alla procedura di VIA per la realizzazione della nuova piattaforma logistica insieme a quella per le altre opere previste dalla delibera CIPE 74/03.

In data 09.08.2007*,* il concessionario Taranto Logistica S.p.A.trasmette la SIA.

In data 31.10.2007, il Concessionario avvia la procedura di VIA con trasmissione della SIA e del progetto definitivo della vasca di contenimento fanghi al Ministero dell'Ambiente, al Ministero dei Beni Culturali, alla Regione Puglia e all'Autorità portuale di Taranto.

In data 20.12.2007, la Struttura Tecnica di Missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti indice una Conferenza di servizi istruttoria ai sensi dell'art. 168 del D. Lgs. 163/06. In Conferenza vengono acquisiti i pareri delle amministrazioni presenti e delle società interessate.

In data 27.03.2008, si tiene un sopralluogo via mare e via terra, con particolare riferimento alle aree oggetto di intervento, della sottocommissione VIA nel porto di Taranto. Vi partecipa la Regione Puglia, l'ARPA, le soprintendenze, il concessionario e l'Autorità portuale.

In data 23.04.2008, la Commissione tecnica di VIA del Ministero dell'Ambiente comunica al concessionario "di poter avviare il procedimento di pronuncia della compatibilità" solo dopo l'acquisizione del parere del Consiglio Superiore dei LLPP sul progetto definitivo, ovvero anche sul nuovo Piano Regolatore portuale (che ricomprende le opere di piastra logistica).

In data 10.06.2008, la società Taranto Logistica S.p.A. trasmette delle ipotesi di lavoro per tener conto di alcune osservazioni avanzate dalle Soprintendenze. Taranto Logistica S.p.A. richiede all'Autorità portuale la fissazione di un incontro con la Soprintendenza archeologica e comunica di aver avviato anche l'attività di redazione della carta del rischio archeologico.

In data 02.08.2008, il concessionario Grassetto Lavori Lavori S.p.A. (capogruppo) comunica di aver costituito la società di progetto "Taranto Logistica S.p.A." con sede in Taranto, per la gestione della commessa.

In data 14.11.2008, dopo una lunga e complessa procedura, la Commissione speciale di Valutazione di Impatto Ambientale, in riunione plenaria, esprime parere favorevole sul progetto.

Nel giugno del 2009, il CIPE deliberava un finanziamento integrativo pari ad euro 33,6 milioni per le opere aggiuntive/integrative definite nel corso dell'iter approvativo del progetto definitivo, per un totale complessivo, quindi, di M€ 189.749.

In data 18.11.2010, il CIPE approva il progetto definitivo della "Piastra portuale di Taranto". Tale progetto prevede la realizzazione dei seguenti interventi infrastrutturali per i seguenti importi:

piattaforma logistica	*€ 27.574.000*
strada dei moli ed impianti	*€ 26.146.000*
ampliamento del 4° sporgente	*€ 74.686.000*
darsena da ovest del 4° sporgente	*€ 27.743.000*
ottemperanza ai pareri espressi	*€ 33.600.000*
da amministrazioni e enti **totale**	**€ 189.749.000**

Il finanziamento delle opere è assicurato:

€ 37.544.000 → dal concessionario

€ 21.523.000 → dal soggetto concedente (risorse assegnate dal CIPE il 29.9.2003)

€ 97.082.000 → dal soggetto concedente (risorse provenienti in parte dalla legge 413/98 e in parte da fondi propri dell'Ente)

€ 33.600.000 → risorse assegnate dal CIPE il 18.11.2010.

Altre opere connesse e funzionali alla Piastra logistica sono:

Vasca conterminata di contenimento dei materiali di risulta dei dragaggi del porto di Taranto ed in particolare quelli connessi all'ampliamento del IV Sporgente: I lotto funzionale (infrastruttura di perimetrazione e di contenimento); II lotto funzionale (formazione di dune, trasporto a discarica del materiale in esubero, sistemazione a verde dell'area interna ed esterna alla vasca):

	€ 14.000.000, 00	Cassa Depositi e Prestiti
	€ 15.395.383, 32	fondi propri (presenti)
totale	***€ 29.395.383, 32***	

Nel mese di luglio 2010, la Corte dei Conti ha apposto il visto sulla delibera del CIPE.

In data 02.08.2011, la delibera CIPE è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 178 in pari data.

In data 25.08.2011, è stato sottoscritto tra l'Autorità portuale di Taranto e la Taranto Logistica S.p.A. un atto aggiuntivo al contratto di concessione al fine di recepire i contenuti della sopracitata delibera.

L'importo complessivo aggiornato dell'intervento assentito in concessione, pari a complessivi 219,14 M€ (37,544 M€ dei quali a carico del privato concessionario), risulta così costituito:

200 M€ circa per lavori;

19 M€ circa per spese tecniche e generali.

In data 26.03.2012, con decreto del Presidente n.24/12 l'Autorità portuale ha proceduto all'approvazione preliminare del Progetto esecutivo presentato dal concessionario Taranto Logistica S.p.A., nelle more della conclusione del procedimento di ottemperanza prescritto dal CIPE.

Alla data odierna (1° giugno 2012) restano da esperire:

- Adempimento alle varie prescrizioni previste dalla Delibera CIPE
- Approvazione del progetto esecutivo.

3. Obiettivi e funzionalità dell'infrastruttura

Il forte impatto, generato dall'inserimento del porto di Taranto nei traffici internazionali e intercontinentali containerizzati, ha fatto emergere l'urgente necessità di adeguare le dotazioni infrastrutturali dello scalo jonico e del territorio e i collegamenti con le reti nazionali ferroviarie/stradali alle esigenze della nuova realtà.

Il Governo, rilevandone il carattere strategico di preminente interesse nazionale, ha inserito nella Legge obiettivo le opere necessarie alla realizzazione della Piastra logistica del porto di Taranto.

Si tratta di una infrastruttura portuale che consentirà la piena realizzazione di un modello di Piattaforma logistica integrata nei diversi segmenti del trasporto non più suddivisi per modalità (marittima, terrestre, aerea) ma come fasi di un unico processo, costituendo, quindi, un centro di interscambio fra due o più modalità di trasporto (strada – ferro-mare) in un'area dotata di adeguati collegamenti diretti con la rete ferroviaria e stradale nazionale.

L'intervento servirà a migliorare la dotazione infrastrutturale complessiva del porto e a garantire servizi nel campo della logistica integrata che un moderno ed importante porto commerciale, quale quello di Taranto, dovrà assicurare nel mercato competitivo dei trasporti intermodali.

In particolare il progetto di Piastra logistica integrata di Taranto, così come desumibile dal progetto preliminare allegato al contratto di concessione, prevede le seguenti opere infrastrutturali:

La strada dei moli ed impianti che prevede il collegamento organico dei moli siti in rada fino al "molo polisettoriale". Si prevede di realizzare la strada con sezione corrente totale di m 20. Lo sviluppo della strada è di circa km 5+500 oltre il raccordo al "polisettoriale" per circa km 1+400. Sono previsti gli svincoli per l'accesso da e per le complanari al servizio dei vari insediamenti. La strada sarà completata dalle opere d'arte necessarie (viadotti e sovrappassi, tombini scatolari, muri di sostegno, cunette per acque di pioggia). Si prevede la realizzazione delle reti idriche, fognanti, collettamento acque di pioggia, acqua industriale, illuminazione pubblica, alimentazione principale elettrica, predisposizione telefonica e telematica.

L'ampliamento del IV sporgente prevede la realizzazione di una nuova banchina di ormeggio mediante cassoni cellulari in cemento armato. È previsto il riempimento delle aree retrostanti al fine di realizzare piazzali idonei per le operazioni portuali. La larghezza dell'ampliamento, lato ponente, del IV sporgente è pari a ml. 120. È previsto il dragaggio della darsena antistante lo sporgente e del bacino di evoluzione in modo da realizzare fondali a quota -12,00 ml. s.l.m. Il totale dei sedimenti da dragare ammonta a circa 1.600.000 mc.

La darsena ad Ovest del IV sporgente comprende sia la banchina di riva che le banchine di raccordo sino all'esistente darsena servizi. La realizzazione avverrà mediante cassoni cellulari in cemento armato. È previsto il riempimento delle aree retrostanti al fine di realizzare piazzali idonei per le operazioni portuali. La quota dei fondali antistanti le citate banchine è prevista a -7,00 ml. s.l.m.

La piattaforma logistica prevede la realizzazione di uffici, magazzini merci, magazzini refrigerati per prodotti e merci deperibili, aree di deposito e lavorazione all'aperto. È prevista la realizzazione di un terminal ferroviario per la movimentazione delle merci in arrivo e partenza dal porto di Taranto con collegamento diretto alla stazione di Taranto.

Una Piattaforma logistica integrata è un centro di interscambio fra due o più modalità di trasporto (strada-ferro, mare, aria) dotata, nel contempo, di capacità di stoccaggio e di lavorazione della merce commisurata al volume di traffico.

Oggi le merci viaggiano su mercati sempre più internazionali e globali per cui le nuove catene logistiche nascono a servizio di flussi di merci che si caratterizzano per standard elevati di servizio in termini di velocità, qualità e convenienza. La Piattaforma logistica integrata deve essere quindi collocata in coincidenza di un grande nodo trasportistico (aeroporto, porto); alternativamente può ubicarsi in corrispondenza dei punti di intersezione dei grandi flussi e/o a ridosso di grandi centri di produzione e di consumo.

In particolare nel caso del Porto di Taranto, la piattaforma logistica sarà il primo esempio in Europa di piattaforma logistica situata direttamente in ambito portuale.

Per garantire maggiore affidabilità, efficienza e flessibilità di tutti i servizi offerti, la piattaforma dovrà disporre di un sistema informatico che permetterà di affiancare ai flussi di merci il flusso di informazioni utile a gestire le operazioni, informare i clienti e gli operatori sugli spostamenti delle merci in tempo reale e sfruttare al meglio le risorse disponibili (saturazione treni e unità di carico).

Un consistente numero di operatori del trasporto merci, generati dalla naturale evoluzione del mercato e dalla nascita di servizi specialistici nell'attività di trasporto, è oggi presente sul mercato. Ogni singola figura in parte si contraddistingue per la specificità dei servizi offerti.

Secondo la classificazione redatta da CONFETRA, gli operatori presenti nel settore delle merci, e che quindi potrebbero beneficiare direttamente o in via indiretta della presenza di una piattaforma logistica, sono i seguenti:

Terminal operator;
Autotrasportatore - Corriere;
Corriere espresso;
Magazzini generali;
Operatore logistico;
Spedizioniere;
Spedizioniere-vettore;
Spedizioniere industriale;
Operatore multimodale (MTO);
Operatore di trasporto combinato;
Vettore;
Trasportatore di rifiuti;
Trasportatore di valori.

In una Piattaforma logistica integrata tali operatori devono principalmente poter disporre di:

spazi e strutture adeguate alle loro attività;

un terminal intermodale terrestre efficiente, in termini di frequenze di servizio e direttrici di traffico;

buoni collegamenti a un grande porto o a un grande aeroporto intercontinentale;

collegamenti stradali sulle principali direttrici di traffico a livello europeo.

L'infrastruttura del porto di Taranto sarà caratterizzata dalla varietà e complementarietà dei servizi offerti alla merce (soprattutto containerizzata) e da un adeguato livello di integrazione operativa e informatizzata tra i vari soggetti che vi operano. Vi si concentreranno le attività concernenti i servizi logistici generali, le attività logistiche a valore aggiunto (controllo qualità, assemblaggio, perfezionamento finale e personalizzazione del prodotto, test di funzionamento, etc.) ed eventuali altri servizi supplementari (manutenzioni, servizi telematici e di telecomunicazione, etc.).

Sempre più frequentemente il cliente chiede all'operatore logistico servizi a valore aggiunto afferenti le lavorazioni dei prodotti commercializzati, pertanto le prestazioni che una piattaforma logistica deve essere in grado di offrire sono:

manipolazione di merci;

etichettatura;

groupage/degroupage, consolidamento;

confezionamento e riconfezionamento;

handling;

stoccaggio merci;

stoccaggio allestimento e personalizzazione di vetture.

I clienti finali dei servizi offerti dalla Piattaforma logistica sono:

operatori della logistica;

trasportatori;

importatori/esportatori di vetture e componenti;

imprese produttrici che necessitano della manipolazione delle merci nei processi semifinali e finali di spedizione e distribuzione.

Il progetto della Piattaforma logistica integrata, nella configurazione finale, prevede, tra l'altro:

- la realizzazione di un terminal ferroviario con il collegamento alla ferrovia nazionale ed alle arterie principali lungo le dorsali Adriatica e Ionica e, quindi, connesso all'intero sistema europeo;
- la realizzazione di magazzini merci anche refrigerati;
- la costruzione di silos e capannoni per lo stoccaggio, manipolazione, assemblaggio delle merci.

La realizzazione all'interno della piattaforma di un terminal ferroviario direttamente collegato con la rete nazionale sarà uno dei punti di forza del nuovo insediamento. Si punterà altresì a sviluppare il medio cabotaggio sulle rotte marittime nazionali e su quelle internazionali rivolte all'Europa dell'Est e al Mar Nero, determinando un incremento del traffico di merci e manufatti trasportati su navi cargo, Ro-Ro, Multipurpose e porta contenitori.

La Piattaforma logistica integrata di Taranto potrà cambiare gli equilibri della logistica in tutto il Mediterraneo e segnare un successo per l'intero Mezzogiorno, attraverso il conseguimento dei seguenti obiettivi:

- insediare attività economiche ad alta ricaduta occupazionale (diretta ed indiretta) in assenza di inquinamento ambientale e di rischio per la salute pubblica;
- potenziare le infrastrutture portuali;
- garantire uno sviluppo economico durevole;
- innescare un processo di crescita economica estesa ad un'area più vasta.

La Logsystem S.r.l. (società del Gruppo Gavio Logistica facente parte del raggruppamento aggiudicatario) ha come *core business* da una parte le attività di *handling*, confezionamento e riconfezionamento, etichettatura, *groupage* e spedizioni di merci in import ed export e dall'altra un servizio di cabotaggio a mezzo di navi *ro-ro*, con possibili traffici Taranto-Genova-Rivalta, Taranto-Ravenna-Rubiera, in sinergia con le altre piattaforme logistiche del Gruppo e con altri grandi trasportatori (ad es. RFI).

Oggi il raggruppamento di imprese si è trasformato nella società concessionaria Taranto Logistica S.p.A..

L'occupazione diretta iniziale prevista è di circa 30 addetti. L'occupazione sull'indotto è valutabile in almeno 200 addetti.

Si potrà così avviare un'attività economica in grado di innescare un circuito virtuoso di sviluppo del territorio, che colga le opportunità che si presenteranno o si promuoveranno in virtù della posizione strategica del porto di Taranto nella prospettiva del "Corridoio Adriatico" e delle "Autostrade del mare".

Impianti per il recupero energetico dai rifiuti (termovalorizzatori)

a cura di
Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo
e Servizio Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo

1. Il contesto[1]

Nel 2010 i rifiuti urbani (RU) prodotti nei paesi UE27 ammontavano a circa 252 milioni di tonnellate (Mton). L'86% del totale è prodotto nell'UE15, in particolare Germania, Francia, Regno Unito (e Italia al 4° posto con 32,1 Mton).

La produzione procapite UE27 è di circa 500 kg, con forti differenze tra gli stati: oltre 600 kg in Danimarca, Lussemburgo, Irlanda, Cipro e, all'estremo opposto, Slovacchia, Polonia, Estonia, Lettonia, Repubblica Ceca con circa 300 kg procapite. In Italia è di circa 531 kg (ma al Centro si superano i 600 kg).

A partire dal 2008 il trend di crescita nella produzione di RU nell'UE27 si è invertito, anche in termini procapite, fattore riconducibile alla crisi in atto e alla conseguente contrazione dei consumi. In Italia si osserva la stessa dinamica.

La modalità di gestione più utilizzata in Europa nel 2010 era ancora lo smaltimento in discarica (38% dei rifiuti urbani trattati), ma in progressiva contrazione, anche grazie all'attuazione delle politiche comunitarie[2]. Seguono il riciclo (25%), l'incenerimento (22%) e il compostaggio (15%).

Il gruppo dei nuovi stati membri smaltisce in discarica oltre l'80% dei rifiuti trattati; all'estremo opposto, sei stati "virtuosi" (Danimarca, Austria, Svezia, Belgio, Germania, Paesi Bassi) smaltiscono in discarica meno del 7% dei rifiuti complessivamente trattati.

I paesi europei che fanno meno ricorso alla discarica presentano elevate percentuali non solo di riciclo, ma anche di incenerimento.

Anche in Italia prevale lo smaltimento in discarica ma si registrano miglioramenti nelle varie forme di recupero di materia (riciclaggio, compostaggio) e di energia, grazie alla raccolta differenziata (RD), che nel 2009 ha raggiunto il 33,6%.

1 Sono stati utilizzati gli ultimi dati ufficiali disponibili al marzo 2012 (Eurostat; ISPRA "Rapporto Rifiuti Urbani 2011").

2 Dir. 1999/31/CE relativa alle discariche, recepita in Italia con il DLgs 182/2003; Dir. 2008/98/CE (nuova direttiva quadro sui rifiuti che ha sostituito la Dir. 2006/12/CE recepita con il DLgs 205/2010). In Italia il settore è regolato essenzialmente dal DLgs 152/2006 ("Codice dell'Ambiente") e s.m.i., che ha sostituito il DLgs 22/1997 ("Decreto Ronchi"). Il Codice dell'Ambiente è stato sostanzialmente modificato dalla Dir. 2008/98/CE.

Il Nord con il 48% è vicino all'obiettivo di legge[3] mentre Centro e Sud sono in ritardo (24,9% e 19,1% rispettivamente) ma in crescita rispetto all'anno precedente.

Ricorso alle differenti modalità di gestione (*)	**2007**	**2008**	**2009**
Discarica	43,5	41,1	40,6
Trattamento meccanico biologico	22,5	21,4	20,1
Riciclaggio	14,3	15,5	16,7
Incenerimento	10,2	10,6	12,1
Compostaggio	6,1	6,8	7,7
Digestione Anaerobica	0,6	1,2	1,4
Stoccaggio in Campania (ecoballe)	2,6	2,9	0,9
Recupero di energia in impianti produttivi (**)	0,2	0,6	0,4

(*)% sul totale di rifiuti gestiti (**) soprattutto cementifici Fonte: elaborazione da ISPRA

In alcune regioni è stato sviluppato un ciclo integrato dei rifiuti, con una coerente dotazione di impianti di trattamento, che risulta in un limitato ricorso alla discarica (es. Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Veneto) mentre all'opposto vi sono regioni dove la discarica è la modalità di gestione assolutamente prevalente (es. Sicilia, Liguria, Puglia) e si registra una forte carenza di impianti.

I due casi che saranno illustrati più avanti, relativi alla realizzazione del termovalorizzatore di Parona Lomellina (PV), e la mancata realizzazione di quattro impianti in Sicilia – sono emblematici di queste profonde differenze.

2. Il recupero di energia dai rifiuti, la dotazione di impianti e il fabbisogno

Secondo la "gerarchia" che indica le priorità nella produzione e gestione dei rifiuti[4], ove non sia possibile il riutilizzo o il riciclo essi devono essere impiegati per il recupero di energia. La discarica è l'ultima opzione percorribile insieme all'incenerimento con insufficiente recupero energetico (al di sotto di una soglia minima di efficienza energetica fissata per legge[5], l'incenerimento si qualifica come operazione di smaltimento, anziché di "recupero").

Nel 2010 in Europa sono stati inceneriti circa 54 Mton di rifiuti urbani (il 98% circa nell'UE15); la Germania (18 Mton) e la Francia (12 Mton) rappresentano insieme il 55% del totale.

3 Per il 2009 fissato al 50% dalla L. 296/2006; entro fine 2012 l'obiettivo è il 65% (DLgs 152/2006 art. 205).

4 Dir 2008/98/CE, art 4: a)prevenzione b)preparazione per il riutilizzo (recupero di materia, a seguito di RD) c)riciclaggio d)recupero di altro tipo, tra cui il recupero di energia e) smaltimento.

5 Pari a 0,60 per gli impianti funzionanti e autorizzati prima del 1.1.2009; 0,65 per gli impianti autorizzati dopo il 31.12.2008 (Dir. 2008/98/CE All. II e DLgs 205/2010 All. C).

Alcuni paesi del Nord Europa inceneriscono il 35/40% dei rifiuti (Paesi Bassi, Germania, Belgio, Lussemburgo, Francia), ma spiccano la Danimarca (54%) e la Svezia (49%). Alcuni paesi invece non ricorrono a questa modalità di gestione (soprattutto i nuovi stati membri, dove prevale la discarica, ma anche la Grecia).

Il trend a livello UE27 è in crescita (dal 16% del 2000 al 22% del 2010).

Gli impianti di incenerimento sul territorio europeo sono 446 (incluse Svizzera e Norvegia)[6]. In alcuni paesi (es. Germania e Paesi Bassi) prevalgono gli impianti di grande taglia; in Francia, il maggior numero di impianti, ma di piccole dimensioni.

N° impianti 2009	
Europa	446
Francia	130
Germania	70
Italia	49
Svezia	31
Danimarca	31
Svizzera	28
Regno Unito	23
Norvegia	20
Belgio	16
Paesi Bassi	12
Austria	11
Spagna	10
Altri Paesi (*)	15

(*) ciascuno con 3 o meno impianti

Fonte: elaborazione su dati CEWEP

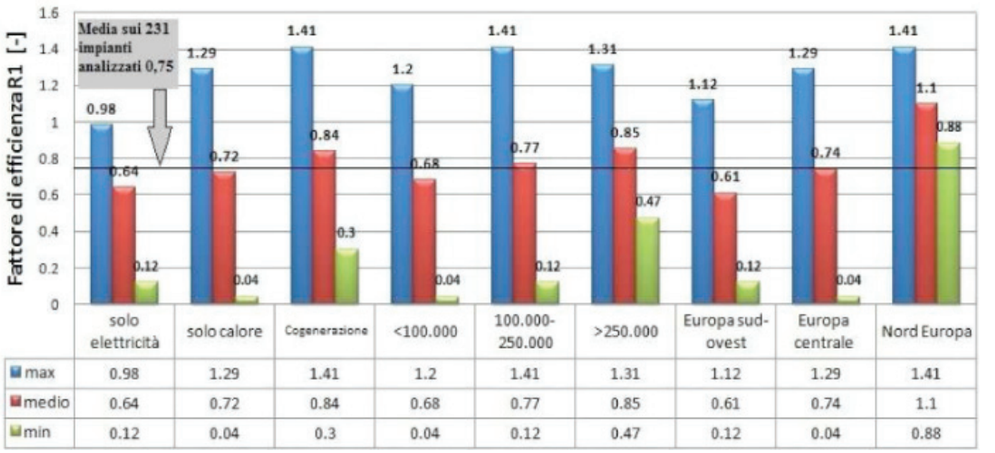
Capacità media (ton/g)	
Paesi Bassi	1.290
Germania	847
Danimarca	406
Italia	390
Francia	370

Fonte: Energy & Strategy Group "Biomass Energy Report 2011"

6 CEWEP *Confederation of European Waste-to-Energy Plants*. Sono 70 mln ton le quantità trattate nei 446 impianti, secondo gli associati CEWEP.

L'efficienza è maggiore negli impianti di taglia più grande, capaci di recuperare elettricità ed energia termica (cogenerazione), come risulta da un'indagine del CEWEP su 231 impianti europei.

Efficienza degli inceneritori europei per tipo di energia recuperata; taglia; area geografica



	solo elettricità	solo calore	Cogenerazione	<100.000	100.000-250.000	>250.000	Europa sud-ovest	Europa centrale	Nord Europa
max	0.98	1.29	1.41	1.2	1.41	1.31	1.12	1.29	1.41
medio	0.64	0.72	0.84	0.68	0.77	0.85	0.61	0.74	1.1
min	0.12	0.04	0.3	0.04	0.12	0.47	0.12	0.04	0.88

Fonte: CEWEP 2009

L'energia prodotta dai rifiuti nell'UE27 è progressivamente cresciuta (più che raddoppiata nel decennio 1999-2009), consentendo un risparmio energetico pari a 14,7 Mtep. In assenza di un incremento significativo del numero di impianti, tale dinamica può essere imputata agli interventi di *rewamping* effettuati su alcuni di essi, che hanno migliorato l'efficienza di valorizzazione energetica[7].

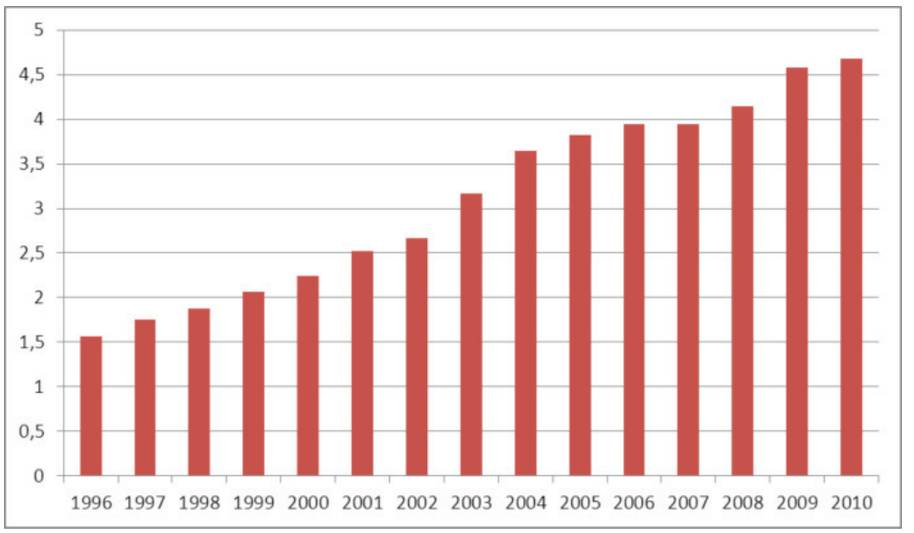
Produzione di energia dall'incenerimento dei RU (ktep)

	1999	2009
EU27	7.121	14.663
Germania	1.444	4.091
Francia	1.745	2.415
Paesi Bassi	1.184	1.519
Italia	374	1.372
Svezia	421	1.076
Altri paesi	1.953	4.190

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

7 *Energy & Strategy Group* (Politecnico di Milano) *Biomass Energy Report* Giugno 2011.

L'Italia è terza in Europa per quantità di RU e CDR inceneriti (circa 4,7 Mton nel 2010[8]) e il *trend* è in crescita.
Quantità di RU e CDR trattati negli impianti di incenerimento italiani (Mton/a)



Fonte: elaborazione su fonte ENEA Federambiente

Secondo l'ISPRA la dotazione nazionale si componeva di 49 impianti effettivamente operativi nel 2009; Federambiente-ENEA[9] ne ha rilevati 50 operativi nel 2010[10] e 53 in totale. Il 55% si trova al Nord (Lombardia ed Emilia Romagna insieme rappresentano il 40% degli impianti); il 28% al Centro e il 17% al Sud.

8 5,7 mln ton includendo anche gli "altri rifiuti speciali" (oltre al CDR) e i rifiuti sanitari.

9 I dati più aggiornati relativi agli impianti italiani sono tratti da Federambiente-ENEA "Rapporto sul recupero energetico in Italia" 3° ed. marzo 2012.

10 L'impianto di Statte (TA) ha ripreso l'attività; nel 2009 si ricorda l'entrata in funzione del termovalorizzatore di Acerra (NA) e del gassificatore di Roma (Malagrotta).

Numero di impianti per regione (2010)

Lombardia	13	Toscana	8	Puglia	2
Emilia Romagna	8	Lazio	4	Sardegna	2
Veneto	4	Umbria	1	Basilicata	2
Piemonte	2	Marche	1	Sicilia	1
Friuli Venezia Giulia	1	Molise	1	Calabria	1
Trentino Alto Adige	1			Campania	1
Nord	**29**	**Centro**	**15**	**Sud**	**9**
Totale impianti 53					

Fonte: Federambiente-ENEA

La capacità di trattamento complessiva degli impianti italiani è di oltre 7,1 Mton/a nominali, in media circa 135.000 ton/a. Il quadro italiano si caratterizza quindi per infrastrutture di taglia relativamente ridotta: gli impianti che eguagliano/superano le 200.000 ton/a sono 8, tutti ubicati al Nord tranne Acerra: insieme rappresentano il 48% circa dell'intera capacità nazionale.

Solo i primi 4 impianti superano i 100 MW di carico termico (o "capacità termica"), - Acerra è al primo posto e tra i principali anche a livello europeo - mentre 16 impianti ricadono nell'intervallo tra 50 e 100 MW e 33 impianti hanno una capacità inferiore a 50 MW.

I primi 8 impianti in Italia per capacità di trattamento

Impianto	Capacità nominale (Kton/a)	Carico Termico[11] (MW)
Brescia	880	303
Acerra	600	340
Milano	560	203
Parona Lomellina	380	137
Modena	240	>50<=100
Granarolo nell'Emilia	218	>50<=100
Padova	200	>50<=100
Trezzo sull'Adda	200	>50<=100

Fonte: elaborazione su dati ENEA-Federambiente

11 Prodotto della portata oraria e del PCI dei rifiuti trattati, espresso in MW.

La capacità complessiva di trattamento è passata da 5,3 a 7,1 Mton/a tra il 2005 e il 2010 (+33,8%) pur essendo rimasto praticamente costante il numero degli impianti (miglioramento dovuto ai *rewamping* effettuati soprattutto a partire dal 2008).

La realizzazione di inceneritori senza recupero di energia è ormai vietata dalla normativa[12]; inoltre, non sarebbe economicamente conveniente, data la possibilità di ottenere incentivi per l'energia prodotta (inizialmente secondo il meccanismo CIP6, poi i Certificati Verdi, in seguito il nuovo meccanismo previsto dal Dlgs 28/2011[13]) in virtù della frazione di materiale organico, fibra vegetale, etc. presente nei rifiuti, considerata una fonte rinnovabile. La quota di energia incentivata è attualmente pari al 51%[14] mentre inizialmente, per consentire lo sviluppo del settore, veniva incentivato il 100% dell'energia elettrica prodotta (come se i rifiuti fossero composti totalmente da frazione rinnovabile).

Oggi in Italia solo due impianti non effettuano recupero energetico (nel 1995 erano il 35% circa): si tratta degli impianti di Messina e Firenze per i quali, tuttavia, è in previsione il passaggio al recupero energetico[15].

Si recupera prevalentemente energia elettrica (76% del totale nel 2010) anche se negli ultimi anni si rileva una crescita più accentuata della componente termica (destinata a crescere anche per effetto dell'applicazione della formula sull'efficienza energetica introdotta dalla Dir. 2008/98/CE che di fatto favorisce tale componente).

12 DLgs 152/2006 art. 182 (divieto introdotto Decreto Ronchi a partire dal 1.1.1999).

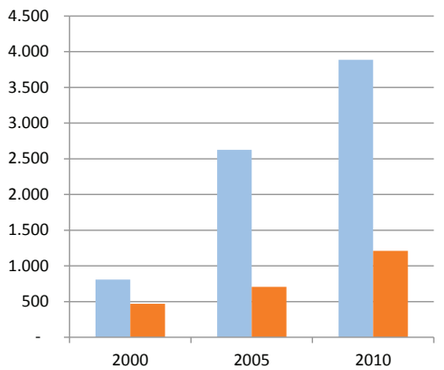
13 Il provvedimento CIP n. 6 del 29.04.1992 imponeva un obbligo di acquisto all'ENEL (ora in capo al GRTN) ad un prezzo predeterminato annualmente e sempre di gran lunga superiore a quello di mercato. Il DM 24.02.1997 ha sospeso la vigenza dell'incentivazione CIP6, a partire dal 31.12.1996. Il nuovo meccanismo introdotto dal Decreto Bersani (DLgs 79/99) e in vigore dal 2002 ha ridisegnato il sistema in base a logiche di mercato (il valore dei CV è definito dall'incontro tra domanda e offerta; la domanda origina dall'obbligo imposto ai produttori e importatori di energia da fonti convenzionali di immettere in rete una quota di energia rinnovabile, obbligo che può essere soddisfatto anche acquistando CV). La durata del meccanismo di CV, inizialmente prevista per 8 anni, è stata poi estesa a 12 anni (DLgs 152/06) e poi a 15 per i soli impianti entrati in esercizio dopo il 1.1.2008 (L. Finanziaria 2008).

Il Dlgs 28/2011 prevede che dal 2015 i CV siano sostituiti dal meccanismo delle "aste al ribasso" (gestito dal GSE) per gli impianti con potenza superiore a 5 MW elettrici.

14 Stabilita dal DM 18.12.2008 nelle more della definizione di apposite modalità di calcolo da parte del GSE.

15 A Rufina (FI) è previsto un nuovo impianto; a Messina la ristrutturazione di quello esistente (Federambiente-ENEA).

Evoluzione del recupero energetico da RU (GWh)



	2000	2005	2010	Variazione 2010 vs 2005
Energia elettrica	809	2.626	3.887	48%
Energia termica	470	706	1.212	72%

Fonte: elaborazione su dati Enea-Federambiente

Gli impianti che recuperano anche energia termica (cogenerazione) sono 11, tutti ubicati al Nord; un ostacolo allo sviluppo della produzione di energia termica è rappresentato dagli elevati investimenti necessari per realizzare le reti di teleriscaldamento.

L'incenerimento consente di ridurre il volume dei rifiuti trattati fino al 90% e consente inoltre una fase ulteriore di recupero di materia a valle del trattamento: grazie alle moderne tecnologie, infatti, oggi viene recuperato fino al 70% delle scorie.

2.1 Sviluppi in corso e fabbisogno

Le nuove iniziative in corso riguardano 3 impianti in ristrutturazione[16] e la realizzazione di 7 nuovi impianti, con completamento previsto entro il 2014[17].

Entro il 2014 la capacità di trattamento aumenterà quindi fino a 8,6 Mton/a (+1,5 Mton/a ovvero +21,3% rispetto al 2010).

Altri 9 progetti sono presenti nei piani regionali della Valle d'Aosta, Trentino, Veneto, Liguria, Toscana, Campania, attualmente in fase di gara (o con gara appena conclusa); per la Sicilia inoltre, nel piano commissariale elaborato in fase di emergenza erano presenti i 4 impianti di cui si tratterà più avanti.

16 2 nuove linee dell'impianto di S. Vittore (FR), per oltre 200.000 ton/a, funzionano già dal 2011; sono in corso gli ampliamenti degli impianti di Modena e Roma (ulteriori 240.000 ton/a) con completamento previsto entro il 2014.

17 Il progetto più rilevante è quello di Torino (produrrà energia elettrica e termica con oltre 420.000 ton/a di capacità), altri due impianti di cogenerazione entreranno in funzione a Parma e Bolzano. Quattro nuovi impianti produrranno solo energia elettrica a Manfredonia (FG), Albano (RM), Modugno (BA) e Gioia Tauro (RC).

Considerando i tempi medi di realizzazione, è ragionevole attendersi che la capacità aggiuntiva di trattamento termico dei rifiuti da qui al 2015 sarà quella dei cantieri già avviati (+1,5 Mton/a).

È una quantità ben lontana dal fabbisogno che è possibile valutare -coerentemente con l'obiettivo prioritario di azzerare il conferimento in discarica - richiamando poche cifre-chiave: con una produzione di RSU costante (32 Mton), nella migliore ipotesi che la RD raggiunga il 65% (dagli attuali 10,8 Mton a 21 Mton) e che tutta la materia a valle della RD sia recuperata, residuerebbero circa 11 Mton di rifiuti da destinare al recupero energetico (quasi il doppio rispetto alle quantità attualmente trattate nei 50 impianti italiani); con un'ipotesi di RD al 50% salirebbero ad almeno 16 Mton i rifiuti da termovalorizzare.

Il fabbisogno è stimabile quindi da 50 a 100 nuovi impianti[18] (variabile non solo in relazione ai livelli di RD conseguiti, ma anche in base alla taglia media): nonostante i positivi sviluppi in corso, l'attuale tasso di crescita non sembra pertanto sufficiente.

Ulteriori investimenti si renderanno necessari per gli interventi di *rewamping* volti ad ottenere la qualifica di Impianto Alimentato a Fonti Rinnovabili e poter quindi passare dagli incentivi CIP6 (in scadenza per molti impianti) ai CV, interventi che possono rappresentare l'occasione di convertire l'impianto ad un maggiore sfruttamento dell'energia termica (opzione più efficiente, che però dipende dalla presenza in zona di una rete di teleriscaldamento; il Dlgs 28/2011 ha introdotto un sistema di incentivi dedicato alla produzione di energia termica da fonti rinnovabili e definito un sistema di supporto alla realizzazione di infrastrutture per il teleriscaldamento).

3. Gli investimenti pubblici e le esperienze nel PPP

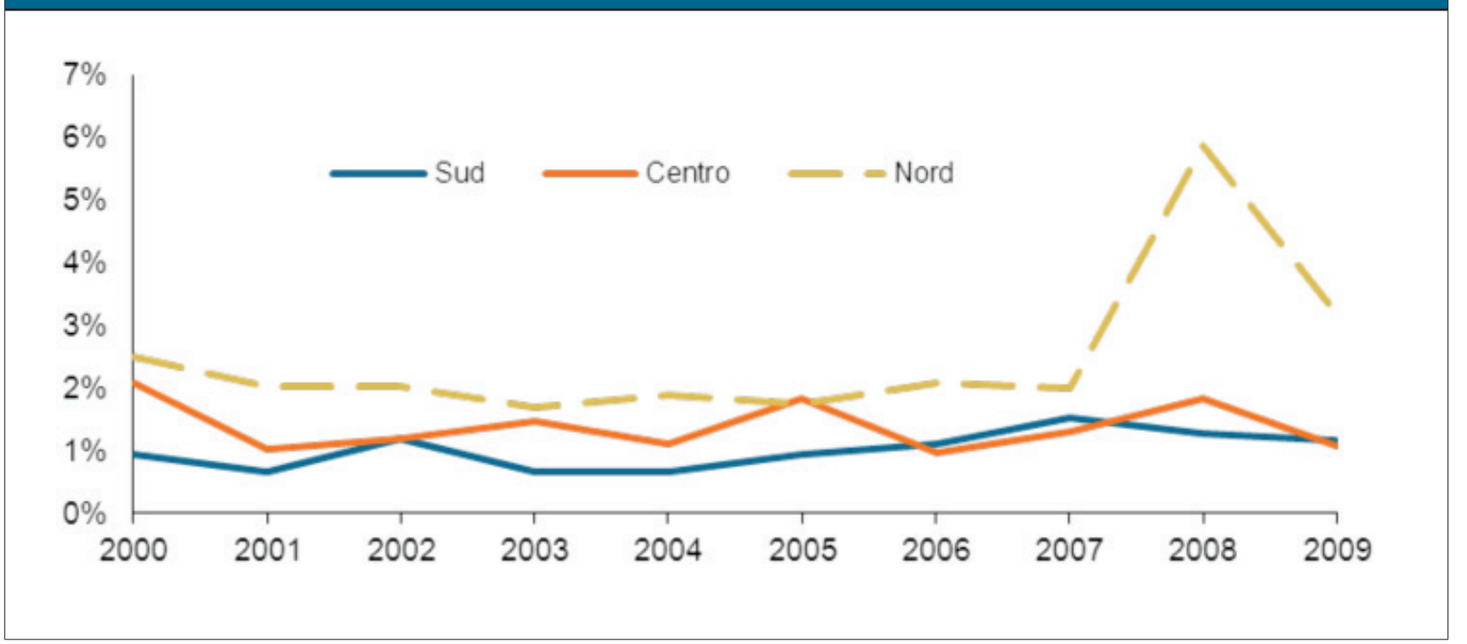
3.1 Risorse pubbliche e fondi strutturali comunitari

Per il servizio di smaltimento dei rifiuti (attuazione della RD, termovalorizzatori, impianti di selezione e compostaggio, discariche) nel periodo 2000-2009, sono stati spesi per investimenti 10,5 mld di euro (l'1,8% circa degli investimenti totali della P.A. e delle *public utilities;* il *trend* di spesa è in sostenuta accelerazione nell'ultimo biennio del periodo, con un picco del 3,6% nel 2008).

Tuttavia, meno di un quinto degli investimenti è stato realizzato nelle regioni del Sud dove la dotazione infrastrutturale è inferiore e di conseguenza anche la qualità del servizio.

18 50 impianti secondo il *Energy & Strategy Group "Biomass Energy Report 2009"*; 97 impianti per L'Osservatorio Costi del Non Fare (l'Osservatorio ha stimato inoltre che il "costo del non fare" i termovalorizzatori - al netto dei positivi sviluppi degli ultimi 3 anni- sarà pari a 20 mld tra il 2012 e il 2024).

Spesa per investimenti nel comparto dei rifiuti sul totale della spesa per investimenti nella ripartizione



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati CPT

La competenza per le spese in conto capitale nel settore dei rifiuti è esclusivamente locale: imprese pubbliche locali per l'85% circa della spesa complessiva (con un ruolo più limitato al Sud dove gli operatori industriali sono di minori dimensioni) e per il resto Comuni e Province.

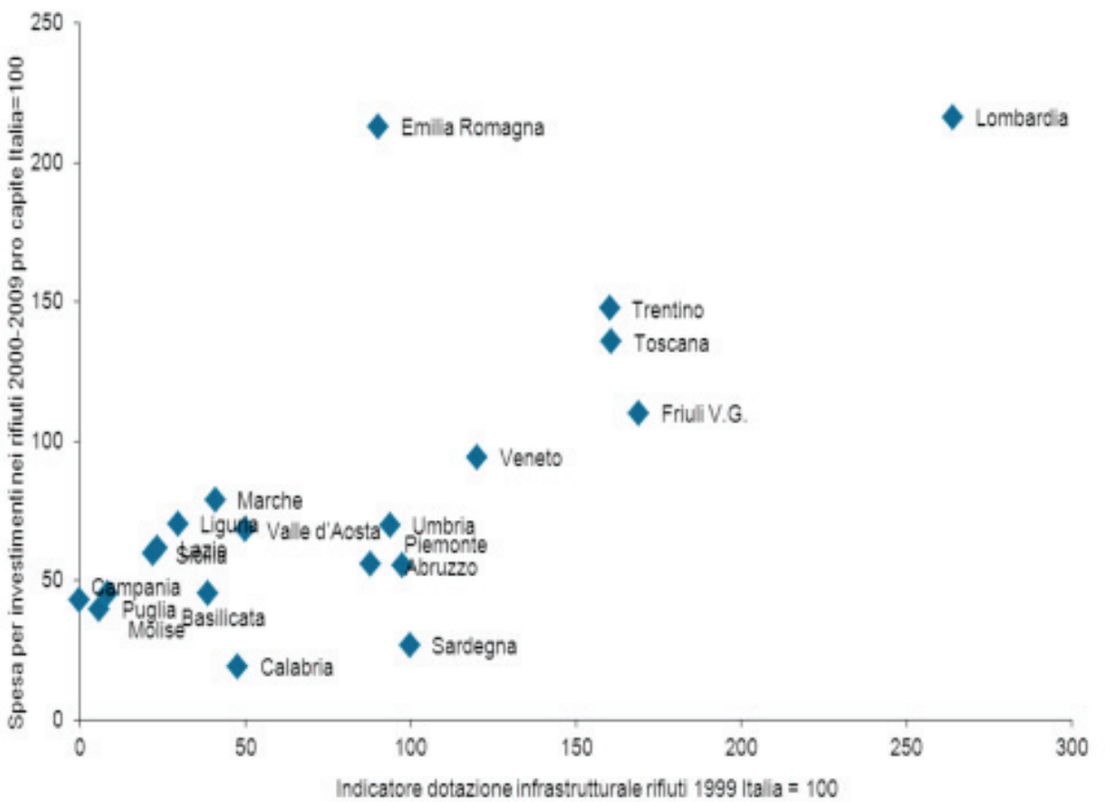
La spesa pro-capite per investimenti nelle regioni 2000-2009 (Italia=100)

	Smaltimento dei Rifiuti	Totale
Piemonte	55,3	95,8
Valle d'Aosta	68,1	408,0
Trentino	147,4	294,4
Lombardia	216,0	91,3
Veneto	94,1	96,4
Friuli V.G.	109,9	138,7
Liguria	70,2	115,3
Emilia Romagna	212,8	116,0
Toscana	135,5	109,2
Umbria	69,8	110,0
Marche	78,7	94,7
Lazio	61,4	133,6
Abruzzo	55,6	83,9
Molise	45,3	116,2
Campania	43,0	66,1
Puglia	39,6	56,3
Basilicata	45,1	117,9
Calabria	18,9	101,8
Sicilia	59,5	76,7
Sardegna	26,5	124,7
ITALIA	**100,0**	**100,0**
Nord	**150,4**	**109,4**
Centro	**88,1**	**118,8**
Sud	**43,5**	**78,3**

Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati CPT

Nelle regioni con la maggiore dotazione infrastrutturale di partenza (1999) negli anni successivi (2000-2009) si è in genere investito di più, mentre paradossalmente le regioni con meno impianti di trattamento hanno realizzato meno investimenti.

Rifiuti: dotazione iniziale e investimenti cumulati (Italia=100)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati CPT, Istat e Anpa

Per le regioni del Sud un'importante fonte di finanziamento degli investimenti in infrastrutture connesse al ciclo dei rifiuti è rappresentata dai Fondi Strutturali Comunitari. Le regioni interessate sono le cinque ricomprese nell'obiettivo convergenza: Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Basilicata.

Gli interventi regionali sono plasmati in base alle direttive comunitarie: mirano in primo luogo a ridurre la produzione di rifiuti e il loro indice di pericolosità attraverso campagne informative e di sensibilizzazione e in secondo luogo a favorire la diffusione della RD (che al Sud rappresenta ancora una quota modesta del totale della raccolta complessiva).

Con riferimento agli impianti (discariche, impianti di termovalorizzazione e compostaggio, etc.) saranno finanziati quelli rientranti nel Piano Regionale dei Rifiuti o dai Commissari Straordinari per l'emergenza dei rifiuti.

Più di 300 mln euro per investimenti nel settore dei rifiuti sono stati messi a disposizione delle 5 regioni; per essere utilizzati, tali fondi richiedono una quota di cofinanziamento nazionale e possono attivare anche risorse private; tuttavia la bassa capacità di spesa rischia di far perdere tali risorse.

3.2 Il Partenariato Pubblico-Privato (PPP) nel settore dei rifiuti

Tra il 2002 e il 2010, il mercato del PPP nel settore dell'igiene urbana si è dimostrato significativo: 833 mln euro sono stati messi in gara (con 61 gare); le gare aggiudicate sono state 33, per 607 mln euro. In termini di valori aggiudicati risulta essere il 9° mercato a livello nazionale.

La possibilità di utilizzare strumenti di finanza innovativa appare rilevante, anche in virtù di alcune peculiari caratteristiche del settore: le fasi del ciclo dei rifiuti sono tecnicamente distinguibili ed è pertanto praticabile una separazione funzionale fra i diversi soggetti gestori, presupposto essenziale per il *project finance*; inoltre, la stabilità e la prevedibilità della domanda di trattamento mitigano il rischio di mercato.

Tuttavia, non sempre si verificano le condizioni necessarie per l'applicazione di simili strumenti: in termini dimensionali, gli unici impianti che si dimostrano idonei a essere finanziati in *project finance* sono i termovalorizzatori.

Per l'esperienza maturata finora, un termovalorizzatore deve avere dimensioni minime stimabili in almeno 200.000-250.000 ton/a e 20–30 MW di potenza elettrica. Capacità inferiori sono tecnicamente ed economicamente inefficienti e di conseguenza difficilmente finanziabili: infatti, i costi di investimento e di gestione sono molto elevati - tra i 7 e 9 mln di euro per MW elettrico installato – superiori a quelli di altre tipologie di impianti di trattamento e smaltimento rifiuti[19].

19 Tuttavia consentono di mettere a dimora in discarica materiali essenzialmente inerti e in quantità dieci volte inferiori in volume e due terzi inferiori in peso, rispetto al rifiuto originale o diversamente trattato.

Gli impianti devono pertanto servire bacini d'utenza di dimensioni significative, che richiedono una programmazione su base regionale o anche multiregionale, contemperando le esigenze di efficienza gestionale (distanze di conferimento, strade di accesso, prossimità degli allacci a reti e servizi quali elettricità, gas, acqua, ecc,) con quelle di mitigazione dell'impatto ambientale.

Altro elemento di grande importanza è rappresentato dalla certezza della disponibilità di rifiuti da trattare; questo fattore può essere gestito attraverso accordi per regolare il conferimento dei rifiuti (accordi con le amministrazioni conferenti di tipo cosiddetto "*put or pay*", attraverso i quali i titolari della privativa si impegnano a portare i rifiuti all'impianto, ovvero a pagare comunque un ammontare minimo per conferimenti che risultino inferiori ad una soglia predefinita).

Alternativamente, si può ricorrere a strumenti di finanza strutturata nel caso di accorpamenti di più impianti di trattamento nello stesso progetto, garantendo così un sistema integrato di trattamento/smaltimento in una determinata area.

Il periodo di ripagamento (*pay-back-period)* degli investimenti è relativamente lungo, pur in presenza di incentivi per la vendita dell'energia prodotta. In assenza di tali agevolazioni l'applicazione di finanziamenti innovativi potrebbe diventare problematica, salvo rincari consistenti delle tariffe di trattamento che di fatto trasferirebbero il costo sugli utenti.

A tale proposito, non devono essere trascurati gli elevati costi di produzione dell'energia che un termovalorizzatore deve sostenere anche per il controllo delle emissioni e la manutenzione delle caldaie.

Tra i maggiori ostacoli si evidenzia inoltre il problema del consenso sociale. Anche per questo, i tempi di autorizzazione e decisione sono lunghissimi: circa 7 anni.

Infine si segnala il problema della "bancabilità": la documentazione posta a base dei bandi di gara per la realizzazione e gestione di questi impianti (Lettera d'invito, Bando di Gara, Capitolato di appalto, Convenzione di gestione del servizio di smaltimento, etc.) spesso contiene previsioni difficilmente compatibili con le regole dei mercati finanziari. Esempi sono:

(i) la mancata individuazione delle regole di riequilibrio economico finanziario dell'iniziativa in caso di mancanza di ricavi per cause quali indisponibilità di rifiuti da trattare;

(ii) la scarsa chiarezza sulle regole d'indennizzo in caso di risoluzione anticipata del rapporto concessorio;

(iii) le limitazioni riguardanti la tipologia di garanzie che vengono normalmente concesse ai soggetti finanziatori;

(iv) il trasferimento in capo ai concessionari di rischi di difficile gestione da parte di questi ultimi.

Un contributo alla risoluzione di queste problematiche potrebbe derivare dall'avvio di una collaborazione con istituzioni finanziarie o consulenti che possano assistere le autorità concedenti nella redazione di documentazione in linea con le esigenze di finanziabilità delle iniziative.

CARATTERISTICHE DEI RISCHI ASSOCIATI A UN'OPERAZIONE DI PROJECT FINANCE NEL COMPARTO DEI RIFIUTI

Rischio		Descrizione	Possibilità di copertura	Importanza
Rischio di mercato	Domanda	Variazioni nella produzione di rifiuti nel bacino d'utenza	Si con convenzioni di tipo put or pay	Basso
	Pagamento	Ritardi nei pagamenti causati dalla lentezza della PA		Medio
Rischio di approvvigionamento		Variazioni nella composizione merceologica dei rifiuti conferiti all'impianto	Si, si garantisce il potere calorifico del rifiuti	Medio
Rischio tecnologico		Legato all'obsolescenza e a nuovi requisiti ambientali	No	Basso
Rischio ambientale-sociale		Problema del consenso, sindrome "not in my backyard"	No, ma arginabile attraverso sussidi Pigou	Alto
Rischio politico e di regolamentazione		Possibilità di interferenze politiche e mutamenti del quadro di regolamentazione	No	Medio
Rischio operativo		Inconvenienti nella gestione operativa	Si con contratti tipo O&M	Basso
Rischio amministrativo		Legato alle autorizzazioni /concessioni	No	Medio

Fonte: elaborazione Intesa Sanpaolo

3.3 Due esperienze nel finanziamento di termovalorizzatori

Parona Lomellina (Pavia)

Il termovalorizzatore di Parona, avviato nel 2000 ed ampliato nel 2007, è attualmente il quarto in Italia per capacità di trattamento: le sue due linee di incenerimento sono complessivamente autorizzate a trattare 380.000 ton/a di rifiuti, per il recupero di energia elettrica[20].

Dotato di forni a letto fluido circolante, nel 2010 ha trattato circa 267.000 ton di rifiuti, il 65% dei quali era costituito da frazione secca (residuo della raccolta differenziata), e la rimanente quota da CDR[21].

20 Il corrispondente carico termico è 137 MW e la potenza elettrica è 45,3 MW.

21 È stato inoltre recuperato l'88% circa dei residui da trattamento dei fumi (22,6 ton rispetto alle 27,7 ton prodotte) e il 32% circa dei residui da trattamento termico (8,2 ton costituite soprattutto da metalli ferrosi (fonte: Federambiente-ENEA).

La progettazione, realizzazione e gestione dell'impianto sono state affidate ad operatori privati[22] e finanziate secondo le tecniche del *project financing*.

- **Linea 1**

La realizzazione della prima linea da 200.000 ton/a ha comportato un investimento di circa 150 milioni di euro.

I ricavi del progetto erano rappresentati per circa il 45% dalla tariffa di conferimento rifiuti e per il restante 55% dalla vendita ad ENEL dell'energia elettrica generata.

Il conferimento dei rifiuti è stato regolato tramite contratti di tipo *put or pay* con comuni, consorzi di comuni e comunità montane, per un bacino d'utenza complessivo di circa 250.000 abitanti.

Un Accordo Quadro con la Provincia di Pavia ha individuato l'impianto come "Impianto di piano" con l'obbligo, per i conferenti che fanno riferimento al bacino di competenza, di portare i rifiuti all'impianto medesimo.

Il contratto di cessione ad ENEL dell'energia elettrica è stato concluso su base *take or pay* e a tariffe definite dalla normativa CIP6 (durata pari a 15 anni, tariffa incentivata per 8 anni e prezzo definito per i 7 anni successivi).

- **Linea 2**

L'ampliamento dell'impianto ha comportato la realizzazione di una seconda linea di incenerimento, con l'espansione della capacità di trattamento di ulteriori 180.000 ton/a. Anche la nuova linea tratta rifiuto speciale non pericoloso e produce energia elettrica (la capacità di generazione di energia a seguito dell'ampliamento è più che raddoppiata, dai circa 20 MW della linea 1 fino a superare i 45 MW complessivi), ceduta ad ENEL a tariffa incentivata per 15 anni.

I rifiuti speciali da trattare sono reperiti sul mercato[23] (impianto con caratteristiche *c.d.* "*merchant*") e il loro conferimento avviene in parte attraverso contratti di lungo periodo ed in parte attraverso contratti *spot*.

Il *project financing* per la realizzazione della seconda linea di incenerimento ha concesso linee di credito per circa 215 mln di euro circa, rifinanziando anche il debito residuo del primo progetto.

I rapporti con l'amministrazione locale (obblighi / diritti delle parti e benefici al territorio) sono stati regolati da una Convenzione, garantendo al Comune compensazioni di carattere monetario, sia sotto forma di contributi *una tantum* per interventi straordinari (impiegati per realizzare nuove strade e quindi alleggerire il traffico, reso più intenso anche dagli automezzi diretti all'impianto), sia sotto forma di "oneri ambientali", calcolati in proporzione alle quantità trattate.

Per quanto riguarda il servizio di gestione dei rifiuti, è stato inoltre garantito l'annullamento della componente tariffaria relativa alle operazioni di smaltimento.

In conclusione, sia la prima fase del progetto sia l'espansione dell'impianto hanno beneficiato di una costruttiva collaborazione tra gli attori pubblici e privati dell'iniziativa.

---

22 La società Foster Wheeler, che a tale fine aveva creato la società veicolo Lomellina Energia, oggi controllata da Linea Group Holding (multiutility nata nel 2006 che serve circa 1 milione di abitanti in 250 Comuni nelle province di Brescia, Cremona, Lodi e Pavia e della città di Crema); Procedair e Alstom Power hanno realizzato l'impianto di trattamento dei fumi.

23 Il CDR è classificato come rifiuto speciale; i rifiuti speciali per legge possono avere provenienza interregionale.

4. Il caso della Sicilia

In Sicilia era prevista la progettazione, realizzazione e gestione di quattro sistemi integrati di grande taglia, per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti solidi urbani a valle della raccolta differenziata, raccolti nei diversi ATO, a copertura delle necessità di smaltimento dell'intera Regione. I termovalorizzatori sarebbero stati localizzati a Bellolampo (PA), Augusta (SR), Paternò (CT), Casteltermini (AG) e complessivamente avrebbero avuto una capacità di trattamento di circa 2 Mton/a, producendo energia dalla combustione dei rifiuti con una capacità di generazione di circa 200 MW elettrici.

Il valore degli investimenti era pari a circa 1,4 mld di euro, l'ammontare delle linee di credito pari a circa 1,2 mld di euro.

I ricavi previsti del progetto erano rappresentati per circa il 30% dalla tariffa di conferimento rifiuti e per il restante 70% dalla vendita ad ENEL dell'energia elettrica generata.

Il conferimento dei rifiuti era regolato da una Convenzione con l'Ente Concedente che non prevedeva meccanismi di *put or pay,* sostituiti da un generico impegno alla revisione della tariffa di smaltimento in caso di scostamenti dalle previsioni di gara, per ripristinare l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa.

La mancanza di altri strumenti per la valutazione dell'equilibrio economico finanziario indeboliva la previsione.

I contratti di cessione ad ENEL dell'energia elettrica erano su base *take or pay* e a tariffe definite dalla normativa CIP6[24], della durata di 15 anni.

Nel 2002 era stata indetta la gara pubblica e nel giugno 2003 era stata stipulata la Convenzione che regolava i rapporti tra le Società concessionarie e l'Amministrazione concedente; in seguito, la realizzazione del progetto è stata bloccata a causa di un ricorso; nel 2007 un giudizio della Corte di Giustizia Europea[25] ha stigmatizzato la scarsa pubblicità data ai bandi, dichiarando l'illegittimità delle suddette Convenzioni.

Il progetto ha inoltre subito le conseguenze di posizioni discordi tra le amministrazioni locale e nazionale su vari temi, tra cui l'assegnazione agli impianti degli incentivi CIP6.

Dopo vari anni di attività di sviluppo, tutto ciò ha comportato il fallimento dell'iniziativa. Nel 2009 è stata indetta una nuova gara pubblica ma nessuno dei gruppi invitati a partecipare ha presentato domanda (il nuovo concessionario avrebbe dovuto farsi carico dei costi sostenuti dalle imprese che si erano aggiudicate la prima gara).

Ad oggi in Sicilia non sono presenti impianti per il recupero energetico dei rifiuti e viene smaltito in discarica l'88% circa dei RSU, nonostante la conformazione dell'isola e le dimensioni del possibile bacino di raccolta (con una produzione di rifiuti di 2,6 Mton/a) la rendano un'area potenzialmente idonea.

24 Decreto specificamente dedicato ai quattro sistemi.

25 Sentenza della Corte di giustizia europea del 18 luglio 2007 causa C-382/05.

4.1 La gestione dei rapporti con il territorio

Il comparto dei rifiuti è il secondo più contestato dopo quello elettrico - il 31,7% delle 331 opere contestate nel 2011 - in particolare sono 33 i termovalorizzatori contestati (il 10% delle opere censite, come nel 2010).

Il dissenso è tra gli aspetti più problematici nella realizzazione di questi impianti e riguarda non solo i nuovi progetti, ma anche l'ampliamento o ammodernamento di quelli esistenti (effetti NIMBY, BANANA ma ormai soprattutto NIMTO[26]: i politici locali hanno infatti superato i comitati di cittadini nel farsi promotori delle contestazioni, strumentalizzando il dissenso) [27].

Per prevenire e gestire tali fenomeni è necessario comprenderne le reali motivazioni. Il NIMBY non è un atteggiamento irrazionale ma si basa su un elemento oggettivo: in particolare nel caso dei termovalorizzatori come delle discariche, gli impatti più rilevanti ed evidenti si concentrano nelle immediate vicinanze dell'impianto, mentre i benefici si diffondono su un territorio più ampio.

Il dibattito origina innanzitutto dalla diversa preferenza tra le possibili modalità di gestione dei rifiuti, ma l'incenerimento non disincentiva la RD, come dimostrano i dati riferiti ai paesi europei/regioni italiane più "virtuosi"; inoltre nel breve/medio periodo si dovrà affrontare l'emergenza dell'imminente saturazione di molte discariche, mentre la RD cresce lentamente.

Tra le cause di opposizione vi è il timore degli impatti sull'ambiente e la qualità della vita, tuttavia i limiti imposti dalla normativa[28] alle emissioni sono più stringenti rispetto ad altri settori in cui vengono utilizzate tecnologie di combustione.

Inoltre, grazie alle moderne tecnologie, le emissioni effettive degli impianti italiani sono di molto inferiori ai limiti fissati dalla legge[29].

Le nuove tecnologie di combustione, di generazione di energia e di controllo degli scarichi solidi, liquidi e gassosi, insieme ad un'attenta gestione del ciclo di lavoro, consentono di gestire l'impatto generato da questi impianti (che, inoltre, sono tenuti ad adottare le migliori tecniche disponibili[30]).

Numerose ricerche hanno contribuito ad identificare le "radici" del dissenso[31]:

---

26 *Not In My Backyard; Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything; Not In My Term of Office.*

27 Osservatorio Media Permanente Nimby Forum®, VII edizione marzo 2012.

28 DLgs 133/2005 che recepisce la Dir 2000/76/CE.

29 *Energy & Strategy Group* (Politecnico di Milano) Biomass Energy Report Giugno 2011.

30 La Dir. 96/61/CE (*c.d.* Direttiva IPPC *Integrated Pollution Prevention and Control)* individua gli impianti soggetti all'Autorizzazione Integrale Ambientale (autorizzazione unica per il rilascio di inquinanti in aria, acqua, suolo) imponendo l'impiego delle migliori tecniche disponibili, riportate nei BAT *Reference documents*, che dettagliano i processi industriali impiegati nei settori presi in considerazione. La direttiva è stata inseguito sostituita dalla 2008/1/CE. In Italia Dir. IPPC è stata recepita con il DLgs 372/1999 e poi il DLgs 59/2005, che ha abrogato il primo. Il DLgs 128/2010 modifica e integra il Codice dell'Ambiente, a norma della L. 69/2009 (che introduce l'AIA all'interno del Codice dell'Ambiente e abroga il DLgs 59/2005).

31 Rapporto "I servizi pubblici in Italia – Riflessioni sul ciclo dei rifiuti" a cura di GEI-Gruppo Economisti d'Impresa e SRM – Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, gennaio 2012.

1. la scarsa conoscenza delle caratteristiche dell'opera, dei costi e benefici - non solo economici, ma anche di natura ambientale e sociale - e della loro distribuzione (la differente ripartizione di costi e benefici non riguarda il solo ambito geografico, ma anche il fatto che i benefici finanziari siano a favore dei soggetti privati promotori/gestori dell'opera, mentre i costi ambientali ricadano sulla collettività);
2. la mancanza di comunicazione (o la scarsa chiarezza delle informazioni fornite) nei confronti della comunità locale;
3. il mancato coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali;
4. i fenomeni di cui sopra generano incertezza, cui si aggiunge una forte e generalizzata sfiducia nei confronti dei proponenti l'opera e dei gestori (da cui emerge la preoccupazione relativa al controllo *ex post*);
5. infine le misure di compensazione, spesso ritenute inadeguate.

La ricerca su "La cultura dell'Innovazione in Italia" [32] misura la propensione dei cittadini all'innovazione tecnologica in differenti ambiti di applicazione e la loro percezione rispetto a tematiche di rilievo per lo sviluppo sostenibile e la riduzione dell'impatto ambientale. Dall'edizione 2011 emergono alcune informazioni rilevanti:

- vi è una netta preferenza per il riciclo (33,1%), ma al secondo posto si collocano i termovalorizzatori in quanto produttori di energia (19,5%);
- gli intervistati hanno distinto nettamente i termovalorizzatori dagli inceneritori, posti in coda alla classifica (6,1%);
- in una "scala di valutazione del beneficio" tra 1 e 5, i termovalorizzatori sono stati considerati portatori di un discreto beneficio (pari a 3,50) e il rischio percepito è risultato inferiore;
- le perplessità espresse dagli intervistati sono relative soprattutto all'inquinamento e ai possibili rischi ambientali (45,9%) ove gli impianti non siano ben costruiti.

Il 55% degli intervistati ha dichiarato inoltre di essere favorevole all'attivazione di un termovalorizzatore nel proprio Comune e le motivazioni di chi, al contrario, dissentiva, riguardavano i potenziali rischi (77,2%) piuttosto che questioni legate specificamente al proprio Comune (9,5%).

Nel caso dell'installazione di un impianto al di fuori del proprio Comune, il consenso aumenta di poco. In conclusione, nel caso dei termovalorizzatori, i risultati della ricerca non sembrano ricondurre il dissenso ad un effetto NIMBY: chi è contrario generalmente non li vuole nemmeno se ubicati altrove, preferendo modalità alternative di gestione dei rifiuti.

32 Rapporto elaborato da Cotec - Fondazione per l'Innovazione Tecnologica e Wired, in collaborazione con l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del CNR.

"Sarebbe favorevole all'attivazione di un…"

	Classi di età	16-25	25-34	35-44	45-54	55-64	oltre 64	Totale
…impianto di termovalorizzazione nel suo comune?	Si	43,5%	55,5%	50,0%	53,9%	60,8%	61,3%	55,0%
	No	30,6%	28,8%	31,3%	26,3%	19,1%	16,1%	24,7%
	Non sa non risponde	25,9%	15,7%	18,8%	19,8%	20,1%	22,6%	20,3%
…impianto di termovalorizzazione in un altro posto in Italia ?	Si	49,1%	60,1%	55,7%	56,5%	63,4%	59,3%	57,8%
	No	22,2%	21,4%	24,5%	21,6%	14,8%	13,1%	19,2%
	Non sa non risponde	28,7%	18,6%	19,8%	21,9%	21,8%	27,6%	23,1%

Fonte: Cotec – Wired "La cultura dell'Innovazione in Italia" Rapporto 2011

4.2 Gestione del dissenso[33]

L'Analisi Costi-Benefici (ACB) allargata alle componenti ambientali è una metodologia internazionalmente riconosciuta ma mancano Linee guida nazionali per la sua adozione nel settore dei rifiuti. Le Linee guida, insieme ad un *set* univoco di indicatori e parametri-soglia per ciascun indicatore, darebbero luogo ad uno *standard* valutativo che contribuirebbe a ridurre le incertezze, uniformando il più possibile le valutazioni dei diversi soggetti.

Inoltre, si raggiungerebbe il risultato di ottenere un documento progettuale che: costituisca la base del dialogo con le comunità locali; impedisca la strumentalizzazione del dissenso a fini politici; restituisca fiducia ai cittadini diffidenti nei confronti dei proponenti/gestori degli impianti (poiché un'amministrazione o Autorità indipendente vigilerebbe, verificando le valutazione compiute); rappresenti una base di partenza anche per la valutazione delle misure di compensazione.

Le compensazioni, infatti, spesso non sono ritenute adeguate dalla comunità ospitante l'impianto (talvolta sono richieste a solo titolo risarcitorio, del tutto slegate all'infrastruttura originaria e prive di logica economica e operativa) e la contrattazione determina un significativo allungamento dei tempi.

33 L'intero paragrafo è tratto essenzialmente dal Rapporto GEI/SRM.

Tipici interventi di compensazione sono i miglioramenti alla viabilità ed ai servizi locali, la gratuità del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti per le comunità sul cui territorio insistono gli impianti, le compensazioni monetarie, il ricorso a manodopera locale. Inoltre, il progressivo sviluppo della componente di energia termica prodotta dai termovalorizzatori, rappresenterà un beneficio di crescente rilievo per le comunità servite da reti di teleriscaldamento.

I cittadini dovrebbero inoltre poter prendere parte alle decisioni, in maniera "inclusiva, ampia e istituzionalizzata": per prevenire il dissenso non è sufficiente un coinvolgimento meramente informativo (la *best practice* è rappresentata dalle Autorità dibattimentali francesi; in Italia, qualche tentativo in questa direzione è stato fatto in Toscana con la LR 69/2007, che però non prevede forme deliberative).

Una chiara e trasparente comunicazione dovrebbe essere sviluppata e mantenuta anche durante la gestione dell'impianto (ad es. accessi guidati agli impianti, pubblicazione dei dati di gestione, Osservatori composti da autorità competenti *e stakeholder* del progetto, anche con potere ispettivo e di controllo).

5. Conclusioni

- Il comparto dei rifiuti in Italia è in emergenza, almeno per quanto riguarda un terzo del Paese.
- Il recupero di energia elettrica e termica dall'incenerimento è una fase essenziale del ciclo dei rifiuti, anche al fine di evitare lo smaltimento in discarica: esso non disincentiva la RD ma è complementare a quest'ultima.
- Il quadro dei 50 impianti operativi in Italia si caratterizza per una forte concentrazione al Nord e una dimensione media relativamente ridotta. Il numero di impianti è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni, ma grazie ai numerosi interventi di *rewamping* è migliorata la capacità di trattamento e di recupero energetico.
- La capacità di trattamento aggiuntiva che sarà apportata dalle nuove iniziative in corso (nuovi impianti e ristrutturazioni) risulta tuttavia insufficiente a colmare l'ingente fabbisogno, pur ipotizzando per i prossimi anni un forte incremento della RD: infatti, i 50 impianti italiani trattano meno di 6 Mton di rifiuti, mentre oltre 15 Mton sono ancora smaltiti in discarica. Poiché molte discariche si avviano alla saturazione, occorre accelerare la realizzazione di nuovi termovalorizzatori (da 50 a 100, in relazione ai livelli previsti di RD e alla capacità dei singoli impianti), in primis quelli già previsti nei piani regionali, favorendo le tecnologie più innovative - meno inquinanti e più efficienti - e lo sviluppo della cogenerazione.
- Nel periodo 1999-2009 si è osservata una concentrazione degli investimenti pubblici nelle regioni che già avevano una maggiore dotazione infrastrutturale di partenza (soprattutto regioni del Nord, mentre al Sud si è investito molto meno e si rileva anche una bassa capacità di spesa dei fondi comunitari).
- Dati gli ingenti costi di investimento e gestione, la partecipazione dei privati alla realizzazione di termovalorizzatori è possibile in presenza di:
  - capacità minima di 200.000-250.000 ton/a e bacini d'utenza di dimensioni significative (anche multiregionale);
  - una certa stabilità dei ricavi nel medio-lungo periodo, resa possibile da idonei meccanismi di incentivazione;
  - certezza della disponibilità di rifiuti da trattare;
  - requisiti di "bancabilità" della documentazione posta a base di gara.

- L'opposizione del territorio - che allunga a dismisura i tempi di autorizzazione - è tra i principali ostacoli, sebbene le moderne tecnologie consentano di gestire l'impatto generato da questi impianti (comunque inferiore rispetto alle discariche) e la normativa fissi limiti stringenti alle emissioni. È necessario pertanto:
  - istituzionalizzare meccanismi per la partecipazione dei cittadini alle decisioni e al controllo della gestione degli impianti;
  - introdurre standard valutativi dei costi e benefici, che rappresentino anche una base di partenza per la determinazione delle compensazioni.
- A supporto del PPP in questo settore, un ruolo fondamentale può essere svolto dalla Pubblica amministrazione: garantendo un quadro normativo certo e stabile; evitando difformità d'indirizzo e d'interessi tra i vari livelli, locali e nazionali; snellendo l'*iter* autorizzativo senza sacrificare le esigenze di rispetto delle regole e del territorio.

LE QUESTIONI STRATEGICHE

Ridurre i tempi per le infrastrutture

Razionalizzazione del ciclo del progetto: 10 proposte

LA FASE PROPEDEUTICA

- Fattibilità e priorità delle Infrastrutture
- Programmazione e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta
- Il dialogo con gli attori locali
- La partecipazione pubblica nella programmazione di grandi opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

- PPP: vantaggi, criticità, proposte
- Il partenariato pubblico-privato nell'esperienza italiana: a che punto siamo?
- Come guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte
- Quattro priorità nel Project financing

Il Mercato dei Lavori Pubblici

La valutazione delle norme sui lavori pubblici

GLI STRUMENTI CONOSCITIVI

- I dati e gli strumenti prodotti dall'Istat per lo studio della dotazione infrastrutturale del Paese
- L'attività di monitoraggio del Servizio Studi della Camera dei deputati sull'attuazione della "legge obiettivo"

Ridurre i tempi per le infrastrutture

Filippo Satta e Anna Romano***

1. Dilatazione dei tempi e dei costi delle opere pubbliche

I tempi lunghissimi di realizzazione delle opere pubbliche e la sistematica dilatazioni dei loro costi hanno un'origine ed una giustificazione complesse.

A volte sembra che nel nostro Paese i contratti con le pubbliche amministrazioni non siano veramente vincolanti, e che possano sempre essere adeguati alle esigenze dell'impresa[1]. Di questo autentico malcostume in quanto tale è inutile parlare, come è ovvio. Merita viceversa fermare l'attenzione sulle cause vuoi dei ritardi, vuoi degli aumenti dei costi, che facilitano il perpetuarsi del malcostume. Essi trovano infatti fondamento in una legislazione a volte lacunosa, a volte sovrabbondante e quindi facilmente equivoca (o equivocabile), che rende incerto il quadro giuridico entro cui si sviluppano sia il quadro competitivo che deve condurre alla scelta del contraente, sia l'esecuzione del contratto. I profili rilevanti attengono principalmente:

(a) alla natura ed alla funzione anticoncorrenziale di alcune norme sulle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, che consentono di escludere dalle gare molti partecipanti per ragioni puramente formali – o di annullare l'aggiudicazione per lo stesso tipo di ragioni. Accade così che la procedura selettiva per scegliere la migliore spesso si sposti dalla qualità delle offerte alla loro regolarità. Ogni irregolarità formale, sanzionata con l'esclusione – anche se in sé e per sé perfettamente sanabile in qualunque momento – porta all'esclusione del concorrente, con la conseguenza che la selezione si svolge non tra tutti i concorrenti per scegliere l'offerta migliore, ma tra quelli "formalmente regolari". Come è palese, il confronto concorrenziale può essere radicalmente alterato: il secondo, a volte addirittura il terzo, può diventare primo;

(b) strettamente legato all'esasperazione formale delle procedure di selezione delle offerte è poi l'alto livello di litigiosità, favorito anche dalla legislazione comunitaria sui ricorsi [2];

(c) alla scarsa attenzione dedicata alla progettazione, in favore di un risparmio immediato, senza pensare all'esecuzione del contratto ed al vero costo finale dell'opera: esempi tipici sono la progettazione affidata agli uffici tecnici dell'amministrazione e quella lasciata ai concorrenti e non retribuita. Il contenzioso che insorge nel corso

* Professore ordinario di diritto amministrativo – Facoltà di Giurisprudenza – Università degli Studi "La Sapienza" di Roma; Direttore Responsabile di Apertacontrada, *italiadecide*

** Avvocato, partner studio legale Satta&Associati, componente Comitato scientifico Apertacontrada.

1 È ben riassunto nella celebre regola "*prendere comunque il lavoro, tanto poi lo si aggiusta*".

2 La direttiva n. 66 del 2007, recepita in parte nel codice dei contratti pubblici, ed in parte nel codice del processo amministrativo.

dell'esecuzione del contratto (le *c.d.* riserve) con sospensioni dei lavori, richieste di varianti al progetto, maggiori compensi, assai spesso discende da insufficienze della progettazione[3];

(d) alla scarsa, lacunosa attenzione dedicata al controllo sull'esecuzione. Esso è lasciato alla *c.d.* direzione dei lavori, che viene spesso svolta da funzionari della stessa amministrazione committente, senza il conferimento di alcun vero potere di controllo e indirizzo, anziché da un soggetto terzo di elevata professionalità e munito di adeguati poteri. Questo profilo si lega ovviamente a quello relativo alla progettazione: una progettazione carente, non preceduta ad es. da adeguate indagini geognostiche, non può certo essere corretta dalla direzione dei lavori, il cui compito è costringere l'impresa ad una corretta organizzazione, pianificazione ed esecuzione del lavoro.

2. La funzione anticoncorrenziale di norme che disciplinano le gare

Come è ben noto, il criterio generale che ispira la scelta dell'impresa cui affidare la realizzazione di un'opera pubblica è la selezione attraverso gara[4]. È superfluo ricordare che gara, derivata dall'arabo *ghara* (emulare, invidiare), e dall'alto tedesco antico *werra* (contesa)[5], significa oggi competizione disciplinata da regole certe di comportamento, in cui la valutazione finale – la proclamazione del vincitore – è assunta secondo criteri obiettivi e predeterminati. Nella massima parte delle gare sportive – corsa, ciclismo, motociclismo, etc. – il criterio fondamentale è il minor tempo impiegato per coprire una certa distanza; in altre, il numero di obiettivi raggiunti in un tempo predeterminato. Perché il tempo e i risultati ottenuti possano esprimere tutto il loro valore – individuare il corridore o la squadra migliore – è però essenziale che anche una serie di altre regole venga rispettata. Paradigmatico è il calcio. Non solo non si possono colpire o far cadere gli avversari, come a torto parrebbe intuitivo (non lo è affatto: è frutto di una lunga cultura giuridica); ma gli obiettivi possono essere raggiunti solo seguendo regole ferree su distanze, aree precluse, punizioni, etc. In breve, per ogni tipo di gara vi sono norme generali che devono essere osservate affinché essa si svolga correttamente ed il miglior risultato raggiunto esprima il migliore, il vincitore. In quest'ottica è giusto che la violazione delle regole di gara giunga fino all'esclusione dalla gara stessa (e oltre, come succede per i *dopati*). Questa è la ragione per cui ogni gara deve avere il suo "arbitro".

Le gare per l'affidamento di contratti sono profondamente diverse, come è ovvio. Lo spirito è però lo stesso: come nessun corridore, nessun calciatore può partecipare alle Olimpiadi se non ha ottenuto determinati successi nel suo paese, così le imprese che concorrono per aggiudicarsi un appalto devono garantire il raggiungimento dell'obiettivo, la realizzazione dell'opera; devono quindi possedere certi requisiti; *devono* essere moralmente ineccepibili, come è

3 Ne è la prova il fatto che molto spesso l'approvazione della variante sia accompagnata dalla rinuncia alle riserve.

4 Il fondamento di questo principio è duplice. Per un verso è l'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) che si ritiene soddisfatto dal ricorso all'impiego di criteri obiettivi per la selezione del contraente (o del dipendente, come è noto). L'altro è la necessità di garantire la concorrenza: di fronte ad un committente, che non paga con mezzi propri, frutto di attività di impresa o di risparmio, ma con mezzi ottenuti grazie all'imposizione fiscale, viene meno la selezione del migliore che il mercato è in grado di fare se tutti i partecipanti sono uguali (ognuno cerca il meglio); occorre supplire imponendo all'amministrazione di fare artificialmente – attraverso la gara – la selezione che farebbe naturalmente un operatore qualsiasi del mercato. È chiaro che i metodi coincidono; l'ispirazione dell'uno e dell'altro valore, imparzialità e concorrenza, profondamente diversa. Per l'imparzialità i metodi coincidono con il fine; per la concorrenza ne sono soltanto strumenti.

5 Da cui l'anglosassone "war" ed in italiano guerra.

giusto pretendere da chi vuole lavorare per la collettività e con il danaro che essa ha prodotto sotto forma di tributi versati all'erario; *devono* disporre di attrezzature, competenze, personale, mezzi finanziari adeguati all'esecuzione del contratto per cui è gara.

E qui sta il *punctum dolens*. Non devono soltanto possedere capacità, moralità, mezzi finanziari etc. Devono dimostrare tutto ciò. E devono dimostrarlo nel solo modo che appare oggi possibile, vale a dire per via documentale. Il legislatore, comunitario e nazionale, ha individuato una serie di elementi, la cui prova attesta la qualità morale e professionale dei concorrenti – e quindi consente l'ammissione alla gara cui si vuole partecipare. Sono circa quaranta: si va dall'assenza di condanne penali e di misure di prevenzione alla corretta esecuzione di altri lavori, dalla regolarità contributiva ai titoli di studio dei soggetti che saranno responsabili della commessa, dalla certificazione di qualità all'inesistenza di una situazione di controllo rispetto ad altri partecipanti alla procedura; dall'iscrizione alla Camera di commercio alle dichiarazioni bancarie, all'elenco dei lavori eseguiti, alla descrizione delle attrezzature di cui si dispone, etc. Merita ricordare due casi estremi di esclusione, previsti dalla legge: la mancata certificazione o autodichiarazione relativa al regolare impiego di lavoratori disabili e la mancata indicazione delle condanne penali per le quali non vi sia stata menzione nei certificati del casellario giudiziale. Non sembra vero, ma è così: art. 38, 1° co., lett. l) e art. 38, 2° co. del codice dei contratti.

Adempiere a quest'obbligo di dimostrare la propria capacità morale e professionale significa dunque raccogliere uno sterminato numero di certificazioni rilasciate da altre amministrazioni e/o di dichiarazioni sostitutive; e farlo, per ogni gara cui si intende partecipare.

I problemi che emergono da quanto si è detto sono tre. Il primo è oggettivo: il codice dei contratti ha preteso di individuare in via generale tutti i profili delle imprese e delle persone che vi operano, capaci di inficiare la loro moralità e capacità professionale. Il livello di dettaglio è così pronunciato da tradursi a volte quasi in un accanimento persecutorio: esso rende possibili esclusioni per motivi obiettivamente inconsistenti. La mole delle dichiarazioni e dei documenti necessari per partecipare ad una gara rende facile l'errore ed altrettanto facile l'esclusione. Questo rischio è aggravato dalla possibilità che hanno le amministrazioni di integrare e specificare i requisiti richiesti nei loro bandi. In queste condizioni è evidente che tutte le gare possono non essere aggiudicate all'offerta migliore e che in ciò si annida un loro potenziale effetto anticoncorrenziale, consumato in omaggio al principio di imparzialità[6].

Il secondo è parimenti oggettivo: le dichiarazioni e le certificazioni di cui si è qui sopra detto non possono essere acquisite *una tantum,* e consegnate in forma sintetica alle singole amministrazioni che bandiscono una gara. Esse devono essere presentate in originale in tutte le gare. La possibilità di errore si moltiplica, come è intuitivo.

Il terzo ha natura soggettiva. Come è ben noto, la propensione alla lite è molto forte nel nostro Paese. La tentazione di escludere un concorrente pericoloso o addirittura di far escludere *ex post* il vincitore della gara è fortissima. Le norme che hanno recepito la direttiva comunitaria sui ricorsi in materia di appalti pubblici, 2007/66, oggi in gran parte incorporate nel codice del processo amministrativo[7], consentono a tutti di accedere immediatamente a tutti gli atti di

6 V. retro, nota 4.

7 Art. 121. Disposizioni fondamentali in tema di termini dilatori per la stipula del contratto e di tutela cautelare sono contenute nell'art. 11, commi 10 e segg., codice dei contratti. Si veda anche l'art. 243 bis dello stesso codice sui diritti di informativa e di accesso agli atti.

gara di tutti i concorrenti: e quindi, di scoprire, a volte inventare, vizi, sui quali comunque un TAR in primo grado, il Consiglio di Stato in appello deve pronunciarsi.

Per brevi che siano i tempi del giudizio, è certo che il ricorso rallenta l'affidamento dei lavori; il suo accoglimento per motivi formali, ma per i quali la legge commina l'esclusione dalla gara, conduce all'aggiudicazione ad un'impresa che comunque non aveva vinto la gara. Ritardi e funzione anticoncorrenziale si sommano.

Si vedrà più avanti quali rimedi sembrano possibili, con la necessità di qualche riflessione, ma modestissima spesa.

3. Il problema della progettazione

Buona regola dice che nessuna opera umana di trasformazione dell'esistente – dalla capanna all'aratro, dalla barca all'automobile, etc. – può essere realizzata senza un progetto che guidi la mano dell'uomo. Quando sembra che se ne possa fare a meno, questo dipende solo dal fatto che l'esperienza, assorbita dalla mente e resa regola di comportamento, supplisce alla mancanza del progetto: si tratta chiaramente di lavorazioni semplici e ripetitive.

Ebbene, fin dagli albori della nostra legislazione sulle opere pubbliche la progettazione ha trovato pochissimo spazio. È stata quasi ignorata per decenni e decenni[8]. Oggi il codice dei contratti ha certamente invertito la rotta, in parte nella scia della legislazione comunitaria. Il tema è però affrontato per così dire *ab externo*: dice chi può essere progettista; come i progettisti si possono strutturare per partecipare alle gare di progettazione; come possono essere retribuiti; come si possono ripartire tra i dipendenti certi premi; etc. Nessuno contesta, ovviamente, il peso di queste tematiche. Sembra però che sullo sfondo ci sia una questione quasi deliberatamente irrisolta: che cosa significa progettazione di un'opera pubblica? Che cosa deve fare il progettista? Quali responsabilità deve assumere nei confronti dell'amministrazione che vuole realizzare una certa opera?

La questione è serissima per diversi ordini di ragioni. La prima riguarda la parola stessa "progettare" ed il pensiero, il profondo pensiero ad essa sotteso. Progettare, che nasce da *proicere*, gettare in avanti, significa concepire ed organizzare ciò che si ha intenzione di fare in avvenire, in tutti gli aspetti che in concreto rilevano. Occorre dunque anzitutto rilevare tali aspetti; quindi studiarli in relazione alla situazione in cui ci si trova. Riferito alle costruzioni, questo significa che per realizzare un edificio, una strada, una galleria, una diga non basta disegnarli e calcolarne le componenti strutturali secondo le regole dell'arte, come correttamente dice il codice. Occorre affrontare e risolvere il problema della sicurezza, non già solo secondo i parametri *standard* di sicurezza previsti per il tipo di costruzione che si realizza – certe fondazioni, certi ferri nel calcestruzzo etc., come ancora prescrive il codice[9] – ma determinando *ex ante* quali

8 La storia della progettazione nel sistema dei lavori pubblici è narrata con ogni chiarezza da LINDA e LINGUITI, in M.A. SANDULLI, DE NICTOLIS e GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, III, 2008, 2331 ss. Solo con la l. n. 109 del 1994 si compie un passo volto a porre la progettazione a fondamento di qualunque opera pubblica, anche se nulla si dice su ciò che la progettazione deve accertare (sul piano geognostico, ad es.) prima di tradursi in calcolo e disegno. LINDA e LINGUITI, op. cit., 2336 ricordano una frase di ROEHRSSEN, *I pro-getti delle opere pubbliche*, in Arbitrati e Appalti, 1987, 331, rimasta famosa: prima dell' approvazione il progetto giuridicamente non esiste, perché l'attività svolta dai tecnici non è altro che attività esecutiva della volontà dell'amministrazione di costruire un'opera.

9 L'art. 93, co. 5, dispone che per la redazione del progetto definitivo "*Gli studi e le indagini occorrenti, quali quelli di tipo geognostico, idrologico, sismico, agronomico, biologico, chimico, i rilievi e i sondaggi sono condotti fino ad un livello tale da consentire i calcoli preliminari delle strutture e degli impianti e lo sviluppo del computo metrico estimativo*" .

sono le condizioni di *insicurezza* con cui ci deve misurare ed in base a queste sviluppare i calcoli strutturali[10]. Solo così si può parlare di progetto, nel senso proprio e rigoroso del termine.

E solo per garantire la sicurezza, dunque, la progettazione racchiude in sé un costo difficilmente determinabile *ex ante*, come si vorrebbe ed in linea di principio è giusto che sia. Per definizione è quasi impossibile sapere esattamente come stanno le cose sotto terra. Occorre "andare a vedere" – ovvero usare tutti gli strumenti che la tecnologia offre per acquisire un livello di conoscenza tale, da poter essere usato come presupposto per determinare il tipo ed il livello di insicurezza e sviluppare i calcoli propri della costruzione. In altri termini: è facile (si fa per dire) calcolare in astratto le pile di fondazione e la struttura portante di un ponte. Ma questi calcoli valgono poco se non sono calibrati sulla qualità, sulla tenuta e sulla resistenza in profondità del terreno sul quale il ponte verrà appoggiato.

È comprensibile che si cerchi di limitare questi costi per indagini geognostiche, dicendo che spesso *ex post* si rivelano di scarso rilievo perché non emergono problemi. Ma chi ricorda la tragedia del Vajont ricorda anche che la diga resse all'onda provocata dall'improvviso movimento franoso di circa 250 milioni di metri cubi scivolati nel lago alla velocità di 30 metri al secondo. Era stata studiata e progettata a dovere, mentre questo non era avvenuto per la geologia della montagna e per le opere di contenimento[11].

Lo stesso discorso vale per la progettazione dell'opera in senso stretto. L'esperienza insegna che non c'è lavoro per il quale non siano necessarie varianti – e per il quale quindi ci sono stati vizi della progettazione; ricorrente è il fenomeno della *c.d.* sorpresa geologica. È un dato di fatto[12] che continuamente i lavori vengono sospesi per rielaborazioni del progetto, con tutto quel che ne deriva in termini di ritardi e maggiori costi[13]. Il codice esplicitamente disciplina le varianti in corso d'opera (art. 114).

---

10 L'art. 95 riserva la verifica preventiva all'interesse archeologico.

11 Nel corso dell'*Anno internazionale del pianeta terra*, patrocinato dall'ONU, il 12 ed il 13 febbraio 2008, vennero presentati cinque casi di tragedie colpevolmente consumatesi e di altre cinque prevenute. Queste sono le parole dedicate al caso Vajont:

"The Vajont reservoir disaster is a classic example of the consequences of the failure of engineers and geologists to understand the nature of the problem that they were trying to deal with.

During the filling of the reservoir a block of approximately 270 million cubic metres detached from one wall and slid into the lake at velocities of up to 30 metres per second (approx. 110 kilometres per hour).

As a result a wave overtopped the dam by 250m and swept onto the valley below, with the loss of about 2500 lives. The dam remained unbroken by the flood and is still there today. Proper understanding of the geology of the hillside would have prevented the disaster" (enfasi di chi scrive).

12 Che dimenticano i giornali quando parlano degli arbitrati e della soccombenza delle amministrazioni nella grande maggioranza di casi. Dovrebbero preoccuparsi di vedere su che cosa si fondavano le domande. Sono spessissimo ritardi dovuti a sospensioni per varianti resesi necessarie in corso d'opera.

13 Sono fonte di perplessità gli artt. 111 e 112 del codice. Il primo prescrive che il progettista debba prestare una garanzia assicurativa "per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza", fino all'emissione del certificato di collaudo provvisorio. La garanzia è prestata per un massimale, a seconda dell'importo dei lavori, fino ad un milione o a due milioni e mezzo di euro. L'importo è rilevante in assoluto; ma può essere risibile rispetto ai rischi geologici e sismici.

L'art. 112 poi prescrive la verifica della progettazione prima dell'inizio dei lavori. Ma il riferimento della verifica è a cascata: il progetto esecutivo deve essere conforme a quello preliminare; il definitivo, all'esecutivo. Se vi sono lacune nelle indagini geognostiche a monte, non sono rilevabili prima dell'inizio dei lavori: come accade, e come lo stesso codice prevede, disciplinando – e non prevenendo – le varianti in corso d'opera.

Da quanto precede si possono trarre due conclusioni. La prima è che una progettazione accurata, preceduta da parimenti accurati studi geologici, costituisce un costo, che in qualche modo potrebbe essere paragonato a quello di un premio di assicurazione. Come questo copre il rischio delle conseguenze economiche di un incidente, così studi e progettazione attenti prevengono il rischio in sé e per sé. Il costo degli incidenti – cioè di quegli istituti giuridici che si chiamano sospensione dei lavori, varianti, sorpresa geologica, quasi tutti raccolti nella mitica voce "riserve" che l'appaltatore deve iscrivere nel registro di contabilità: per non parlare delle vite umane – è infinitamente superiore al maggior costo che avrebbe avuto una progettazione adeguata. La ragione è elementare: progettazione e studi sono attività professionali; sospensioni, varianti e simili investono cantieri che per la loro sola esistenza hanno rilevanti costi fissi. E, di nuovo, senza parlare delle vite umane.

La seconda conclusione riguarda i progettisti. Il codice guarda con favore l'affidamento della progettazione ai tecnici delle amministrazioni. Pur sapendo bene quante valentissime persone si trovano negli uffici tecnici delle amministrazioni pubbliche, il ricorso ai dipendenti in funzione di risparmio per un verso e di attribuzione di un beneficio economico al personale interessato per un altro, non può essere condiviso. La progettazione è un'attività professionale che comporta assunzione personale di responsabilità, a fronte della quale possono e devono esservi solo la preparazione e l'indipendenza di giudizio. Nella sostanza, nessun rapporto di subordinazione con il committente è compatibile con un incarico di progettazione, ovviamente al di sopra di una certa soglia di difficoltà.

4. L'insufficiente direzione dei lavori

Le considerazioni svolte nel § che precede si concludono necessariamente con il tema della direzione dei lavori. Una progettazione ineccepibile ha l'inestimabile pregio di definire con chiarezza le obbligazioni ed i diritti dell'appaltatore. La direzione dei lavori – in gergo D.L. – ha il precisissimo compito di vigilare sull'organizzazione e sul lavoro dell'appaltatore, per evitare errori, dispersione di energie, perdite di tempo – nonché, ovviamente, il ricorso a materiali impropri. Progetto, capitolati tecnici e regole dell'arte sono i parametri di riferimento per una D.L. tempestiva, efficace ed incisiva.

Nel nostro sistema il ruolo della D.L. è frustrato dalle troppo frequenti lacune del progetto. Questo la costringe a discutere con l'impresa non il modo in cui essa adempie ai propri obblighi, ma i suoi stessi obblighi. Il caso più facile da rappresentare è la sorpresa geologica. Succede spesso ad es. che nello scavo compaia un tipo di roccia non previsto, incompatibile con il progetto; o che si incontri acqua in quantità non prevista nel progetto, che lo rende ineseguibile. Qui non c'è da discutere del corretto adempimento delle obbligazioni dell'impresa, come definite dal contratto e dal progetto. È in gioco il progetto; con il progetto, le obbligazioni ed i diritti dell'impresa. È evidente che la D.L. non può modificare né progetto né contratto; deve rimettere la questione alla stazione appaltante e intanto sospendere i lavori.

Questo è il caso più semplice. Ma si incontrano anche altri fenomeni. Bastino due esempi. Il primo è che l'appaltatore ritenga di aver offerto un prezzo eccessivamente basso e di "avere diritto" di correggerlo – indirettamente, come è ovvio. Cerca vizi del progetto, lamenta condizioni atmosferiche avverse, etc. al solo fine di ottenere sospensioni dei lavori, proroga dei termini per la loro ultimazione, varianti etc. Il secondo è che il progetto presti il fianco a critiche, senza essere per questo ineseguibile. L'appaltatore denuncia il fatto, e di nuovo chiede la sospensione dei lavori e la *c.d.* variante in corso d'opera.

In situazioni di questo genere (e degli altri cento tipi che si incontrano) la D.L. è il primo organo che viene chiamato in causa. Ad essa spetta in prima battuta accogliere o respingere la richiesta dell'impresa. Sono situazioni difficili, in cui la D.L. è costretta ad assumersi responsabilità non sue, quale il sindacato sulle intenzioni dell'appaltatore o sulla congruità del progetto.

Ora su questo punto il codice (art. 130) sostanzialmente ripete quanto aveva disposto in ordine alla progettazione nell'art. 90: e cioè che *in primis* la D.L. è affidata ad un ufficio *ad hoc* dell'amministrazione o a soggetti privati. Ma è chiaro che se il progetto è perfettamente eseguibile, l'ufficio di D.L. concepito come ufficio dell'amministrazione committente ha un senso; se viceversa si prevede che il progetto sia suscettibile di revisioni in corso d'opera – questo sono le varianti – la D.L. cambia natura. Deve avere il livello professionale del progettista, ed essere quindi in grado di dire o che l'impresa solleva solo polvere o che il progettista non aveva fatto bene il suo lavoro. Si innesca un sistema di incertezze e di irresponsabilità che non giova a nessuno – tranne che all'impresa in mala fede.

5. Conclusioni

La situazione che si è cercato qui di rappresentare – da cui dipendono in larga misura la maggior durata dell'esecuzione dei lavori ed i loro maggiori costi – può trovare rimedi, senza eccessive difficoltà.

Il primo, ed il semplice intervento riguarda i requisiti per la partecipazione alle gare. Si è visto come per ogni gara l'impresa debba dimostrare tutto. Questo può essere superato agevolmente, utilizzando il patrimonio di informazioni posseduto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Già l'art. 9 del codice prevede che le stazioni appaltanti *possono* istituire un ufficio denominato *"Sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"* il quale può fornire ai candidati la documentazione utile per la presentazione delle candidature e delle offerte, anche per via telematica.

La collaborazione tra l'Autorità di vigilanza e le stazioni appaltanti è chiaramente *in re ipsa*. Ma in Italia esiste anche un ente pubblico, DigitPA, succeduto al CNIPA *quoad nomen*, chiamato per legge ad offrire alle amministrazioni collaborazione e assistenza informatica. È di piana evidenza che un'accorta ristrutturazione del patrimonio informativo dell'Autorità consentirebbe:

- o alle stazioni appaltanti di acquisire per via telematica dall'Autorità tutti i dati relativi a coloro che chiedono di partecipare ad una gara (l'Autorità deve essere informata di ogni gara che viene bandita);
- o ai concorrenti di farsi rilasciare sempre per via telematica un'unica dichiarazione che li rappresenti e di depositare questa come unico certificato necessario per partecipare alla gara.

Non si dica che ogni gara è diversa da ogni altra. Diverse le une dalle altre sono le opere che le amministrazioni vogliono realizzare. La disciplina della gara è rigorosamente la stessa, salva la legislazione regionale, facilmente digitalizzabile.

Né si dica che le qualificazioni cambiano nel tempo e che quindi è necessario provare ogni volta di possedere i requisiti di carattere generale e professionale. Nulla può sfuggire all'Autorità di vigilanza; non si dimentichino i penetranti poteri di cui dispone. Si può solo aggiungere che tutti coloro che vogliono eseguire lavori di importo superiore ai

150.000 euro devono possedere la certificazione SOA[14] delle loro capacità professionali. Integrare le certificazioni SOA nel patrimonio informativo dell'Autorità è compito cui DigitPA potrebbe attendere, ed anche in tempi brevi ed a costi contenuti.

È superfluo dire che cadrebbe così tutto il contenzioso relativo alle gare, fondato sulla mancata prova del possesso di certi requisiti.

Quanto alla progettazione ed alla direzione dei lavori, il discorso è più complesso perché coinvolge strutture umane, orgogli professionali e, non ultimi, interessi. Ebbene, sembra a chi scrive che il punto di partenza di ogni discorso debba essere la separazione tra funzioni amministrative e funzioni professionali. Funzione amministrativa è decidere l'opera da realizzare con le sue caratteristiche, prescrivere risultati ed eventualmente criteri di progettazione (si è ricordato sopra che il codice è attento ai problemi archeologici), verificarne la completezza e la qualità. Progettare nel senso più pieno del termine – vale a dire, prevedere l'opera finita, e quindi concepire ed organizzare i percorsi di studio, di ricerca e di indagine per rappresentare graficamente e matematicamente tutti gli elementi della sua struttura in rapporto alla realtà fisica in cui l'opera dovrà inserirsi – è compito che solo professionisti della progettazione possono svolgere, integrati ovviamente con le professionalità specifiche necessarie.

Lo stesso deve dirsi per la direzione dei lavori. A prescindere dal fatto che anche l'esecuzione di un progetto perfetto può porre problemi in sé, semplicemente perché spesso si devono fare lavorazioni difficili, la direzione dei lavori richiede la capacità di seguire i responsabili del cantiere, senza sostituirsi a loro, al fine sia di assicurare la stazione appaltante che i lavori si eseguono a regola d'arte, sia, se necessario, di dare un indirizzo per affrontare e superare difficoltà.

*** ***

La soppressione dei problemi formali nelle procedure di gara, grazie all'uso del patrimonio informativo dell'Autorità di vigilanza; la conseguente drastica riduzione dei ricorsi, ed il conseguente miglioramento della competizione che la gara stimola; la completezza della progettazione, fondata su studi accurati ed affidata a professionisti rigorosamente selezionati; la direzione dei lavori anch'essa affidata a specialisti, del pari rigorosamente selezionati; tutto ciò consentirebbe due risultati.

Il primo in ordine logico è restituire i tecnici delle amministrazioni alla loro funzione: concepire le opere e vigilare sulla loro realizzazione – esserne cioè i garanti nei confronti della collettività.

Il secondo è accelerare i lavori. Tutti, assolutamente tutti, avrebbero interesse a concluderli e chi volesse rallentarli da una parte o dall'altra avrebbe pane per i suoi denti.

14 Società Organismo di Attestazione, oggi art. 40 del codice.

Razionalizzazione del ciclo del progetto: 10 proposte

a cura di
Associazione "Così, nei progetti internazionali"[1]

Il ritardo del sistema italiano dei contratti pubblici appare evidente se confrontato con le modalità di gestione dei progetti in Europa e nei progetti internazionali.

Dal confronto tra prassi italiane e internazionali emerge con evidenza che, con l'attuale sistema normativo e regolamentare, gli investimenti in infrastrutture in Italia oggi non possono dare un immediato impulso allo sviluppo, perché le procedure d'attuazione sono lente, non portano alla selezione degli interventi di maggiore efficacia, disperdono risorse e non favoriscono una virtuosa concorrenza tra le imprese.

Questo capitolo intende fornire un contributo d'idee e d'esperienza all'attuale processo di risanamento del Paese, indicando dieci specifiche misure, ampiamente sperimentate nel sistema europeo ed internazionale, che possono contribuire a risolvere alcuni importanti problemi della gestione dei contratti pubblici e a migliorare l'efficacia degli investimenti in infrastrutture in Italia.

L'obiettivo del capitolo è l'indicazione di un quadro logico per il complessivo riallineamento delle procedure di gestione del progetto italiano alle "*best practices*" europee e internazionali.

I risultati attesi dalle dieci semplici misure proposte sono qui di seguito sintetizzati.

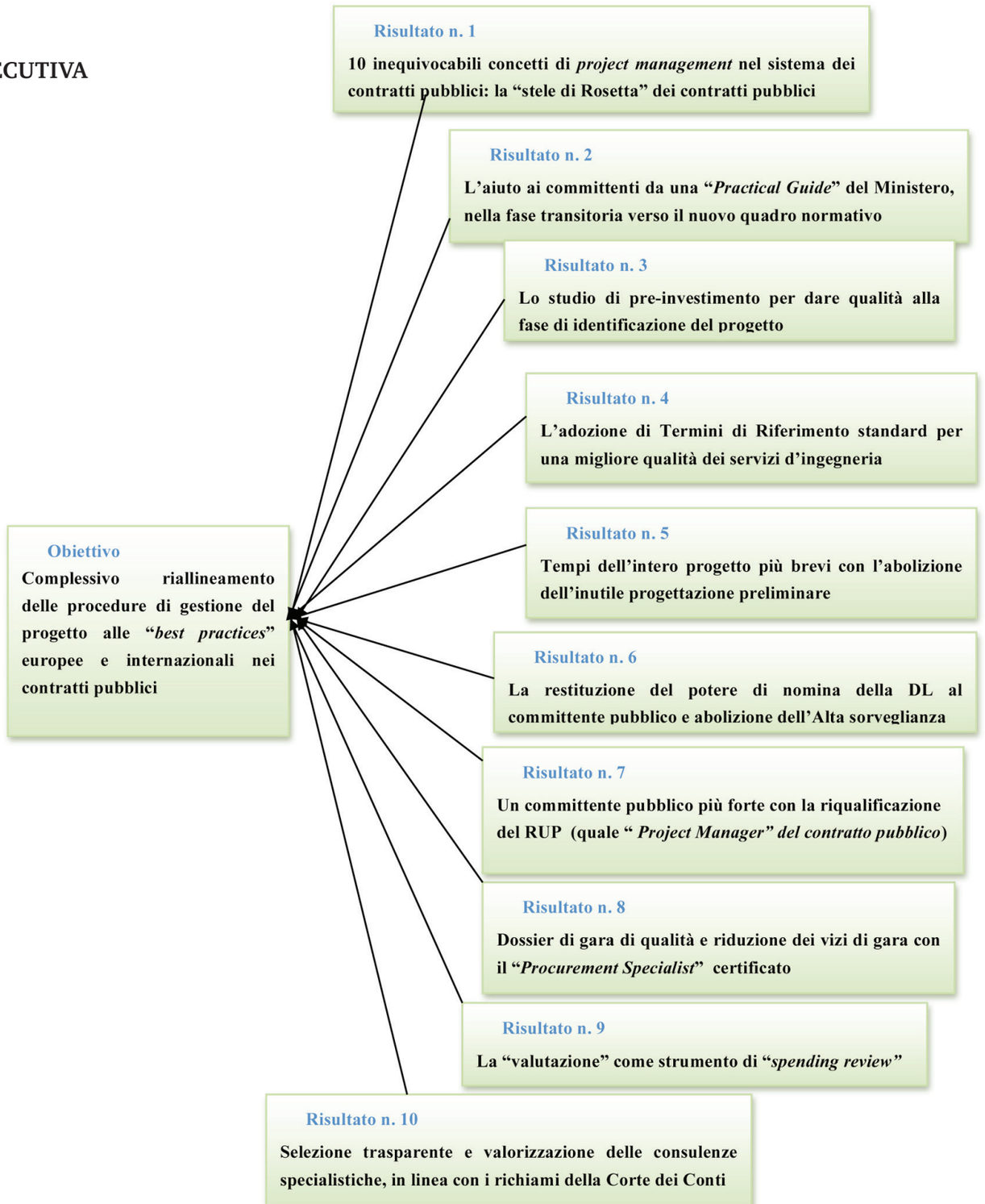
1. Divulgazione di 10 concetti fondamentali di *project management* nel sistema dei contratti pubblici, attraverso la definizione di un glossario minimo raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'adozione immediata in tutto il quadro normativo e regolamentare.
2. Immediata decriptazione del sistema normativo e regolamentare nazionale dei contratti pubblici e riallineamento alle "*best practices*" europee e internazionali, attraverso la pubblicazione sul sito web del Ministero di una "*Practical guide*" che orienti i committenti pubblici nella fase transitoria verso un nuovo quadro normativo e regolamentare.
3. Riordino e rafforzamento della strategica fase di identificazione dei progetti, con l'introduzione dello "Studio di pre-fattibilità", quale strumento di pre-investimento, da tener distinto dallo "Studio di fattibilità", strumento di valutazione della convenienza dell'investimento.

---

1 Gli esperti di "Così, nei progetti internazionalì" sono: ing. V. Di Michele (Infr. idrauliche), ing. F. Cianci (Infr. Trasporto), ing. A. Fornaroli (Infr. Ambiente), ing. P. Rombi (Infr. Ferroviarie), ing. S. Bonanni e ing. M. Giovagnoli (Dighe), dott. M. Pellegrini (Sviluppo Rurale), arch. F. Brutti (Pianif. urbana), ing. A. Pelosi (Gare Lavori), ing. F. Buonomo (project management), ing. C. Florio (Pianif. Trasporti Urbani e monitoraggio grandi infrastrutture di trasporto), dott. P. Dal Chiele (Direzioni Lavori di infrastrutture di trasporto con contratti FIDIC), ing. C. Fazio (GIS), ing. A. Bianchi (Public Procurement, portavoce).Contatto: kang.bia@libero.it

4. Miglioramento della qualità dei servizi d'ingegneria (per progettazione e direzione lavori) tramite l'adozione di un formato *standard* dei Termini di Riferimento, che consenta, tra l'altro, il superamento della rudimentale stima del *budget* con la tariffa degli ingegneri e degli architetti.
5. Abbreviazione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture, tramite l'eliminazione di un inutile livello di progettazione, quello della progettazione preliminare.
6. Rafforzamento della direzione lavori (D.L.) sulle infrastrutture strategiche, attraverso la restituzione del potere di nomina della D.L. al committente pubblico (con gara) e non al contraente generale.
7. Rafforzamento del ruolo del committente pubblico nella gestione del contratto, tramite l'introduzione di un sistema di requisiti obbligatori e di credenziali per la qualificazione del Responsabile del procedimento (R.U.P.) che lo riporti al rango di "*Project Manager*" dei contratti europei.
8. Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara e preparazione del contratto, tramite il riconoscimento professionale e l'impiego obbligatorio del "*Procurement Specialist*".
9. Miglioramento dell'efficacia ed efficienza del progetto, attraverso la sistematica applicazione della "valutazione" nelle diverse fasi del ciclo di progetto, come strumento di "*spending review*".
10. Trasparenza negli affidamenti delle consulenze specialistiche e loro valorizzazione nelle fasi critiche del progetto, tramite la messa a regime di un sistema di selezione dei consulenti individuali del tipo "*Framework Contract*", gestito da un idoneo organismo centrale (tipo CONSIP).

SINTESI ESECUTIVA



Proposta n. 1: Divulgazione di 10 concetti fondamentali di *project management*

(con un glossario raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti a tutti gli operatori)

Problema

Il quadro normativo e regolamentare è reso confuso e prolisso in Italia da una serie di equivoche applicazioni e/o interpretazioni, nel quadro normativo e regolamentare, dei più comuni termini di *general* e *project management*

Contesto

- Il sistema italiano dei contratti pubblici contiene numerose contraddizioni nella terminologia per i più elementari concetti di *general e project management*. A partire dallo stesso termine di "progetto", che viene usato indistintamente per indicare due concetti completamente diversi: la progettazione (in inglese, il "*design*") ed il progetto propriamente detto (in inglese, il "*project*").
- Analoga confusione esiste tra alcuni termini e concetti chiave come: obiettivo del progetto (il corrispondente del fondamentale "*project purpose*", la cui definizione non è neanche richiesta, e per il quale si utilizzano a sproposito termini come finalità, scopo); risultati attesi; studio di pre-fattibilità; studio di fattibilità, etc.
- Altri termini utilizzati a sproposito, equivocabili e tipici del solo contesto italiano, sono: Alta sorveglianza (un controllo molto più debole e meno "elevato" dell'usuale e propriamente detta direzione lavori); progettazione preliminare (il "*preliminary design*" internazionale contiene le indagini di campo, per un'attendibile stima del costo, e corrisponde alla nostra progettazione definitiva); bando di gara (all'estero si parla di "Dossier di gara", perché ha contenuti articolati, definiti e *standard*).
- Totalmente assente nel contesto italiano è, poi, il fondamentale concetto di "Termini di Riferimento", documento strategico noto in tutto il mondo come ToR ("*Terms of Reference*"), che definisce le specifiche dei servizi necessari per la formulazione (progettazione e fattibilità), la messa a gara e la supervisione del progetto.

La Commissione Europea raccomanda il seguente glossario:

- **Progetto (*project*):** un insieme coordinato di attività per conseguire un obiettivo, chiaro e misurabile, entro una scadenza determinata e con un budget definito.
- **Progettazione (design):** gli elaborati grafici (disegni, relazioni, specifiche) per la definizione tecnica delle opere da realizzare.
- **Obiettivo di progetto (*purpose*):** la chiara definizione di ciò che il progetto desidera conseguire (espresso con un sostantivo, non un infinito), entro la fine del progetto.
- **Identificazione del progetto:** la fase di pre-design, che porta alla definizione dello Studio di pre-fattibilità e ai Termini di Riferimento per i servizi delle successive fasi.
- **Termini di riferimento:** Documento strategico che definisce i fabbisogni dell'intero ciclo dei servizi (per formulazione, *"tendering"*, monitoraggio e chiusura del progetto): contesto, obiettivi e risultati attesi, budget, scadenze , *"job description"* degli esperti chiave, *etc.*
- **Formulazione del progetto:** la fase di definizione della progettazione e fattibilità, che porta alla proposta di finanziare le opere.

Obiettivo

Divulgazione di 10 concetti e termini fondamentali di *project management* nel sistema dei contratti pubblici, attraverso la definizione di un glossario raccomandato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'adozione immediata in tutto il quadro normativo e regolamentare.

Risultato atteso

Una base comune di termini inequivocabili per tutti gli operatori del settore (committenti pubblici e operatori economici), che faciliti la gestione del progetto, migliori l'efficacia della comunicazione e consenta un *reporting* più sintetico. I dieci concetti da divulgare sono: progetto, ciclo di progetto, identificazione, formulazione, studio di pre-fattibilità, studio di fattibilità, progettazione, termini di riferimento, obiettivo di progetto e risultati attesi.

Proposta n. 2: Immediata decriptazione del sistema normativo e regolamentare

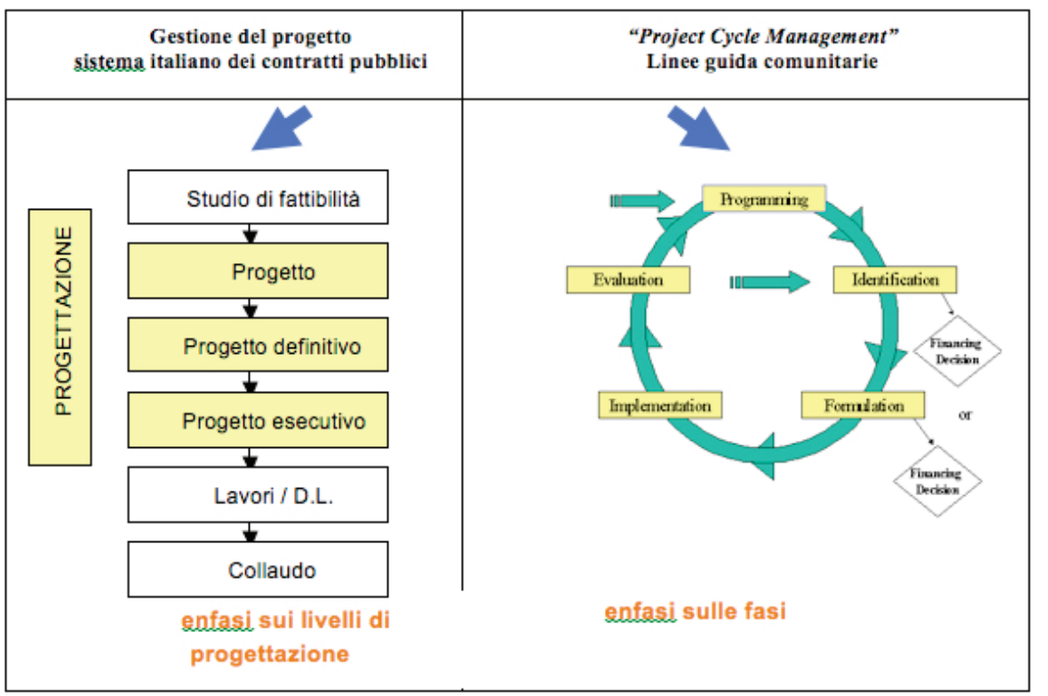
(con una "PRAG" del Ministero, per tutti gli interventi finanziati dal CIPE)

Problema

Committenti pubblici, imprese e progettisti sono costretti a gestire i contratti pubblici districando un groviglio normativo e regolamentare che rende difficile, tra l'altro, l'uso dei fondi UE.

Contesto

- Il sistema italiano dei contratti pubblici è una derivazione dell'ottocentesco quadro normativo dei lavori pubblici. è caratterizzato da una successione di tre livelli di progettazione (invece dei due del contesto internazionale), che si sommano allo "Studio di fattibilità" (Sdf), introdotto nel '99 dall'allora ministro Ciampi, ma mal posizionato dal Ministero Infrastrutture nel ciclo dei Servizi.
- Il "*project cycle*" europeo è invece impostato su una successione di quattro fasi logico-temporali del progetto (identificazione, formulazione, implementazione, valutazione finale), a valle della fase di programmazione, con una chiara definizione della sequenza logico-temporale e dei documenti a supporto delle decisioni di finanziamento.
- Il ridisegno complessivo del sistema normativo e regolamentare richiederà molti mesi.



Obiettivo

Immediata decriptazione del sistema normativo e regolamentare nazionale dei contratti pubblici e armonizzazione al quadro UE, entro un trimestre, attraverso la creazione di un "Manuale operativo per la gestione dei contratti" (simile alla PRAG – "*Practical Guide to contract procedures*" della Commissione Europea), e sua pubblicazione sul sito *web* del Ministero.

Risultato atteso

Un unico investimento in un manuale operativo di facile utilizzo periodicamente aggiornato e disponibile sul sito *web* del Ministero, realizzato da una *task force* di esperti di "*project cycle management*", che, nella fase transitoria verso un nuovo quadro normativo e regolamentare, indichi i percorsi raccomandati per l'attuazione dei progetti e la gestione dei contratti e costituisca lo standard di riferimento per tutti gli operatori (committenti pubblici, imprese e progettisti) negli interventi finanziati dal CIPE, recando in allegato i formulari a supporto di ciascuna fase.

Proposta n. 3: Riordino e rafforzamento della strategica fase d'identificazione dei progetti

(con l'introduzione dello strategico "Studio di pre-fattibilità")

Problema

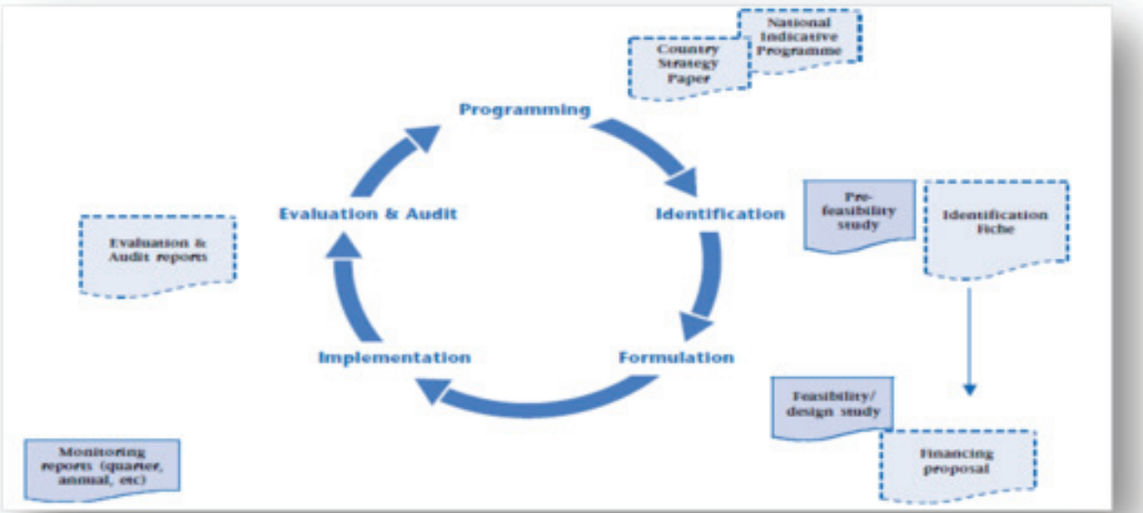
Confusione tra *pre-fattibilità* e *fattibilità* dei progetti

Contesto

- In Italia lo "Studio di pre-fattibilità" è confuso con lo "Studio di fattibilità"[2], contrariamente a ogni prassi europea dove i due studi sono accuratamente distinti.
- Occorre invece riconoscere il carattere strategico e fondante della fase di identificazione del progetto (fase di "*pre-design*"), introducendo lo "Studio di pre-fattibilità".
- Nei progetti europei e internazionali, lo Studio di pre-fattibilità è posizionato saldamente "in testa" al ciclo di vita del progetto ed è affidato con procedure concorsuali a consulenti di grande esperienza. Esso consente di individuare la domanda da soddisfare e le caratteristiche del contesto territoriale, le strategie progettuali e le alternative esistenti, gli elementi principali di sostenibilità finanziaria, economica ed istituzionale-amministrativa, i principali *stakeholders* coinvolti, nonché di decidere se il progetto è meritevole di ulteriore approfondimento attraverso studi e progettazioni, i cui strategici ToR ("*Terms of Reference*") e la cui stima di costo sono definiti dallo stesso Studio di pre-fattibilità.
- Lo "Studio di fattibilità" è invece logicamente posizionato nella stessa fase del *Preliminary design* (il nostro progetto definitivo) e dà luogo alla decisione di finanziare la realizzazione delle opere (*final design* + lavori), sulla base dell'analisi di convenienza dell'investimento effettuata con una stima del costo delle opere che include le indagini di campo ed è sostanzialmente definitiva.

2 Si veda al riguardo la "Nota esplicativa sugli studi di fattibilità", pubblicata a seguito della Direttiva CIPE del 9.7.98. Tale Direttiva ebbe il merito - con Ciampi Ministro del Tesoro - di introdurre nei Lavori Pubblici in Italia lo Studio di fattibilità, per esigenze di allineamento con la programmazione comunitaria ed in vista di Agenda 2000. Diede luogo, poi, all'art. 4 della legge 144/99 (collegato alla finanziaria).

Malauguratamente, tale nota non fece distinzione tra "Studio di pre-fattibilità" e "Studio di fattibilità". La mancata distinzione tra pre-fattibilità e fattibilità ha portato all'assurdo della decisione del finanziamento del Ponte sullo Stretto sulla base di uno studio che, essendo basato su una stima di costi non definitiva, in letteratura sarebbe identificato come uno"Studio di pre-fattibilità"!



Obiettivo

Attenzione e qualità sulla fase di identificazione dei progetti, attraverso l'introduzione dello "Studio di pre-fattibilità" in testa al ciclo di vita del progetto, come strategico strumento di *pre-design e "pre-investment"*.

Risultato atteso

Uno studio di costo contenuto ma di elevata qualità, in grado di fornire al committente le informazioni per valutare la soluzione preliminarmente prescelta al fine di accettarla/ modificarla/respingerla e di impostare le successive fasi del progetto.

Proposta n. 4: Miglioramento della qualità dei servizi d'ingegneria (in particolare per progettazione e Direzione lavori)
(tramite l'adozione di un formato obbligatorio e standard dei Termini di Riferimento).

Problema

La qualità dei servizi d'ingegneria e architettura (per progettazione, studi di fattibilità, assistenza alle gare, direzione lavori e collaudo) che è scadente in Italia, per la mancanza di uno strategico strumento, i "Termini di Riferimento", da predisporre su formato standardizzato. Inoltre, l'abolizione delle tariffe degli ingegneri ed architetti non è stata supportata dall'introduzione di nuovi metodi di stima dei servizi d'ingegneria.

I contenuti standard dei *ToR:*

1. Contesto
2. Obiettivi e risultati attesi
3. Fattori esterni e rischi
4. Oggetto dell'affidamento
5. Logistica e tempi
6. Qualificazione richiesta allo Staff
7. Rapporti da produrre
8. Monitoraggio e valutazione

Contesto

- In Italia, l'affidamento dell'intero ciclo dei servizi d'ingegneria e architettura avviene sulla base di documenti di gara di qualità e formato diversi ed estemporanei, e non sulla base di Termini di Riferimento di formato standardizzato.
- Nel contesto europeo e internazionale, invece, i servizi d'ingegneria sono appaltati sulla base di uno strategico documento - gli universalmente noti "*Terms of Reference*" (ToR) - che ha uno standard uguale in tutto il mondo.
- I ToR sono un documento cruciale per l'efficacia del progetto e sono predisposti dallo stesso team di esperti *senior* che ha curato l'identificazione del progetto.
  - I ToR definiscono le specifiche (contesto, obiettivi e risultati attesi, *budget*, scadenze e "*job description" dei "Key Experts*") dell'intero ciclo dei servizi: dalla formulazione (progettazione, studio di fattibilità, VIA), all'assistenza tecnica in fase di gara, ai servizi di direzione lavori, di valutazione finale e collaudo del progetto.
  - La definizione dei ToR consente, tra l'altro, una stima del prezzo dei servizi sulla base dei mesi-uomo del personale da impiegare e delle ulteriori voci di costo. Questo metodo di stima tiene conto della reale complessità del servizio da prestare (e non del solo costo delle opere da realizzare) e consente il superamento delle rudimentali stime attraverso la tariffa degli ingegneri ed architetti.
  - Il ritardo dell'Italia nell'adozione di un formato *standard* per i Termini di riferimento ha vari effetti in termini di inefficienza e inefficacia del sistema dei contratti pubblici, e in particolare degli appalti di servizi, che interessa entrambe le parti (committente pubblico e concorrenti):

a) senza il riferimento di un formato *standard* di ToR, i committenti non sempre forniscono in gara adeguate informazioni sul contesto;
b) i committenti raramente dichiarano in maniera inequivocabile l'obiettivo e i risultati attesi dei servizi da prestare (tendono erroneamente a definire le attività da prestare) e non forniscono mai in allegato la matrice logica del progetto (in altre parole il quadro logico dell'intervento);
c) i committenti non sempre richiedono ai concorrenti tutte le informazioni necessarie alla definizione delle offerte;
d) i concorrenti fanno fatica a capire cosa offrire e hanno un elevato onere di preparazione dell'offerta;
e) le offerte risultano non facilmente comparabili e non sempre c'è rispondenza tra programma di lavoro proposto e cronoprogramma di impiego del personale, con conseguente indeterminatezza dell'offerta;
f) in particolare, i committenti non sempre richiedono che ci sia rispondenza tra il cronoprogramma di impiego del personale proposto e la ripartizione del prezzo offerto nelle principali componenti (*budget breakdown*), consentendo così il proliferare di offerte anormalmente basse.

- In questo quadro di indeterminatezza, la concorrenza non avviene su fattori definiti, di reale competitività tra le Imprese, e non sempre dalla procedura di gara viene selezionata l'offerta migliore.

Obiettivo

Miglioramento della qualità dei servizi integrati d'ingegneria (in particolare per progettazione e direzione lavori).

Risultato atteso

Uno strumento manageriale per la definizione, nel *dossier* di gara, dei servizi d'ingegneria e d'architettura, coerente con lo studio di identificazione, che consente, tra l'altro, il superamento della rudimentale stima di prezzo attraverso la tariffa degli ingegneri.

Proposta n. 5: Abbreviazione dei tempi di realizzazione dei lavori pubblici

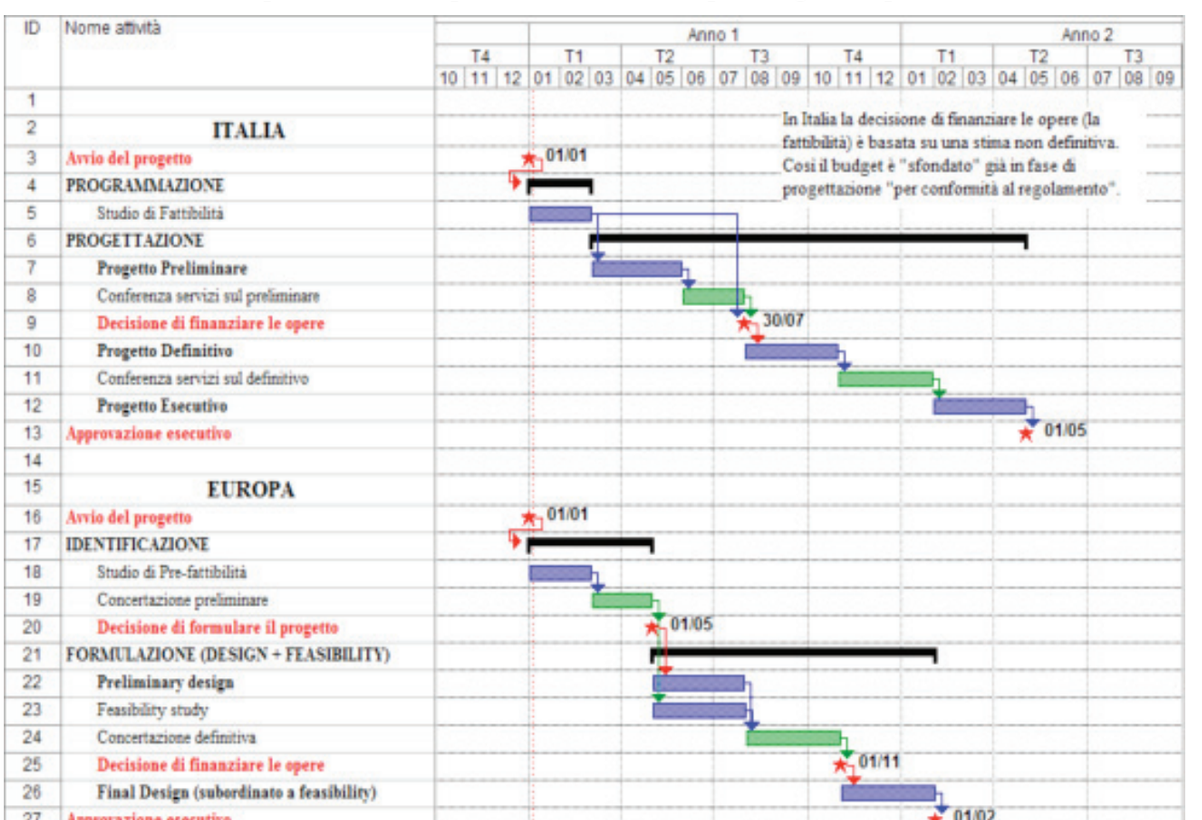
(tramite l'eliminazione di un inutile livello di progettazione)

Problema

In Italia, retaggio del Regio Regolamento del 1865, conserviamo tre livelli di progettazione: preliminare, definitivo ed esecutivo, con tre approvazioni e un inutile allungamento dei tempi.

Contesto

- Internazionalmente i livelli di progettazione sono due: il "*Preliminary*" (che corrisponde al nostro progetto definitivo) e il "*Final Design*" (che corrisponde al nostro esecutivo).
- Per allineare la nostra procedura alle regole internazionali occorrerebbe eliminare il progetto preliminare e la relativa conferenza di servizi, ottenendo un risparmio nei tempi di attuazione del ciclo dei servizi e una razionalizzazione del processo decisionale.
- Nel diagramma seguente sono messe a confronto le procedure *standard* per un progetto d'infrastruttura di medie dimensioni in Italia e in Europa: i nostri tempi sono mediamente più lunghi e il processo decisionale è illogico.



Obiettivo

Riduzione dei tempi attraverso l'eliminazione di un livello di progettazione (il progetto preliminare), e la conseguente eliminazione della Conferenza di Servizi sul progetto preliminare, senza danni per la concertazione. La concertazione preliminare per il progetto avverrebbe, infatti, utilizzando lo Studio di pre-fattibilità, di più facile lettura rispetto al progetto preliminare.

Risultato atteso

Tempi più rapidi nell'attuazione del progetto e processo decisionale più logico. Tra l'altro, eliminazione del rischio di sfondamento del *budget* durante la fase di progettazione, perché la decisione di finanziamento avviene sul "*preliminary*" (il nostro progetto definitivo, che contiene le indagini di campo) e la stima di costo tra "*preliminary*" e "*final*" non cambia in maniera sostanziale. Questa armonizzazione porterebbe, inoltre, ad un migliore utilizzo dei fondi UE.

Proposta n. 6: Rafforzamento della direzione lavori nelle infrastrutture strategiche

(attraverso il conferimento del potere di nomina del direttore lavori al committente e non al contraente generale).

Problema

il Codice dei contratti pubblici apre una falla nel sistema di controllo delle infrastrutture strategiche, dando il potere di nomina della direzione lavori al contraente generale.

Contesto

- Con la Legge Obiettivo il Ministero delle Infrastrutture introdusse la figura del "contraente generale", per velocizzare la realizzazione delle infrastrutture strategiche.
- La Legge Obiettivo è poi confluita nel Codice dei contratti pubblici, senza sostanziali modifiche. Di fatto, oggi le grandi infrastrutture italiane sono realizzate con le procedure della ex Legge Obiettivo: tra queste il Ponte sullo Stretto, la Salerno-Reggio, il Quadrilatero Umbria-Marche, la Stazione AV di Firenze, etc.
  - È bene fare chiarezza su alcune caratteristiche di questo istituto contrattuale, che è stato presentato all'opinione pubblica come uno strumento innovativo, di matrice internazionale ed anglosassone.
  - L'affidamento al contraente generale non è nient'altro che una forma di contratto "che affida la progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo di una infrastruttura", con il solo onere aggiuntivo per il contraente - rispetto all'usuale contratto di progettazione e costruzione - "dell'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera, in tutto o in parte".
  - L'anticipazione temporale del finanziamento è un impegno temporaneo del contraente generale, limitato alla fase di esecuzione del progetto, e in ogni caso il contraente generale ne scarica l'onere finanziario sul prezzo d'offerta. Non si tratta, quindi, di un contributo al piano finanziario, come quello caratteristico della concessione, che viene ripagato dalla gestione economica delle opere. Non siamo nel campo dei modelli di contratto DBO (*design, build and operate*).
  - Il Codice dei contratti pubblici prevede che il direttore lavori (l'artefice del controllo dei lavori) sia nominato dal contraente generale, lasciando al committente la sola difesa di un'Alta sorveglianza, senza peraltro precisarne mezzi e compiti. Va detto, inoltre, che una così importante questione sui ruoli per il controllo delle infrastrutture strategiche è liquidata nel nostro Codice dei contratti in tre sole parole, alla lettera d) del comma 2 dell'art.176 (cfr. riquadro).

Dal Codice dei Contratti
Art. 176 comma 2 lett. d):

il contraente generale provvede all'esecuzione con qualsiasi mezzo dei lavori e alla loro direzione;

comma 3 lett. c):
il soggetto aggiudicatore provvede: all'alta sorveglianza sulla realizzazione delle opere

- La più autorevole istituzione internazionale in tema di contratti per lavori pubblici, la FIDIC, non prevede questa tipologia di contratto. La forma contrattuale FIDIC che più si avvicina al nostro istituto del contraente generale è il cosiddetto *Yellow Book* (contratto *design-build* di progettazione e costruzione). Lo *Yellow Book* prevede categoricamente che il direttore lavori (l'"*Engineer*") sia di nomina del committente. Persino nel *Silver Book*, utilizzato nei progetti chiavi in mano, il rischio di varianti è a carico dell'impresa e il diritto di proporle è dell'"*Employer's Representative*", di nomina del committente.
- Anche nelle NEC *family of standard contracts* della prestigiosa associazione professionale britannica ICE (*Institution of Civil Engineers*), o nelle analoghe famiglie di contratto dell'AIA (*American Institute of Architects*) o dell'AGC (*Associated General Contractors of America*) degli USA, il ruolo corrispondente al direttore dei lavori è sempre di nomina del committente.

Obiettivo

Rafforzamento del controllo dell'esecuzione delle infrastrutture strategiche, attraverso il conferimento del potere di nomina del direttore lavori al committente e non più al contraente generale e conseguente abolizione dell'Alta sorveglianza.

Risultato atteso

Miglior controllo di tempi, costi e qualità dei progetti di infrastruttura.

Proposta n. 7: Rafforzamento del committente pubblico nella gestione del contratto

(tramite l'introduzione di un sistema di requisiti obbligatori e credenziali per la qualificazione).

Problema

La debolezza professionale e il trascurato aggiornamento del Responsabile del procedimento.

Contesto

- La figura del *Project Manager* del committente, ritenuta strategica nei progetti comunitari e internazionali, è incarnata in Italia dal Responsabile del procedimento, un "funzionario tecnico" caricato di responsabilità e al quale non sono forniti i mezzi per il necessario aggiornamento professionale.
- A fronte di una normativa complessa e in continua evoluzione, i requisiti di qualificazione richiesti al Responsabile del procedimento sono veramente irrisori; non sono previsti, inoltre, obblighi di aggiornamento professionale (del tipo di quelli vigenti in Italia per i medici o gli avvocati).
- In base al Regolamento, il Responsabile deve essere soltanto "un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni". Nessuna differenziazione di qualifiche è prevista in relazione alla complessità e alla dimensione dei contratti da gestire.
- Anche nello stesso contesto italiano dei lavori pubblici, per figure di analoga importanza per la gestione del progetto - quale il Coordinatore della sicurezza - i requisiti di qualificazione sono più rilevanti. Il Testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, ad esempio, all'art. 98, prevede per il Coordinatore della sicurezza il possesso di un titolo di studio, l'esperienza nel settore e il possesso di un'attestazione di un corso specifico della durata di un rilevante numero di ore.

Codice dei contratti pubblici, Art.10, commi 5 e 6

- Il responsabile del procedimento deve possedere titolo di studio e competenza adeguati in relazione ai compiti per cui è nominato. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere un tecnico. Per le amministrazioni aggiudicatrici deve essere un dipendente di ruolo.
- Il regolamento determina i requisiti di professionalità richiesti al responsabile del procedimento.

Regolamento Codice contratti, art. 10, comma 4

- Il responsabile del procedimento è un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, è un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni.

- Di fronte alla debolezza del committente, alcune imprese di costruzione attuano vere e proprie strategie investendo nel facile contenzioso, sicure di trovare una debole difesa nella gestione del contratto pubblico da parte dei Responsabili del procedimento.

Obiettivo

Un committente pubblico più forte della gestione del contratto, attraverso la qualificazione del "*Project Manager*" del committente (l'attuale Responsabile del procedimento), vincolato ad obblighi di aggiornamento professionale. Il sistema di requisiti minimi per ricoprire il ruolo di "*Project Manager*" potrebbe prevedere: a) laurea in discipline tecniche; b) esperienza professionale minima di 5 anni nel settore; c) possesso di un corso di formazione della durata minima di 120 ore, con obbligo di aggiornamento tramite crediti formativi.

Risultato atteso

Calo dell'incidenza del contenzioso, per effetto di contratti pubblici amministrati da un committente qualificato, rappresentato da un "*Project Manager*" con qualifiche ed esperienza professionale bilanciate rispetto alla controparte privata.

Proposta n. 8: Garanzia di professionalità certificata nei processi di gara

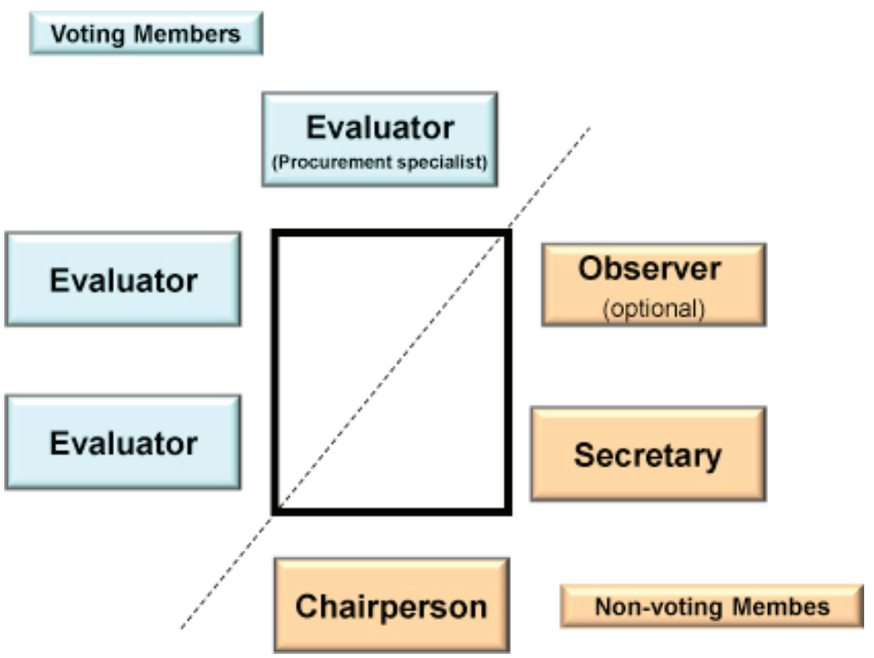
(tramite il riconoscimento professionale e l'impiego obbligatorio del "Procurement Specialist" certificato).

Problema

Scarsa qualità dei documenti di gara e degli schemi di contratto, predisposti da figure professionali occasionalmente incaricate e non qualificate nello specifico settore, che non consente una sana e leale competizione tra le Imprese.

Contesto

- In Italia i documenti di gara sono predisposti da soggetti "generalisti", occasionalmente incaricati dai committenti senza un'adeguata verifica delle qualifiche o selezionati all'esterno (spesso senza una procedura concorsuale): tecnici, amministrativi o legali "di passaggio" predispongono "bandi" senza alcun riferimento a documenti *standard* in uso nel contesto competitivo europeo e internazionale, inventando improbabili griglie di valutazione.
- Un tale processo non consente una leale e sana competizione e spesso causa una "selezione alla rovescia": soprattutto nelle gare di lavori viene premiata l'offerta che presenta il più forte ribasso, senza un'adeguata verifica della "*technical compliance*" (conformità tecnica dell'offerta alla documentazione di gara).
- All'estero il "Dossier di gara" viene predisposto dal "*Procurement Specialist*", uno specialista con competenza specifica, selezionato con procedura ad evidenza pubblica e in tempi non superiori alle tre settimane (attraverso le procedure di *Framework contract*). Anche in commissione di gara, uno dei "*voting members*" ha qualifiche da "*Procurement Specialist*".



Obiettivo

Garanzia di professionalità certificata e conseguente efficacia nei processi di gara e preparazione del contratto, attraverso l'impiego obbligatorio della figura professionale del *Procurement Specialist* (esperto con specializzazione certificata, ottenuta tramite opportuno sistema di credenziali aperto ai dipendenti della PA).

Risultato atteso

Dossier di gara di qualità, operazioni di gara senza vizi sostanziali, contratti su standard internazionali con clausole che garantiscano il controllo della effettiva realizzazione delle obbligazioni contrattuali promesse in offerta.

Al "*Procurement Specialist*" è affidata in via esclusiva la responsabilità della preparazione del dossier di gara e della redazione finale del contratto, nonché è riservato un ruolo obbligatorio di "*Procurement Specialist*" tra i membri della commissione di gara. Il "*Procurement Specialist*" potrebbe essere selezionato, trattandosi di incarico generalmente sotto soglia comunitaria, mediante accordo quadro gestito da un organismo nazionale (tipo CONSIP, cfr. successiva proposta n.10).

Esempio di matrice logica

Project description	Indicators	Means of Verification	Assumptions
Overall objective To contribute to improved family health, particularly the under 5s, and to improve the general health of the riverine eco-system	- Incidence of water borne diseases, skin infections and blood disorders caused by heavy metals, reduced by 50% by 2008, specifically among low-income families living along the river	- Municipal hospital and clinic records, including maternal and child health records collected by mobile MCH teams. Results summarized in an Annual State of the Environment report by the EPA.	
Purpose Improved quality of river water	- Concentration of heavy metal compounds (Pb, Cd, Hg) and untreated sewerage; reduced by 25% (compared to levels in 2003) and meets established national health/pollution control standards by end of 2007	- Weekly water quality surveys, jointly conducted by the Environmental Protection Agency and the River Authority, and reported monthly to the Local Government Minister for Environment (Chair of Project Steering Committee)	- The pubic awareness campaign conducted by the Local Government impacts positively on families sanitation and hygiene practices - Fishing cooperatives are effective in limiting their members exploitation of fish 'nursery' areas
Result 1 Volume of waste-water directly discharged into the river system by households and factories reduced	- 70% of waste water produced by factories and 80% of waste water produced by households is treated in plants by 2006	- Annual sample survey of households and factories conducted by Municipalities between 2003 and 2006	- River flows maintained above X mega litres per second for at least 8 months of the year - Upstream water quality remains stable
Result 2 Waste-water treatment standards established and effectively enforced	- Waste water from 4 existing treatment plants meets EPA quality standards (heavy metals and sewerage content) by 2005	- EPA audits (using revised standards and improved audit methods), conducted quarterly and reported to Project Steering Committee	- EPA is successful in reducing solid waste disposal levels by factories from X to X tons per year
Etc			

Proposta n. 9: Miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei progetti

(attraverso la sistematica applicazione della "valutazione" nelle diverse fasi del ciclo di vita del progetto).

Problema

La scarsa sistematicità dell'attività di valutazione in Italia non consente di utilizzare a pieno questo potente strumento di controllo dell'efficacia ed efficienza dei progetti d'investimento, come invece avviene a livello europeo ed internazionale.

Contesto

- La "valutazione" ricopre un ruolo fondamentale nel ciclo del progetto comunitario ed internazionale, contribuendo all'efficacia ed efficienza degli interventi attraverso la previsione e poi la verifica dei risultati. Essa accompagna lo sviluppo progettuale tripartendosi nelle attività di valutazione:
  - ***ex ante***, imperniata sulla definizione di una chiara matrice logica (Log-Frame Matrix) nella fase di formulazione del progetto;
  - **intermedia**, condotta durante la realizzazione del progetto, con l'obiettivo di correggere "in corsa" e per quanto possibile l'attuazione per adeguarla a mutamenti del contesto;
  - **finale ed *ex post***, realizzata alla chiusura e a distanza di un tempo congruo dalla fine dell'attuazione e finalizzata a verificare sul campo la validità delle scelte adottate, misurare risultati ed impatti, verificare l'effettiva soddisfazione dei fabbisogni, analizzare il rispetto delle condizioni di sostenibilità, trarre lezioni dall'esperienza e identificare pratiche trasferibili.
- In Italia, i metodi e le pratiche della valutazione hanno ricevuto un forte impulso nell'ambito delle politiche di coesione comunitarie. La valutazione rimane però generalmente limitata ai Programmi Operativi nel loro complesso (o ad ampie componenti dei Programmi stessi) e non scende con forza sufficiente al livello dei progetti.
- Nella fase *ex ante*, la valutazione non prevede la definizione, in fase di formulazione, della matrice logica del progetto, come base di raffronto per le successive valutazioni. Tale matrice, regolarmente utilizzata nel contesto europeo e internazionale, è stata concepita come un "aiuto a pensare", poiché facilita l'organizzazione e l'analisi delle informazioni di progetto in forma strutturata. Essa riporta su 4 colonne e 4 righe, i "*key elements*" di un progetto ed in particolare:
  - la gerarchia degli obiettivi e risultati attesi;
  - i fattori esterni chiave per il successo del progetto (pre-condizioni e assumptions) e i rischi;
  - gli indicatori e le fonti di verifica, per le successive fasi di monitoraggio e valutazione.
- È poi del tutto assente (con l'eccezione di alcune sperimentazioni puntuali) una funzione di valutazione finale ed *ex post* dei progetti realizzati, che misuri direttamente la reale utilità dimostrata dal progetto e confermi la correttezza dell'allocazione dei finanziamenti pubblici.

Obiettivo

Miglioramento dell'efficacia ed efficienza del progetto, attraverso la sistematica applicazione della "valutazione" nelle diverse fasi del ciclo di vita del progetto, come strumento di "*spending review*".

Risultato atteso

Strumenti professionali per la misurazione della reale efficacia, efficienza e sostenibilità dei progetti di investimento pubblico, della trasparenza dell'azione pubblica per lo sviluppo e della trasformazione strutturale.

Proposta n. 10: Trasparenza negli affidamenti di consulenze specialistiche e loro valorizzazione

(tramite l'introduzione dello strumento del "Framework contract", gestito da un adeguato organismo centrale)

Problema

Impiego inefficace e non sempre finalizzato all'interesse pubblico dei consulenti esterni all'amministrazione, che peraltro nel contesto europeo e internazionale sono considerate figure strategiche per il successo di alcune fasi critiche di gestione del progetto.

Contesto

- In Italia, a seguito del malcostume degli affidamenti senza gara delle consulenze individuali (spesso soltanto per l'incapacità della Pubblica Amministrazione di organizzare gare di importo sotto soglia comunitaria) si è finito per demonizzare tutti i contratti di consulenza affidati dalla PA, che sono spesso equiparati a sprechi e sono oggetto di periodiche censure da parte della Corte dei Conti.
- Peraltro, il committente pubblico, così come le imprese private, ha necessità di avvalersi di servizi specialistici per esigenze specifiche e temporalmente circoscritte della propria attività e non si può pensare che tutte le competenze specialistiche necessarie per un'efficiente gestione del ciclo del progetto possano essere possedute dal personale di ruolo della PA.
- In particolare, le delicatissime attività di identificazione dei progetti, la preparazione dei dossier di gara, l'assistenza tecnica al processo di gara sono attività ad elevata specializzazione, per le quali è raro trovare idonee competenze interne alla PA.
- Nel resto d'Europa, l'affidamento dei servizi di consulenza di importo sotto soglia comunitaria avviene con procedura competitiva, con pubblicità e selezione estese ai consulenti dell'intera Europa, attraverso meccanismi di affidamento efficaci, semplici e trasparenti noti come "*Framework contract*" (contratti quadro).
- Nei progetti finanziati dalla EU nei paesi terzi, la procedura di selezione tramite contratto quadro consente di selezionare ed impiegare i consulenti nell'arco di sole tre settimane, dalla richiesta del servizio da parte del committente alla firma del contratto con il consulente aggiudicatario del servizio.

I periodici richiami della Corte dei Conti

Il ricorso all'affidamento a consulenti esterni alla Pubblica Amministrazione ha riguardato nel 2010 circa 250 mila professionisti.

La Corte dei Conti ha fatto rilevare che, accanto ad incarichi necessari, ce ne sono tanti assegnati "*in assenza di requisiti professionali adeguati o senza previa verifica dell'esistenza di professionalità interne*".

Senza mezzi termini, la Corte dei Conti parla di "costi sproporzionati e inutili", con la presenza di «*casi macroscopici in cui si perseguono obiettivi personalistici cui è estraneo l'interesse pubblico*».

Occorre indicare un sistema manageriale e sperimentato per controllare in forma trasparente l'affidamento e l'efficacia degli incarichi di consulenza esterna, senza giungere a demonizzare tutte le consulenze, anche quelle strategiche che portano innovazione, efficienza ed efficacia, per l'incapacità di gestirle.

Obiettivo

Introduzione, organizzazione e messa a regime su scala nazionale dello strumento del "*Framework contract*" per l'affidamento delle consulenze esterne (contratto quadro per l'affidamento di incarichi di importo sotto soglia comunitaria), con apertura del mercato dei servizi all'apporto essenziale degli specialisti individuali, opportunamente selezionati con procedure veloci e trasparenti, eliminando nel contempo le consuete prassi di affidamento su segnalazione lobbistica.

Risultato atteso

Maggiore qualità nelle fasi strategiche della gestione del progetto che richiedono apporto consulenziale, ed in particolare nella fase di identificazione e nelle fasi di gara, attraverso un sistema di affidamento manageriale gestito, su scala nazionale, da un organismo garante del rispetto delle procedure (del tipo CONSIP).

Il dibattito sulla gestione dei progetti pubblici avviato dagli esperti di ***Così nei progetti internazionali*** *è stato ripreso, tra l'altro , da:*

- *Prima Conferenza Nazionale di Edilizia e Territorio (gruppo il Sole24Ore), 2000*
- *Edilizia e Territorio: Lo Studio di Pre-fattibilità, (n.2/2009)*
- *Italia e Europa a confronto sulle Opere Pubbliche, Serata d'architettura, Ordine architetti, Milano 2009*
- *Rivista "Ingegneri"(gruppo Maggioli), marzo 2010*
- *Conferenza su procedure virtuose UE e Italiane, Firenze 2010*
- *Articoli su PM Forum. (rivista web di Project Management)*

LA FASE PROPEDEUTICA

- Fattibilità e priorità delle Infrastrutture
- Programmazione e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta
- Il dialogo con gli attori locali
- La partecipazione pubblica nella programmazione di grandi opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito

Fattibilità e priorità delle Infrastrutture

Pierluigi Coppola[*]

1. Introduzione

Per far fronte alla crisi economica che investe l'Italia e i principali *partners* europei ed internazionali, il Governo è impegnato ad emanare disposizioni per il rilancio dell'economia e la competitività del Paese anche attraverso la modernizzazione e lo sviluppo delle infrastrutture (D.L. n. 1 del 24 Gennaio 2012). Il presupposto è che le infrastrutture possano costituire il volano con il quale rilanciare l'economia. È un fatto, tuttavia, che realizzare grandi infrastrutture in Italia è diventato difficile e richiede tempi sempre maggiori. Ed, infatti, nell'ultimo ventennio il confronto con i Grandi Paesi europei vede l'Italia all'ultimo posto per incremento della dotazione infrastrutturale, con una crescita della rete autostradale dal 1990 del 7% a fronte di un 12% nel Regno Unito, del 17% in Germania, del 62% in Francia e del 172% in Spagna (Censis, 2011). Lo stesso si può dire per le infrastrutture in sede propria di Trasporto Pubblico Locale (metropolitane, tram, …) e per le ferrovie ad Alta Velocità (AV). La dotazione italiana di ferrovie regionali e suburbane è pari a meno della metà della dotazione media europea; quella di km di metropolitane urbane è pari a poco più di un terzo della dotazione media dei paesi europei. Vent'anni fa eravamo al secondo posto in Europa, dopo la Francia, ora siamo all'ultimo posto per chilometri di rete ferroviaria AV in esercizio tra i Paesi europei che hanno investito in questa tecnologia (Francia, Germania, Spagna), nonostante la linea ferroviaria AV Torino-Napoli sia la più importante infrastruttura realizzata in Italia in questi ultimi anni.

Le cause di queste difficoltà sono molteplici, ma in generale ascrivibili ad una motivazione generale di fondo, vale a dire la mancanza di una visione condivisa, l'assenza di una regia unitaria che mina inevitabilmente la credibilità delle politiche attuate.

1.1 L'assenza della pianificazione

Ciò si è tradotto nell'assenza di un **Quadro pianificatorio nazionale** in quasi tutti i settori. Nei Trasporti, ad esempio, il principale strumento di pianificazione in Italia è il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), che definisce gli obiettivi strategici del sistema nazionale integrato dei trasporti e che, seppur non individui una metodologia rigorosa e standardizzata di selezione degli interventi, permette di stabilire un "grado di priorità" delle singole infrastrutture. La seconda ed ultima edizione del PGTL risale al 2001, frutto di quasi dieci anni di elaborazione tecnica e politica. Questo schema è stato scardinato dalla legge 443/2001, comunemente nota come "Legge obiettivo" (e il seguente decreto 190/2002) che, concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni progetti infrastrutturali in modo da accelerarne l'*iter* decisionale, si è, di fatto, tradotta in una ormai lunghissima lista delle

* Libera Fondazione, Professore ordinario di Ingegneria civile - Facoltà di Ingegneria – Università di "Tor Vergata", Roma

infrastrutture "strategiche" (sono circa 340 progetti a tutte le scale, da piccole opere ai grandi trafori alpini) solo formalmente coerenti con il PGTL, tuttora in vigore.

Al di fuori di un piano nazionale o internazionale di infrastrutture, e di un contesto coerente di ipotesi sull'andamento della domanda, l'utilità (talvolta la necessità) dei singoli interventi non è pienamente giustificata: prese singolarmente talune opere perdono forza e autorevolezza; la loro valenza non riesce ad essere "comunicata" con efficacia alle comunità locali ingenerando un antagonismo nei confronti di ogni nuova realizzazione: le infrastrutture vengono percepite non più come "un bene necessario per il Paese, o al più come un male necessario, ma addirittura come un "male assoluto" (Censis, 2012). È la sempre più spesso citata sindrome NIMBY (*Not-In-My-Back-Yard*), che indica l'avversione dei residenti alla localizzazione di un'opera nel proprio territorio.

1.2 I limiti della programmazione

Vi è poi un'assenza di metodi e strumenti per una corretta programmazione delle infrastrutture. Programmare significa scegliere cosa fare nel medio periodo (tre anni) in base alle opportunità del contesto e alle disponibilità correnti; il presupposto è che non si può fare tutto, anche se tutto è utile e necessario, ma occorre individuare delle priorità. A tale scopo è necessario disporre di un quadro conoscitivo condiviso, basato su metodi quantitativi di analisi, e di strumenti di valutazione consolidati che consentano di stabilire un ordine (*ranking*) tra le cose da fare. A tal fine occorre:

- disporre di dati sulla domanda e sull'offerta di infrastrutture e servizi attuali;
- definire un quadro di riferimento dell'assetto infrastrutturale futuro (sulla base di una visione strategica del contesto infrastrutturale del Paese), all'interno del quale i singoli interventi andranno ad inserirsi;
- prevedere all'interno di tale contesto le evoluzioni della domanda, sulla base di metodi statistici e modelli matematici di previsione (e non su estrapolazioni di dati storici che potrebbero essere disattesi essendo mutato lo scenario macroeconomico, o, peggio, su idee e intuizioni di singoli attori coinvolti a vario titolo nella fase programmatoria);
- valutare la maggiore o minore utilità degli interventi, al fine di individuare un grado di priorità anche in base alle disponibilità finanziarie.

Il recente decreto legislativo n. 228 del 29 Dicembre 2011 in materia di valutazione degli investimenti ad opere pubbliche, tese a migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare i programmi triennali di investimento dei ministeri, ha introdotto alcune novità significative per la valutazione *ex-ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi, quali ad esempio (Art. 3):

1) la definizione di indicatori specifici e misurabili, determinati nel rispetto dei criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria sulla base di valutazioni economico-finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi di risultato;
2) l'individuazione delle priorità d'intervento, evidenziando i criteri e le valutazioni attraverso i quali le stesse sono state definite, la rispondenza delle priorità individuate con le direttive del ministero competente e la coerenza con i documenti programmatori esistenti;
3) gli studi di fattibilità propedeutici all'individuazione degli interventi funzionali al raggiungimento degli obiettivi con l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie per l'elaborazione degli studi stessi e la relativa copertura finanziaria, e/o degli eventuali progetti disponibili.

Inoltre, per la valutazione *ex-ante* delle singole opere (Art. 4) i ministeri al fine di individuare le soluzioni progettuali ottimali per il raggiungimento degli obiettivi identificati, operano attraverso l'elaborazione di Studi di fattibilità che, oltre agli elementi definiti dal CIPE, ai sensi dell'art. 161 del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei Contratti), contengono:

- l'analisi della sostenibilità gestionale dell'opera;
- l'analisi dei rischi.

In particolare l'analisi dei rischi identifica i soggetti coinvolti a vario titolo del processo di attuazione dell'opera con le relative responsabilità, individua i fattori, gli eventi e le situazioni che potrebbero configurare cause di criticità in corso di progettazione, affidamento, realizzazione e gestione dell'opera e indica le azioni che l'amministrazione intende compiere per contrastare l'insorgere delle criticità medesime. L'analisi evidenzia, inoltre, i rischi di natura finanziaria, sociale e gestionale, quantificandone le possibili conseguenze in termini di aggravio di tempi, costi, e variazioni nelle realizzazioni.

A fronte di tali novità, permangono tuttavia, ancora alcune incertezze. Non è chiaro, ad esempio, come sia possibile individuare le priorità delle opere da inserire nel documento triennale di programmazione dalle valutazioni *ex ante* delle singole opere, ovvero l'impostazione sembra essere quella di opere indipendenti negli effetti e nelle priorità mentre per le infrastrutture, e in particolare quelle di trasporto, può essere forte l'effetto rete: l'utilità di un'infrastruttura, ad esempio la Torino-Lione o la linea AV Milano-Venezia, dipende dalla presenza o meno di un' altra, ad esempio il Terzo Valico "Milano Genova" o la autostrada Brescia-Bergamo-Milano (BREBEMI). In definitiva il documento di programmazione triennale e le relative priorità dovrebbero risultare da un progetto di rete unitario, tipo PGTL, piuttosto che dalla sovrapposizione di valutazioni *ex ante* fornite dai singoli enti proponenti.

Inoltre non è chiaro il regime previsto dalle opere della "Legge obiettivo" (L.O.): le somme richieste per l'elenco dei progetti ivi inseriti superano di gran lunga le disponibilità finanziarie. Pertanto, anche per quelle opere andrebbero individuate delle priorità, sulla base di valutazioni *ex ante* "a sistema". Sembra invece che le opere della L.O. siano prioritarie per definizione, mentre occorrerebbe procedere ad una *spending review* seria che le rimetta in discussione o almeno ne stabilisca delle priorità nel suo insieme.

Infine, va segnalato il fatto che ad oggi i programmi triennali delle opere pubbliche vengono realizzati dagli enti gestori delle infrastrutture (si pensi ad esempio ai Contratti di Programma di Anas e di RFI che disciplinano i rapporti fra gli enti e il Ministero delle Infrastrutture, stabilendo reciproci obblighi e diritti in tema di investimenti per i tre o quattro anni successivi alla stipula), il che va contro una logica di sistema che permetterebbe di ottimizzare gli investimenti nel medio periodo in funzione delle risorse disponibili.

1.3 Non pianificate, programmate male e progettate peggio

Alla mancanza di condivisione del quadro pianificatorio nazionale e all'assenza di metodologie e strumenti efficaci per la programmazione delle infrastrutture, si unisce, inoltre, un dettato normativo che impone vincoli estremamente rigidi alla progettazione delle opere. Gli *standard* di progettazione sono legati ancora ad un'impostazione concepita agli inizi degli anni '80 di tipo sostanzialmente formale, con criteri di progetto che risultano oramai inadatti a favorire le opportunità fornite da tecnologie sviluppate in contesti produttivi diversificati (ad esempio le tecnologie avanzate delle telecomunicazioni e dell'informazione, o i materiali innovativi). La presenza di "*standard* progettuali normati-

vi" non stimola il progettista nella ricerca di soluzioni che, secondo i casi, potrebbero adattarsi bene al contesto pur rimuovendo certi vincoli, consentendo una riduzione dei costi di realizzazione e un minore impatto sull'ambiente. Inoltre, spesso, non si prevedono fasi funzionali successive che permettano di trarre benefici dall'opera già in stadi intermedi della realizzazione, e, soprattutto, i progetti sono "calati dall'alto" senza tener conto dei micro-vincoli del territorio in cui si inseriscono, il che genera spesso opposizioni in corso d'opera che alterano i programmi di realizzazione, e rendono tempi e costi approssimati e incerti.

1.4 Obiettivi del lavoro

Questo lavoro vuole proporre una riflessione sulla fase propedeutica alla progettazione dell'opera e sul tema dell'analisi di fattibilità degli interventi infrastrutturali, partendo dalla considerazione che la concezione del progetto è cambiata. Esso non può identificarsi solo con la configurazione fisica dell'intervento da realizzare: la definizione della soluzione tecnica è solo un momento di un "processo progettuale" che passa attraverso una serie di azioni coordinate miranti al raggiungimento di un obiettivo (Mascarucci, 2011). Questo percorso progettuale prevede più fasi nelle quali occorre prendere di volta in volta decisioni che coinvolgano soggetti diversi e che concilino interessi spesso contrastanti; un percorso che ha la possibilità di arrestarsi o di cambiare strada in ogni sua fase, sulla base di valutazioni finanziarie, economiche, sociali, ambientali, che ne sostanzino la "convenienza" per la collettività.

In questo processo decisionale, le prime fasi sono fondamentali per massimizzare le probabilità di successo della realizzazione e ridurre il rischio di abbandono (*drop-out*), interruzione o modifica a valle di una progettazione più avanzata o addirittura in corso d'opera. I costi connessi al *drop-out* o alla modifica del progetto aumentano a mano a mano che si avanza nel percorso progettuale. Il caso limite è quello di un'opera realizzata che non entra in esercizio perchè non ci sono le risorse per gestirla.

Investire nella fase propedeutica, dunque, se, da una parte, costituisce un onere aggiuntivo, consente, tuttavia, di ridurre le probabilità di fallimento, di incremento dei costi in corso d'opera e di allungamento dei tempi di realizzazione, e, quindi, permette di evitare entro una certa misura ingenti perdite economiche e finanziarie future. Considerato il rapporto (dell'ordine di 1 a 1000) tra costi per le analisi propedeutiche e costi di realizzazione, il valore atteso di questo risparmio è enormemente superiore all'aggravio di spesa per un'esaustiva valutazione preliminare. Conviene, dunque, investire nelle fasi propedeutiche alla progettazione, ma occorre farlo bene. Nel seguito verranno rivisitati gli obiettivi e le modalità di esecuzione di tali fasi propedeutiche, per arrivare ad indicazioni sulle modalità e i contenuti degli Studi di fattibilità (SdF) a partire dal quadro normativo vigente e delle esperienze degli ultimi decenni in Italia e all'estero.

2. Ideazione, progettazione, realizzazione delle infrastrutture

La realizzazione di un'infrastruttura è il frutto di decisioni articolate su più livelli e prese in successione. Le fasi che portano alla realizzazione di un'infrastruttura (il cosiddetto "ciclo del progetto") possono essere così articolate:

- identificazione del progetto, che è quella fase in cui viene individuata un'opportunità di realizzazione che soddisfi una determinata esigenza o bisogno di una comunità (ad esempio il miglioramento dell'accessibilità o la riduzione dei livelli di congestione da traffico stradale), che sia coerente con un qualche quadro programmatico di riferimento;
- formulazione del progetto, che definisce le modalità realizzative dell'opera e che in Italia, passa attraverso tre livelli di approfondimento successivi, la progettazione preliminare, esecutiva e definitiva;
- attuazione, ovvero la realizzazione dell'intervento;
- monitoraggio (*ex post*) e gestione, in cui si garantisce la piena funzionalità dell'opera (attraverso i cicli di manutenzione ordinaria e straordinaria) e si attuano le politiche di gestione dell'offerta e della domanda (ad esempio le politiche tariffarie) da cui dipendono gli introiti finanziari e i costi d'esercizio dell'intervento.

L'identificazione del progetto, ovvero la fase propedeutica alla progettazione vera e propria, si compone di due momenti: il primo in cui si individua un bisogno meritevole di essere soddisfatto; il secondo in cui viene definita una soluzione progettuale "fattibile" che possa soddisfarlo, laddove il termine "fattibile" può avere diverse accezioni e verrà declinato nel seguito. Il nostro ragionamento parte, quindi, da una proposizione, che è in linea con la prassi europea e la letteratura di settore, che distingue tra pre-fattibilità e fattibilità. Le due fasi attengono a due livelli decisionali differenti e sequenziali.

2.1 Pre-fattibilità di un intervento

L'individuazione dei bisogni di un territorio, può derivare dalla necessità di risolvere alcune criticità esistenti (ad esempio alti livelli di inquinamento, o di congestione stradale) ma anche dalla volontà di creare opportunità di crescita e sviluppo, attraverso il soddisfacimento di una domanda "latente" ancora inespressa. L'individuazione dei bisogni non si limita, quindi, a registrare soltanto le problematiche esistenti attraverso l'analisi delle condizioni dell'offerta infrastrutturale attuale e l'individuazione di eventuali criticità, ma passa attraverso la previsione della domanda e degli effetti che nuove realizzazioni possono avere sul tessuto economico e sociale, e sulle sue possibilità di sviluppo.

La pre-fattibilità si interroga, quindi, sulla necessità dell'intervento individuando le criticità esistenti e quantificando la domanda, cercando anche di esplicitare i "potenziali inespressi". Occorre in tale fase decidere se un bisogno o un'opportunità di sviluppo di un territorio è meritevole di essere soddisfatta attraverso un investimento di risorse pubbliche, rimandando a decisioni successive le modalità di soddisfacimento di tale bisogno ovvero l'individuazione delle soluzioni "fattibili" più idonee.

In questa fase si procede inoltre ad un'analisi degli effetti connessi ai livelli di accettabilità sociale delle alternative di intervento, ad esempio attraverso tecniche di ascolto (*focus group*) e altre forme di captazione delle sollecitazioni esterne. Ciò è fondamentale per due ordini di motivi: il primo di natura tattica; il secondo di natura tecnica.

Il coinvolgimento delle comunità locali nella pre-fattibilità di un intervento, siano essi comuni, province o comitati di quartiere, dell'area in cui l'intervento andrà ad inserisi (area di intervento) serve affinché queste non debbano sentirsi espropriati della facoltà, presunta o tale che sia, di esercitare il diritto di autodeterminazione dell'uso del proprio

territorio, per permettere di dare voce alle istanze locali, ma soprattutto per far comprendere il valore dell'intervento. Molto spesso le comunità locali non sono in grado di cogliere le opportunità che possono derivare da una nuova opera, non cogliendo i vantaggi dell'integrazione in un constesto territoriale allargato e gli elementi di possibile sinergia che scaturiscono dalla nuova realizzazione in una prospettiva più ampia.

Il confronto tra gli attori coinvolti a vario titolo nel percorso progettuale (*stakeholders*), prima dell'analisi di fattibilità vera e propria, arricchisce il quadro conoscitivo generale. Da una parte, permette di confrontare, a partire da interessi spesso contrastanti, le istanze delle comunità locali, mettendo talvolta in evidenza i *gap* infrastrutturali, e i differenziali di *assets* territoriali e servizi che possono, talvolta già da soli, motivare in maniera trasparente una scelta piuttosto che un'altra. D'altra parte, il confronto con gli *stakeholders* può apportare elementi utili nelle successive fasi del ciclo del progetto, per individuare le azioni da intraprendere contro le opposizioni immotivate all'intervento e per stabilire l'equa compensazione degli interessi eventualmente lesi (e i relativi costi), ma può anche suggerire idee e soluzioni progettuali migliori, più rispettose dei vincoli (talvolta immateriali) che possono sussistere in un territorio, al di là della fattibilità tecnica.

La pre-fattibilità, quindi:

- individua i bisogni attraverso l'analisi dell'offerta e della domanda;
- stabilisce il merito di un'idea-progetto, individuando (anche attraverso valutazioni qualitative) le strategie progettuali e le alternative esistenti;
- individua gli *stakeholders* coinvolti nel processo decisionale e definisce le azioni per il coinvolgimento degli stessi nell'iter progettuale (*Public Engagement*).

Tale fase viene spesso saltata o inglobata nell'analisi di fattibilità vera o propria, attraverso lo Studio di fattibilità (SdF).

2.2. Lo Studio di fattibilità (SdF)

In Italia, lo Studio di fattibilità (SdF) è obbligatorio dal 2000 per ogni progetto pubblico il cui costo è superiore a 10 milioni di euro. Esso è definito come "*lo strumento ordinario preliminare ai fini dell'assunzione delle decisioni di investimento da parte delle amministrazioni pubbliche*" (L.144/99, art. 4). Lo SdF deve contenere tutte le informazioni necessarie a supportare la decisione di investimento, e deve essere prodotto dal proponente dell'investimento, sia esso un ente locale, un'agenzia pubblica o un privato che vuole accedere ad un finanziamento.

Secondo le disposizioni contenute nel "*Codice dei Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*" (D.Lgs n. 163 del 2006) che recepisce le direttive europee del 2004 per il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, lo Studio di fattibilità rappresenta, ai sensi dell'art. 161, lo strumento necessario ai fini dell'inserimento dell'opera nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS). Emerge, quindi, come la redazione dello SdF rappresenti un importante momento che dovrebbe giustificare le scelte di investimento e la definizione di un'infrastruttura come "strategica".

I contenuti principali dello studio sono elencati nelle delibere del Comitato Interministeriale di Programmazione Economica (CIPE), ma il loro ordine, la struttura e, di fatto l'approccio con cui l'intero studio viene redatto, sono solo suggeriti:

inquadramento territoriale e socio-economico del progetto, struttura e obiettivi;
analisi della domanda attuale e prevista;
analisi dell'offerta attuale e prevista;
descrizione dell'intervento;
analisi delle alternative possibili;
analisi di fattibilità finanziaria (analisi costi e ricavi);
analisi economica e sociale (analisi costi e benefici);
descrizione e analisi degli impatti ambientali.

Esistono alcuni organi di valutazione a livello nazionale e regionale degli SdF, detti **Nuclei di Valutazione e Verifica Investimenti Pubblici (NUVV)** che forniscono delle Linee guida (NUVV, 2001) in modo da facilitare la coerenza e la confrontabilità delle valutazioni prodotte sia a livello regionale che settoriale. I NUVV non sono né agenzie che producono valutazioni indipendenti né hanno potere di veto verso valutazioni inconsistenti. Il loro ruolo piuttosto vago rende estremamente limitato il loro potere e mina la loro indipendenza dai livelli amministrativi superiori. Purtuttavia, a seguito della certificazione dei NUVV, il progetto viene sottoposto al CIPE, ai ministeri competenti e/o alle amministrazioni locali, a seconda della natura e dimensione del progetto. L'approvazione CIPE dello SdF costituisce dichiarazione di "pubblica utilità" e permette il finanziamento pubblico.

2.3 Criticità

Lo SdF si riferisce nella maggior parte dei casi ad un singolo progetto, non sono previste valutazioni a livello di sistema o rete. In altri termini non vengono contemplati i possibili conflitti tra progetti "paralleli" e in competizione, o le sinergie attivabili da progetti complementari. Il che può portare a risultati distorti sul piano della valutazione dei benefici. Nel caso di un'infrastruttura di trasporto, ad esempio, la stessa domanda di mobilità (o flusso di traffico) potrebbe essere attribuita a due progetti "paralleli" differenti, risultando in tal caso sovrastimata, o potrebbe non tener conto della complementarità con altri progetti, anch'essi in fase di valutazione, che ne permetterebbero l'inserimento in un contesto allargato generando quindi maggiori benefici.

Tale criticità deriva da quell'assenza di un quadro pianificatorio di cui si è parlato in precedenza, e rimanda alla necessità di un piano strategico condiviso. Per ovviare a tale mancanza, sarebbe opportuno procedere considerando scenari di riferimento alternativi in cui l'intervento va ad inserirsi, per avere quanto meno una misura della sensitività delle previsioni di domanda rispetto alla realizzazione delle altre opere in competizione o di quelle complementari. Tuttavia questa via è raramente percorsa: ci si riferisce in genere ad uno scenario programmatico di riferimento senza tener conto dei tempi e della sua effettiva realizzabilità.

Una seconda criticità deriva dal fatto che spesso non vengono confrontate con pari grado di approfondimento diverse soluzioni progettuali alternative (ad esempio diversi tracciati stradali), ma si procede ad un'analisi (per lo più di convenienza economico-finanziaria) di un solo progetto, selezionato in precedenza sulla base di criteri di varia opportunità.

La terza criticità deriva, infine, dall'assenza di Linee guida obbligatorie per la valutazione, che comporta che le analisi prodotte siano molto disomogenee e non confrontabili tra loro. Le stesse Linee guida del NUVV sono molto vaghe nella

descrizione della procedura da seguire per una corretta e confrontabile analisi. Vengono forniti alcuni valori *standard*, come il saggio sociale di sconto e alcuni prezzi-ombra, ma non sono suggerite fonti specifiche per i costi esterni, né per la metodologia di calcolo dei costi. Ne deriva che le analisi di fattibilità, anche per progetti di grande rilevanza e costo, siano alquanto approssimate e di scarsa qualità. Forse non è un caso che gli SdF, obbligatori per legge, non siano accessibili pubblicamente, come accade invece negli altri paesi europei.

L'idea, quindi, che l'obiettivo di uno SdF possa costituire lo strumento attraverso il quale "*trasformare l'iniziale idea-progetto in una specifica ipotesi di intervento, attraverso l'identificazione, la specificazione e la comparazione di più alternative atte a cogliere modalità diverse di realizzazione dell'idea originaria, e attraverso la produzione di un set di informazioni atte a consentire all'autorità politico-amministrativa competente una decisione fondata e motivata*" (Dosi, 2001), è nella maggior parte dei casi disattesa. Lo SdF è piuttosto inteso come lo strumento che conferisce, di per sé, legittimazione ad un'ipotesi di investimento di risorse pubbliche senza passare attraverso un'analisi comparativa delle possibili alternative alla luce di un quadro coerente di sviluppo del sistema al contorno.

Le conseguenze di questo approccio sono molteplici e problematiche:

- insufficienza del quadro di alternative analizzate con pari grado di approfondimento;
- impossibilità di confrontare omogeneamente progetti diversi;
- scarsa qualità e trasparenza dell'analisi;
- autoreferenzialità degli studi.

Un esempio in tal senso è rappresentato dal collegamento autostradale tra le città di Brescia e Milano (BREBEMI), il cui *iter* progettuale non segue la logica e le premesse sopra esposte. Di fatto il progetto del collegamento autostradale è stato sviluppato nel corso degli anni '90 attraverso successivi studi di pre-fattibilità tecnica ed economica, promossi dalle camere di commercio lombarde, che hanno infine portato all'individuazione di una sola alternativa di tracciato: il "collegamento Sud" tra le tangenziali di Brescia e la Tangenziale Est-Est di Milano (TEM), quest'ultime anche esse in fase di progettazione e inserite nel quadro infrastrutturale programmatico della Regione Lombardia. Tale alternativa è stata successivamente sottoposta all'analisi di fattibilità vera e propria, attraverso uno studio del 1999 aggiornato poi nel 2001, in occasione della presentazione al Ministero dei Lavori Pubblici della domanda di concessione che ha consentito di dettagliare nello specifico le analisi di fattibilità tecnica, economica e finanziaria del tracciato individuato in precedenza, tracciato che è stato messo a punto sia tipologicamente che nelle caratteristiche plano-altimetriche, dal progetto preliminare, avviato parallelamente all'esecuzione dello studio di fattibilità. L'analisi di fattibilità in sostanza riguarda solamente un'alternativa di progetto ("Collegamento Sud") e non anche le alternative progettuali già scartate.

Esistono però alcuni casi di buona prassi e tra questi vorremmo citare lo studio di fattibilità della linea ferroviaria Alta Velocità Torino-Venezia. Tale SdF, benché datato al 1992, rappresenta una *Best Practice* del settore, e contiene alcuni tra i principali elementi innovativi anticipando alcune proposte che verranno formulate nel seguito.

Lo studio si pone l'obiettivo di fornire gli elementi per la scelta delle componenti fisiche e funzionali della linea AV Torino-Venezia (tracciato, interconnessioni, tipo di servizi, tariffe, etc.), verificando la convenienza economica e finanziaria oltre che le implicazioni progettuali e di inserimento ambientale di diverse ipotesi alternative. Lo studio viene

condotto con un approccio di sistema, ovvero considerando la nuova linea come appartenente al sistema ferroviario dell'asse Torino-Venezia (e quindi studiandola congiuntamente alla linea "storica") e considerando quest'ultimo come elemento integrante della rete di trasporto multimodale nazionale del corridoio V (all'epoca corridoio pedealpino padano).

Lo studio di fattibilità è condotto confrontando con l'ipotesi di non-intervento (che prevede la realizzazione dei soli interventi in corso o previsti dai piani di sviluppo delle FS e di qualche limitata integrazione per mantenere i livelli di funzionalità) diverse alternative progettuali che si differenziano per il tracciato, il numero di interconnessioni con i nodi della linea storica e per i servizi offerti (sia passeggeri che merci). Le alternative di intervento prese in esame sono tre: 1) quadruplicamento e "velocizzazione" della linea storica; 2) nuova linea AV Torino-Milano-Padova-Mestre; 3) nuova linea AV con interconnessioni anche nei nodi di Novara, Brescia, Vicenza, e Verona. Per le tre alternative viene effettuato uno studio della domanda in due scenari di crescita macroeconomica "ottimistica" e "pessimistica", vengono formulate le ipotesi di programma di esercizio (passeggeri e merci), e vengono effettuate le verifiche di funzionalità considerando il diverso impegno della linea storica e della nuova linea AV.

Le analisi finanziarie vengono condotte sotto diversi punti di vista: quello dell'unico gestore del sistema ferroviario ("linea storica" + "linea AV") senza contributi pubblici; nell'ottica di un ipotetico investitore che gestisca la nuova linea AV senza contributi pubblici; nell'ottica di un ipotetico concessionario della linea AV che riceva dei contributi pubblici nella misura prevista dall'accordo di programma. Le analisi economiche sono compiute analizzando globalmente gli effetti prodotti dall'intervento e ponendo a confronto il differenziale di costi di investimento e di esercizio con il differenziale dei benefici che caratterizzano le tre alternative di linea rispetto alla situazione senza intervento. I benefici sono relativi ai minori tempi di percorrenza su ferro, ai differenziali di costo e di tempo sui modi alternativi (strada e aereo) nonché alla riduzione della congestione e dell'inquinamento da traffico stradale. Tutto ciò sia riguardo al traffico viaggiatori che merci. Data la vocazione internazionale del collegamento, lo studio fornisce anche una serie di elaborazioni sul segmento di domanda internazionale basate sull'analisi dei numerosi studi e previsioni prodotti dalle fonti disponibili, e rimanda ad uno studio "*ad hoc*" per una successiva analisi di approfondimento di tale segmento di domanda.

Lo studio contiene anche una prima analisi delle implicazioni territoriali e fornisce i criteri di giudizio che, di massima, devono guidare il successivo Studio di Impatto Ambientale, attraverso una valutazione comparativa dei diversi corridoi rispetto a fattori "esterni" quali l'effetto sulle componenti geoambientali, le modifiche e il consumo del territorio, le eventuali aree occluse, la vicinanza a punti critici (artistici, insediativi, etc.), il pericolo in caso di incidenti. Rispetto a tali elementi lo SdF fornisce un'analisi qualitativa e una valutazione comparativa tra le alternative che costituisce un insieme di riferimento entro cui sviluppare lo studio di impatto ambientale di dettaglio, individuando gli elementi capaci di orientare le scelte progettuali successive, con il duplice obiettivo della valutazione delle componenti e dei fattori ambientali, ma anche la definizione degli impatti sociali in termini di popolazione che fruisce e/o subisce l'infrastruttura stessa.

Si osserva che tale SdF oltre ad anticipare l'approccio del confronto tra diverse alternative progettuali e fornire indicazioni dei fattori critici da approfondire nelle successive fasi progettuali, presenta alcuni elementi innovativi di profonda attualità, vale a dire quelli connessi all'accettabilità sociale e della"canalizzazione del consenso" intorno al progetto. Esso evidenzia, infatti, come nelle fasi successive occorrerà prevedere: una prima verifica sociale a livello di

scelta di sistema, a carattere generale, che serve per una verifica e contrattazione del progetto con le amministrazioni e le forze locali; una seconda verifica, a carattere più di dettaglio, relativa agli interventi puntuali connessi alla realizzazione delle singole opere, che porta alla precisazione delle misure di attenuazione e di compensazione.

Tale SdF ha rappresentato un caso isolato che non ha avuto nè risonanza tra gli addetti ai lavori né è stato preso a riferimento negli SdF fatti nei venti anni successivi.

3. Verso una nuova analisi di fattibilità delle infrastrutture

Uno Studio di fattibilità dovrebbe essere interpretato come un investimento nell'acquisizione di informazioni e di conoscenza, al fine di contribuire a selezionare le originarie idee-progetto, per consentire all'amministrazione pubblica di individuare in maniera trasparente le risorse da destinarsi alle successive attività di progettazione, suggerendo gli approfondimenti necessari, attraverso la preventiva identificazione delle opportunità e degli specifici potenziali fattori di criticità.

Indipendentemente dal risultato e dalle finalità realizzative, lo SdF si configura quindi come uno strumento di approfondimento intorno ad una determinata idea-progetto o problematica esistente. È utile investire in uno SdF, in primo luogo perché aumenta il patrimonio conoscitivo di un'amministrazione e dell'intera collettività, in secondo luogo perché consente di risparmiare risorse spese per progettare opere irrealizzabili (per mancanza di fondi, ad esempio) o, peggio, per realizzare opere che risulteranno poi di scarsa utilità per la collettività.

Strumento di conoscenza, dunque, ma soprattutto strumento di individuazione di soluzioni progettuali convenienti e di selezione delle idee-progetto originarie. Questo secondo elemento del ragionamento parte dalla considerazione che il progetto di un'opera è cambiato: esso non può più riferirsi alla sola configurazione fisica e tecnologica dell'intervento da realizzare, ma piuttosto ad un programma di azioni finalizzato al raggiungimento di un obiettivo (Mascarucci, 2011). Per l'ente pubblico il progetto è il modo di organizzare la sua azione nel medio periodo per conseguire gli obiettivi preposti. In tal senso lo Studio di fattibilità deve suggerire percorsi convenienti ma anche, e soprattutto, realizzabili.

La verifica dei soli aspetti tradizionalmente presi in esame - tecnici, economico-finanziari e procedurali - non è sufficiente affinché l'intervento sia effettivamente realizzabile. Un programma di interventi può essere tecnicamente *fattibile*, finanziariamente *vantaggioso* e proceduralmente *praticabile*, ma non trovare sul mercato le condizioni per la sua attivabilità. Ciò può accadere per la mancanza di soggetti imprenditoriali intenzionati ad intervenire (è il caso, ad esempio, di opere che richiedono la partecipazione all'investimento di capitali privati), o per la congiuntura economica sfavorevole che non consente l'avvio di progetti troppo onerosi per mancanza di disponibilità finanziarie. D'altra parte, interventi fattibili, vantaggiosi e praticabili possono risultare difficilmente attuabili per la mancata "accettazione sociale" da parte delle comunità locali (si pensi a quegli interventi che vedono le prese di posizioni di gruppi antagonisti quali ad esempio i NO-TAV, o alla già citata sindrome NIMBY).

È evidente quindi che la verifica di fattibilità deve esplorare tutte le condizioni di "attivabilità" per garantire il successo del programma di azione. I nuovi progetti devono essere pensati con l'obiettivo di attrarre l'interesse dei diversi soggetti istituzionali e imprenditoriali necessari alla loro realizzazione, e di canalizzare il consenso delle comunità locali, attraverso momenti di dibattito pubblico (Cascetta, 2011) come, ad esempio, forum di ascolto co-

struiti su temi specifici per comporre un quadro conoscitivo condiviso, o altri sistemi di captazione delle idee quali indagini, *survey on line*, etc.

In merito alla convenienza di un intervento, occorre fare delle precisazioni sul concetto di benefici e costi. Tipicamente, infatti, le valutazioni si focalizzano sugli aspetti di convenienza economica del progetto, talvolta vengono tenuti in conto (anche se, come si vedrà meglio nel successivo paragrafo, non in giusta misura) gli aspetti "ambientali", ma non si considerano gli elementi di convenienza legati alle interazioni che il progetto ha con il territorio, alle sinergie che può attivare sul sistema territoriale in esame. Per la valutazione della convenienza sarebbe auspicabile non limitarsi ai tradizionali benefici economici di riduzione dei tempi e della congestione, riduzione dell'inquinamento, aumento della sicurezza, ma introdurre anche l'analisi degli impatti territoriali e sul sistema economico nel suo complesso. Se è vero, infatti, che le infrastrutture sono il motore dello sviluppo perché non valutare l'impatto che una variazione di dotazione infrastrutturale ha sul mercato del lavoro, sullo sviluppo dell'imprenditoria locale, sul mercato immobiliare, etc.? La sfida, per gli ingegneri del territorio e gli economisti dello sviluppo, è quella di mettere a punto tecniche e metodi capaci di apprezzare tali effetti, metodi innovativi e nuovi paradigmi interpretativi del sistema economico, come ad esempio quelli sviluppati negli ultimi anni della *New Economic Geography* (Fujita et al., 2001).

Dunque, mentre tradizionalmente la fattibilità viene intesa come la valutazione preventiva della qualità e della funzionalità della soluzione tecnica prescelta, della sua sostenibilità economico-finanziaria e della sua praticabilità procedurale, la "nuova" fattibilità va allargata:

- ad una visione strategica di sistema e all'identificazione di ipotesi di progetto alternative al suo interno;
- alla valutazione delle sinergie attivabili nel contesto economico e territoriale;
- alla possibilità di coinvolgere gli attori e comporre gli interessi contrastanti.

Infine, lo Studio di fattibilità va inteso come strumento di orientamento della successiva fase progettuale. Esso dovrebbe costituire quel momento della fase propedeutica in cui sulla base dell'analisi degli impatti socio-economico-territoriali, vengono individuati i fattori di criticità dell'intervento e vengono suggeriti gli elementi da sviluppare nella successiva fase di progettazione (preliminare) in chiave "*Lean, Smart e Green*" (Cascetta, 2012). Il che si traduce nell'applicare i principi del "*Lean thinking*" alla progettazione delle opere attraverso:

la riduzione degli sprechi;

l'individuazione delle fasi funzionali di realizzazione;

la progettazione di soluzioni flessibili.

In altri termini, si realizza solo ciò che è necessario, quando è necessario, individuando strategie di realizzazione articolate nel tempo in funzione della crescita e delle caratteristiche della domanda di traffico e si procede alla realizzazione per fasi successive (fasisazzione) per diluire l'onere complessivo dell'opera nel tempo, limitando gli interventi alle risorse disponibili, e per prevedere eventuali modiche al progetto nel tempo in relazione ai possibili cambiamenti esterni.

Inoltre, si progettano le infrastrutture cercando di sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie (ad esempio le telecomunicazioni e l'informatica) o utilizzando materiali innovativi, progettando accanto alle infrastrutture fisiche, anche le tecnologie di ausilio all'esercizio che possono migliorare molto le prestazioni dell'offerta con incrementi di costo relativamente bassi, si pensi ad esempio ai sistemi di controllo della circorlazione e della guida (*Smart-Road*)

o ai sistemi di informazione all'utenza nelle reti di trasporto. In tal modo è possibile verificare modalità di gestione più efficiente dell'offerta disponibile grazie, per esempio, all'applicazione di soluzioni di *Intelligent Transportation System* (ITS). Soltanto in secondo luogo, occorre valutare un potenziamento delle infrastrutture esistenti qualora possano diventare insufficienti per soddisfare la domanda prevista nel medio-lungo termine.

Infine, nell'ottica di prestare maggiore attenzione all'Ambiente e per ridurre i consumi energetici, lo SdF dovrebbe fornire gli elementi per approfondire le opzioni ambientalmente più sostenibili, o per un migliore inserimento nel paesaggio, ma anche per promuovere il valore estetico delle opere: un'infrastruttura "bella" può favorire il consenso "sociale" e può avere ricadute positive, anche economiche sul contesto territoriale in cui si inserisce (ad esempio può attrarre visitatori), si pensi ai grandi ponti sospesi che possono arrivare a diventare delle vere e proprie opere di *Land Art* (Manterola, 2012).

Una siffatta fattibilità "allargata" si colloca, dunque, all'avvio del processo di realizzazione degli interventi con l'obiettivo di scartare le idee-progetto non convenienti o non attivabili, e per individuare quella soluzione progettuale su cui avviare la progettazione (preliminare) vera e propria.

C'è tuttavia un problema che viene sollevato in merito al fatto che una completa analisi di fattibilità dovrebbe contare su una determinazione precisa delle caratteristiche dimensionali dell'intervento, ovvero sulla sua progettazione preliminare. Come si può valutare la fattibilità finanziaria di un'opera senza disporre dell'esatta individuazione dei suoi costi (computo metrico estimativo)?

A tale scopo alcuni autori (si veda ad esempio Mascarucci, 2011) propongono l'avvio dello SdF contemporaneamente al progetto preliminare, a valle di uno studio sintetico di pre-fattibilità che verifichi preventivamente le condizioni di "non manifesta insostenibilità" dell'intervento. In tal modo la fattibilità tecnica si potrebbe riferire a una dettagliata individuazione dell'intervento (opere d'arte, sistemi di fondazioni, allacci, etc.) e la fattibilità economico-finanziaria si potrebbe basare su una più credibile stima dei costi (computo metrico estimativo). I rischi di *drop-out* del progetto nelle successive fasi risultarebbero minimi, tuttavia lo SdF verrebbe ad essere snaturato della sua vocazione comparativa tra diverse ipotesi progettuali (a meno di non procedere alla progettazione preliminare contemporanea di diverse soluzioni alternative). Inoltre ci sarebbe un aggravio di costi e tempi (per la contemporaneità dell'analisi di fattibilità e del progetto preliminare) nella fase propedeutica, che nella pratica porterebbe difficilmente ad escludere la successiva realizzazione anche in quei casi in cui l'analisi di fattibilità risultasse poco convincente. Si ricadrebbe nell'errore di considerare l'analisi di fattibilità un mero esercizio con finalità di certificazione della realizzabilità dell'opera, e non della valutazione della sua utilità e convenienza.

In realtà, il problema dell'incertezza sui costi in mancanza di un computo metrico estimativo e delle indagini su campo, non si pone se l'obiettivo dello SdF cessa di essere quello di voler certificare l'assoluta convenienza quanto piuttosto quello di avviare la fase di progettazione dell'alternativa più conveniente. Infatti, l'errore di valutazione dovuto all'incertezza sui costi si riduce quando si procede al confronto tra alternative (selezione tra progetti) e, per la valutazione della convenienza rispetto all'alternativa di non-intervento si potrebbe procedere attraverso stime cautelative (come avviene ad esempio nel Regno Unito, in cui si usa esplicitamente un moltiplicatore dei costi per le analisi benefici-costi). In tal modo l'analisi si baserebbe su dei costi che difficilmente verrebbero ad incrementarsi nella successiva fase di dettaglio (progettazione preliminare); la verifica di fattibilità si porrebbe in tal modo "*on the safe side*".

4. Gli strumenti di valutazione

Il principale strumento di valutazione per gli investimenti di risorse pubbliche in infrastrutture sono i "modelli di sistema", ovvero quei modelli matematici che attraverso la simulazione dell'interazione tra le componenti di un sistema fisico opportunamente schematizzato (ad esempio attraverso l'individuazione delle componenti di domanda e di offerta), permettono la valutazione degli impatti di un progetto sia sulle componenti interne al sistema stesso (impatti interni), ad esempio l'impatto della realizzazione di una nuova strada sui flussi di traffico o sulla congestione stradale, che sulle componenti esterne ("esternalità"), ad esempio sull'ambiente, sui livelli di inquinamento acustico, sul sistema economico, etc.

Tali strumenti in Italia vengono poco utilizzati nonostante alcuni investimenti significativi in tale direzione. Nel settore dei Trasporti, ad esempio, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ha sviluppato, a partire dagli anni '90, un complesso modello di simulazione del sistema nazionale dei trasporti: il SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti). Questo modello, partendo dalla configurazione di uno scenario futuro di rete infrastrutturale e dei servizi di trasporto (scenario d'offerta) e utilizzando uno scenario di previsione macroeconomica e demografica, permette di ricavare in output gli elementi che consentono di effettuare una valutazione ex-ante dello scenario trasportistico: costi di realizzazione e costi operativi, proventi da traffico, impatti sugli utenti ed sulla collettività (impatti ambientali, sicurezza, congestione,etc.).

La Commissione Europea, d'altra parte, a partire dal 6° Programma Quadro della Ricerca, finanzia numerosi progetti europei (si prenda ad esempio il progetto ASTRA del 1997), con l'obiettivo di mettere a punto modelli di simulazione del sistema dei trasporti europeo e trans-europeo. Tra questi il più recente è il modello TRANSTOOL ("*TOOLS for TRansport Forecasting ANd Scenario testing*") utilizzato per valutare gli effetti interni ed esterni di numerose politiche di trasporto in Europa.

Nonostante la disponibilità di tali modelli, l'analisi quantitativa "di sistema" in Italia, viene raramente seguita. Si preferisce piuttosto procedere direttamente ad una valutazione economico-finanziaria delle alternative di progetto, ad esempio attraverso le analisi Costi-Benefici, nonostante questa strada abbia due controindicazioni. La prima è che non disporre di dati di domanda corretti (ad esempio i flussi di traffico previsti su un'infrastruttura, basati su una simulazione della rete stradale) può inficiare i risultati stessi dell'analisi economica: errori e/o approssimazioni nei dati di input generano errori e approssimazioni amplificate in *output* ("*Garbage-In-Garbage-Out*"). La seconda è che le analisi si concentrano sulla valutazione degli aspetti economico-finanziari, laddove in alcuni casi gli elementi rilevanti, gli impatti attesi del progetto sono ben altri, ad esempio la riduzione di congestione, la riduzione dei livelli d'inquinamento ambientale, l'aumento di accessibilità e coesione sociale, etc.

4.1 L'Analisi Costi-Benefici (ACB)

Lo strumento di valutazione più diffuso è l'Analisi Costi-Benefici (ACB). Essa permette di valutare un intervento in ogni fase del processo realizzativo per valutare l'opportunità di procedere (*ex-ante*) ad una progettazione di dettaglio, o per valutare le modifiche che spesso vengono richieste in fasi successive alla prima definizione progettuale e che se accentuate indiscriminatamente possono ingenerare aumenti significativi dei costi (*ex-post*), così come si è verificato in molti grandi progetti recenti. Si presta, inoltre, basandosi su parametri trasparenti, e non su ideologie o atteggiamenti opportunistici degli enti locali e dei promotori dell'intervento, ad analizzare progetti diversi e di sta-

bilire coerentemente delle priorità (*ranking*). Tuttavia sussistono alcuni problemi in merito alle modalità effettive di applicabilità dell'ACB.

In primo luogo, a differenza di quanto accade in altri paesi europei (Olanda, Regno Unito, Francia, Germania, Svezia, …) non esistono in Italia Linee guida vincolanti per l'ACB; ciò comporta che le analisi prodotte siano spesso arbitrarie, di scarsa qualità e, utilizzando differenti parametri di calcolo dei benefici e dei costi, non confrontabili tra loro al fine di stabilire un *ranking* tra progetti alternativi (Ponti e Beria, 2011).

Inoltre, l'assunzione dell'ACB che egli effetti per i soggetti interessati in modo diverso dal progetto siano "sommabili", implica ancora una volta dei giudizi di valore e, in particolare, l'"ottimalità" dell'attuale distribuzione del reddito e l'indifferenza rispetto alle modifiche che possono aversi a seguito dell'intervento in esame (Cascetta, 2009). In presenza di variazioni di surplus differenziate o, al limite, "positive" per alcuni e "negative" per altri (è il caso, ad esempio, di un progetto che genera un aumento del costo dello spostamento di certi utenti) si ritiene che la riduzione di surplus di certi utenti possa essere compensata da un aumento di pari ampiezza di altri utenti. Uno stato del sistema è ritenuto socialmente preferibile a un altro se la potenziale disponibilità a pagare dei percettori di benefici è superiore ai risarcimenti necessari per compensare coloro che ne ricavano dei danni, indipendentemente dal fatto che tali trasferimenti abbiano effettivamente luogo. Tuttavia nella realtà molto spesso le compensazioni sono solo ipotetiche.

Infine, poiché vengono considerati solo effetti monetari o monetizzabili, l'ACB in sostanza privilegia l'obiettivo di efficienza economica del sistema rispetto ad altri obiettivi di carattere sociale e ambientale, quali ad esempio quelli legati alla riduzione di inquinamento, quelli legati alla sicurezza e alla salute. Questi ultimi sono stimati in maniera molto approssimata. Le stesse Linee guida prodotte dalla Commissione Europea (EC-DGRegio, 2008) suggeriscono una stima degli impatti "esterni" e dei relativi parametri di monetizzazione molto aggregata e non utilizzabile per la valutazione di grandi progetti. Non vi è inoltre una metodologia condivisa di valutazione dei costi esterni (ad esempio quelli ambientali) e dall'analisi delle prassi europee emerge una grande indeterminatezza nei parametri di monetizzazione degli stessi (si vedano ad esempio i risultati del progetto HEATCO, 2005).

Sulla base di queste osservazioni sembra opportuno assegnare all'ACB, utilizzata nell'ottica del decisore pubblico, un ruolo sostanzialmente normativo e/o convenzionale, fissando i parametri dell'analisi - e cioè gli effetti, i prezzi, il saggio di sconto etc. - attraverso delle Linee guida prodotte dagli enti finanziatori di progetti pubblici in modo da poter ricevere dai soggetti proponenti delle richieste omogenee e confrontabili tra loro. In alternativa, l'ACB dovrebbe essere applicata in modo più "restrittivo": non come metodo di valutazione complessivo, ma piuttosto come metodo di valutazione dei soli impatti economici del progetto nel quale si considerano esclusivamente "costi" e "ricavi" monetari o direttamente monetizzabili; in questa accezione può essere considerata come un modo sintetico per valutare l'impatto di un progetto sull'efficienza del sistema economico e i suoi indicatori possono essere utilizzati insieme ad altri nell'ambito di una più ampia analisi Multi-Criteri.

I metodi Multi-Criteri, infatti, abbandonano la velleità di individuare la soluzione ottima dal punto di vista del benessere sociale aggregato e si muovono, al contrario, alla ricerca della soluzione di miglior compromesso tra i diversi obiettivi perseguiti, ossia quella in cui vengono individuati quegli investimenti i cui impatti aggregati siano quanto più vicino possibile al loro valore ottimale, e quella nella quale tutti i soggetti che partecipano al processo decisionale ritengono di aver ottenuto il massimo "guadagno" possibile e di aver rinunciato a un quantum comunque ritenuto accettabile.

4.2 L'Analisi Multi-Criteri (AMC)

L'Analisi Multi-Criteri (AMC) non richiede che tutti gli impatti di un investimento siano espressi in termini monetari, bensì permettono di misurare ciascun effetto del progetto utilizzando la scala e l'unità di misura più appropriata allo stesso. Ad esempio, l'impatto sull'incidentalità derivante dalla realizzazione di un'infrastruttura stradale può essere misurato in termini di numero di incidenti previsti, l'impatto sull'inquinamento atmosferico in termini di tonnellate di CO_2 emesse dai veicoli, l'impatto sul tempo di percorrenza in termini di minuti/passeggero, etc.

Al fine di effettuare una corretta selezione delle alternative progettuali messe a confronto, è necessario definire in maniera chiara gli obiettivi che s'intende perseguire. Questi dovrebbero essere specifici, misurabili, condivisi e realistici. Stabiliti gli obiettivi e i relativi criteri di valutazione, si procedere a giudicare il contributo di ciascuna alternativa progettuale rispetto agli stessi. Se occorre analizzare le alternative di progetto rispetto ad obiettivi economico-finanziari, tra i criteri individuati si potrà includere i consueti indicatori economici e finanziari: il Valore Attuale Netto (VAN) e il Tasso Interno di Rendimento (TIR). In tal senso l'appoccio multicriteriale alla valutazione dei progetti include quello, monocriteriale, dell'analisi Costi-Benefici.

Le tecniche di analisi Multi-Criteri assistono il decisore nella scelta attraverso una "matrice di decisione" in cui per ogni alternativa progettuale si riportano i valori stimati degli indicatori corrispondenti agli obiettivi prefissati. Rinunciando a basare la valutazione su un unico indicatore di valutazione, come ad esempio il rapporto tra Benefici e Costi (B/C), perdono di fatto quella forte valenza sintetica che è propria dei metodi di valutazione compensatori (tra cui l'ACB) che in alcuni casi può essere molto utile (ad esempio nelle analisi di rischio e di sensitività).

La scelta dello strumento di valutazione è fortemente legata, quindi, al ruolo che ad essi viene attribuito nel percorso progettuale dell'opera. Se la valutazione è finalizzata a condividere le possibili idee-progetto e ad esplorare il più ampio ventaglio delle possibili soluzioni, allora la strada più opportuna sembrerebbe quella dell'analisi Multi-Criteri che si presta ad una prima valutazione socio-economica semplificata, e ad un confronto con gli stakeholders nell'ottica di allargare il quadro conoscitivo per cercare di comporre gli interessi contrastanti (pre-fattibilità). Se, d'altra parte, è già stata individuata un'idea-progetto forte e occorre valutare i margini di errore nella valutazione della convenienza di tale alternativa (fattibilità economico-finanziaria) o i rischi connessi all'incertezza di alcuni elementi di analisi (ad esempio i costi di realizzazione), in tal caso è opportuno individuare un indicatore sintetico, ad esempio il rapporto B/C, e procedere con l'analisi Costi-Benefici. Lo stesso vale quando occorra stabilire delle priorità tra alternative di progetto (*ranking*). La metodologia proposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per l'individuazione delle priorità delle opere strategiche in Italia (MIT, 2012), propone, ad esempio, di individuare il *ranking* tra progetti alternativi mediante il rapporto B/C, definendo "progetti prioritari" quelli con B/C maggiore di 3, progetti da non realizzarsi quelli con B/C minore di 0,5, e progetti "non negativi" tutti gli altri; per questi ultimi la convenienza viene stabilita sulla base di criteri non monetari, ad esempio l'inserimento nel paesaggio, gli aspetti redistributivi e di equità. L'ACB si presta meglio, infine, a valutare varianti del progetto successive alla prima fase progettuale o varianti in corso di realizzazione.

5. Conclusioni

Le principali criticità connesse alla realizzazione delle infrastrutture in Italia possono ricondursi ai seguenti elementi:

- assenza di un quadro pianificatorio condiviso (visione strategica di sistema);
- cattivo utilizzo di metodi di valutazione dei progetti e di individuazione delle priorità;
- scarso coinvolgimento degli *stakeholders* all'interno del processo realizzativo a tutti i livelli (dalla formulazione dell'idea-progetto alla progettazione esecutiva).

L'importanza della visione di sistema viene qui ribadita per evidenziare il fatto che soltanto valutando il progetto all'interno di una quadro programmatico certo è possibile prevederne correttamente la domanda d'uso e valutarne la sua convenienza economico-finanziaria.

Inoltre, rispetto a quanto accade in altri Paesi europei, in Italia la programmazione delle politiche e le relative scelte di investimento non avvengono sulla base di una valutazione di sistema. Ciò accade sia quando bisogna definire gli investimenti in infrastrutture strategiche sia a livello di singolo progetto quando occorre definire le caratteristiche tecniche di un intervento. La mancanza di Linee guida obbligatorie per la valutazione economica degli investimenti rende difficile il confronto tra progetti alternativi e si traduce spesso in un'allocazione di risorse poco efficiente.

Infine, non è prevista al momento la presenza di momenti partecipativi e di confronto con gli *stakeholders*, il che rende complessa la gestione dell'eventuale dissenso nei confronti delle nuove opere con ripercussioni negative sui tempi e costi della realizzazione.

In questo studio ci si è soffermati sulle fasi propedeutiche alla progettazione vera e propria, vale a dire su quei momenti in cui occorre valutare il merito di un idea-progetto per soddisfare un determinato bisogno (pre-fattibilità) e in cui occorre tradurre l'idea-progetto in una soluzione tecnicamente fattibile che sia conveniente per la collettività e giustifichi l'utilizzo di risorse pubbliche per la sua realizzazione (fattibilità).

Il nostro ragionamento considera la fattibilità di un intervento non solo tecnica, economica e amministrativa, ma anche "sociale" e "territoriale". La fattibilità sociale permette di valutare i possibili fenomeni di rigetto da parte delle comunità locali e fornisce indicazioni sulle modalità progettuali da seguire per evitare opposizioni immotivate al progetto e individuare soluzioni che possano mitigare gli effetti negativi. La fattibilità territoriale valuta le possibili sinergie che possono scaturire dal progetto in tutti i settori produttivi, ad esempio gli impatti sul sistema economico-territoriale nel suo complesso.

Nella valutazione della fattibilità, di un'opera occorre, inoltre, considerare anche le condizioni di "attivabilità" dell'*iter* progettuale, vale a dire se esistono sul mercato le condizioni per il coinvolgimento di soggetti imprenditoriali privati interessati ad intraprendere il progetto, e se vi sono le disponibilità finanziarie pubbliche necessarie alla sua realizzazione: un progetto "fattibile" potrebbe risultare troppo oneroso per il *budget* disponibile e quindi potrebbe risultare non attivabile nella congiuntura economica corrente.

In tale ottica, è evidente che nella fase di valutazione non è possibile limitarsi ad una sola alternativa, ma occorre disporre di un insieme di ipotesi alternative da analizzare con pari grado di approfondimento rispetto dall'opzione "*do-minimum*", ovvero quella di non realizzare nuove infrastrutture ma migliorare quelle esistenti.

Lo Studio di fattibilità, si colloca quindi prima dell'avvio della progettazione (preliminare) di una specifica ipotesi progettuale; esso, sulla base delle analisi condotte può fornire le indicazioni dei fattori critici da approfondire nelle

successive fasi progettuali, e gli indirizzi da sviluppare in chiave "*Lean Smart e Green*", vale a dire nell'ottica di ridurre gli sprechi, cercando di sfruttare gli avanzamenti tecnologici per il miglioramento delle prestazioni, e attraverso soluzioni che siano rispettose del contesto ambientale e paesaggistico nel quale si inseriscono.

La metodologia di valutazione deve essere standardizzata ed è auspicabile che sia obbligatoria per legge e i risultati abbiano evidenza pubblica. A tale scopo è opportuno che al più presto anche l'Italia si doti di Linee guida per la valutazione economica degli investimenti, come accade nel resto dell'Europa.

È opportuno inoltre che la valutazione degli interventi sia fondata su metodi quantitativi basati su analisi "di sistema", ovvero su modelli matematici che attraverso la simulazione dell'interazione tra le componenti di un sistema fisico opportunamente schematizzato (ad esempio attraverso l'individuazione delle componenti di domanda e di offerta), permettano la valutazione degli impatti dell'intervento in esame sulle componenti interne ed esterne. Solo dopo una corretta analisi di sistema, si potrà procedere al confronto tra le alternative, sulla base di tecniche sintetiche di confronto delle alternative, ad esempio attraverso l'Analisi Costi-Benefici (ACB) e l'Analisi Multi-Criteri (AMC). A tale scopo è opportuno che questi strumenti siano utilizzati in maniera complementare in base agli obiettivi della valutazione, ed alle modalità di coinvolgimento degli *stakeholders* (che occorrerà in qualche modo prevedere in una o più fasi dell'*iter* progettuale). A nostro avviso, l'AMC si presta maggiormente ad essere utilizzata nelle fasi di *Public Engagement*, in primo luogo perché consente di tener conto esplicitamente di indicatori non strettamente monetari, ad esempio gli impatti ambientali, sulla sicurezza, sulla salute, il valore estetico di un'opera, etc. che possono risultare utili al fine di allargare il quadro conoscitivo degli impatti dell'opera e a comporre interessi contrastanti. L'ACB è preferibile quando c'è bisogno di un indicatore sintetico per procedere all'analisi di sensitività o all'individuazione di priorità d'intervento (*ranking*).

Infine, per ovviare all'incertezza che deriva dall'assenza di un quadro pianificatorio certo, sarebbe opportuno procedere alle analisi di sensitività rispetto a scenari di riferimento più o meno realistici. Inoltre, per ridurre l'aleatorietà dell'analisi legata alla stima incerta dei costi di realizzazione certi (in mancanza di un computo metrico estimativo), si potrebbe procedere attraverso stime cautelative ed usare esplicitamente un moltiplicatore dei costi di realizzazione e gestione.

Bibliografia essenziale

Censis (2012) *Tornare a desiderare le infrastrutture* atti del convegno "Un giorno per Martinoli", Roma.

Cascetta E. (2009) *Modelli per i sistemi di trasporto.* UTET Editori.

Cascetta E. (2011) *Il Public Engagement per infrastrutture condivise: Ipadd contro Nimby.* Fondazione Nord-Est: studi ricerche e progetti, newsletter n. 4/2011.

Cascetta E. (2012) *I sistemi di trasporto LEAN, SMART e GREEN: Linee guida per la pianificazione e la progettazione del 21° secolo.* Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (proposta in fase di valutazione).

European Commission - Directorate General Regional Policy (2008)*Guide To Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*.

Dosi C. (2002), *Gli Studi di fattibilità degli investimenti pubblici: finalità e requisiti*, atti del workshop "Gli Studi di fattibilità e la programmazione degli investimenti pubblici - Focus sulle infrastrutture". NUVAL, Roma.

HEATCO (2005) *Developing Harmonised European Approaches for Trasnport Costing and Project Assessment*. Deliverable 1: current practice in project appraisal in Europe.

Fujita M., Krugman P, Venables A. (2001) *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. MIT PreS.S.

Manterola J. (2012) *Ingegneria come opera d'arte*. Jaca Book, collana: DF / Saggi di architettura.

Mascarucci R. (2011) *Fattibilità e progetto – Territorio, economia e diritto nella valutazione preventiva degli investimenti pubblici*. Franco Angeli Editore.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2012) *Studio Comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità economica-finanziaria*.

NUVV (2001), *Studi di fattibilità delle opere pubbliche. Guida per la certificazione da parte dei Nuclei regionali di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (NUVV)*, Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, Roma (Italy).

PGTL (2001), *2° Piano Generale dei Trasporti e della Logistica*, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 14/03/2001.

Ponti M., Beria P. (2011) *Alcune note sulla valutazione dei progetti infrastrutturali in Italia.* TRASPOL working paper, Politecnico di Milano.

Programmazione e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta

*Fabrizio Balassone**

1. Introduzione

In Italia negli anni duemila la spesa per investimenti delle amministrazioni pubbliche è stata pari in media al 2,3 per cento del prodotto interno lordo, appena inferiore alla media dell'area dell'euro (2,5 per cento), nettamente superiore alla spesa tedesca (1,5 per cento). Nel 2010 la spesa è stata pari a quasi 32 miliardi di euro (2,1 per cento del PIL), di cui oltre 23 sono stati erogati dalle amministrazioni locali.

Si tratta di un ammontare ingente di risorse che può incidere significativamente sulla crescita economica del Paese sia nel breve-medio termine, sia nel lungo periodo. Da un lato, la spesa per investimenti – insieme con quella per acquisti di beni e servizi – costituisce spesa diretta e quindi è parte della componente del bilancio pubblico con il moltiplicatore più elevato, non mediato dal comportamento di altri soggetti economici come invece quello dei trasferimenti e delle imposte. Dall'altro, la dotazione di capitale pubblico è tra i fattori abilitanti che stanno alla base del potenziale di crescita di lungo periodo di un'economia.

L'impatto della spesa per investimenti, sia nel breve che nel lungo termine, dipende dall'efficienza con cui le risorse finanziarie sono impiegate. A parità di spesa, dall'efficienza dipendono sia la domanda attivata, sia l'aumento dello *stock* di capitale. Come accade per tutti i settori di attività economica, anche nel caso degli investimenti pubblici l'efficienza dipende dalla presenza di un vincolo di bilancio che induca selettività nell'impiego delle risorse e dalla qualità degli strumenti utilizzati in tale selezione.

In questo lavoro si esaminano le procedure che nel nostro Paese determinano la quantità di risorse destinate agli investimenti (in termini sia di stanziamenti, sia di massa spendibile annuale) e i legami tra il quadro finanziario e la selezione quantitativa e qualitativa dei progetti di investimento. In altri termini, si analizzano i processi che portano alla decisione di approvare l'esecuzione di un'opera e governano la valutazione della sua compatibilità con la programmazione di bilancio.

L'analisi è effettuata utilizzando come *benchmark* le caratteristiche chiave di un efficace sistema di programmazione degli investimenti pubblici, quali emergono dall'esame delle *best practices* internazionali (sezione 2). La sezione 3 pone a confronto con tale *benchmark* le istituzioni e le prassi adottate nel nostro Paese. La sezione 4 riassume le principali conclusioni del lavoro.

---

* Banca d'Italia, Servizio Studi di Struttura Economica e finanziaria. L'analisi è stata effettuata sulla base dei dati disponibili e della normativa vigente al 31 dicembre 2011. L'autore ringrazia Piero Casadio, Marco Ponti e Stefania Zotteri per i commenti a una precedente versione del lavoro. Le opinioni espresse nel lavoro non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza dell'autore.

2. Un sistema di programmazione di riferimento

2.1 La programmazione di bilancio

In un sistema di bilancio orientato al medio termine, date le previsioni macroeconomiche e quelle di entrata e di spesa "a politiche invariate", si stabiliscono gli obiettivi pluriennali per le entrate e per le spese totali coerenti con le linee generali della politica di bilancio (obiettivi di disavanzo e di debito) e, conseguentemente, i tetti di spesa pluriennali per le grandi categorie di bilancio, tra le quali gli investimenti[1].

Le decisioni circa l'avvio di nuovi progetti sono poi prese coerentemente con il quadro finanziario così delineato: il tetto individuato per la spesa per investimenti e le previsioni circa le occorrenze finanziarie relative ai progetti avviati in esercizi finanziari precedenti determinano le risorse disponibili per le nuove iniziative.

La definizione delle politiche con un riferimento pluriennale dovrebbe garantire che le decisioni tengano conto della sostenibilità, almeno nel medio periodo, dei programmi di spesa approvati. Questo richiede da un lato informazioni adeguate e dall'altro, nei paesi caratterizzati da un elevato grado di decentramento, meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo.

Con riferimento al primo aspetto, è necessario disporre di informazioni che facciano riferimento a una definizione sufficientemente ampia di operatore pubblico, siano disponibili con tempestività e siano di adeguata qualità. Questo per evitare che il giudizio sulla sostenibilità delle politiche non venga formulato in base a una visione parziale, datata o inattendibile delle condizioni di partenza. Inoltre, occorre che le previsioni macroeconomiche e le corrispondenti valutazioni dei futuri andamenti di finanza pubblica – sia programmatici, sia a politiche invariate – siano elaborate senza distorsioni. La trasparenza di dati, ipotesi e metodi sottostanti le previsioni è cruciale. Valutazioni indipendenti delle previsioni governative possono fornire un contributo importante.

Per quanto riguarda i meccanismi di coordinamento tra diversi livelli di governo due elementi sono stati sottolineati in letteratura: (1) regole chiare e stabili per la preparazione e per l'esecuzione dei bilanci delle amministrazioni locali; (2) meccanismi formalizzati per una trasparente allocazione tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche dello sforzo necessario a conseguire gli obiettivi di disavanzo e di debito complessivi.

L'evidenza empirica suggerisce che quando l'esigenza di migliorare i conti pubblici si fa pressante, ridurre la spesa in conto capitale (e quindi gli investimenti pubblici) è spesso la prima scelta dei governi. Per contrastare questa tendenza è stata spesso suggerita l'introduzione della cosiddetta *golden rule*, una regola che consente il ricorso al debito esclusivamente per finanziare gli investimenti pubblici: in tal modo cesserebbe l'incentivo a ridurre la spesa per investimenti perché i risparmi così ottenuti non sarebbero utilizzabili per finanziare altre spese. La *golden rule* è compatibile con il sistema di programmazione sopra descritto, ma andrebbe subordinata agli obiettivi di disavanzo e debito definiti all'inizio del processo di bilancio: l'indebitamento per gli investimenti non dovrebbe essere consentito incondizionatamente.

1 Questo modello è utilizzato, ad esempio, in Svezia e nel Regno Unito.

Tuttavia, la *golden rule* è stata criticata perché introduce una rigidità non giustificata nel sistema di bilancio: perché limitare l'indebitamento ritenuto compatibile con la stabilità finanziaria alle sole spese in conto capitale? Una delle attrattive della *golden rule* sta nella possibilità di ripartire il costo di un progetto nell'arco degli anni durante i quali esso produrrà i suoi benefici. Ma è stato rilevato che questa non è una caratteristica esclusiva del capitale fisico dato che anche le spese per l'istruzione e per la sanità (in altri termini, per il capitale umano) producono benefici differiti nel tempo. Inoltre, l'esperienza suggerisce che questo tipo di vincoli può incentivare classificazioni opportunistiche delle spese.

A prescindere dall'introduzione della *golden rule*, per evitare che nella fase di esecuzione del bilancio pressioni inattese sui conti pubblici risultino in riduzioni eccessive della spesa in conto capitale, possono essere utilizzate clausole di salvaguardia (*ring fencing*), si può cioè stabilire preliminarmente che eventuali risparmi rispetto alle spese inizialmente previste per investimenti pubblici non possano essere utilizzati per finanziare aumenti di spesa corrente (clausole di questo genere sono utilizzate, ad esempio, in Francia e nel Regno Unito).

2.2 La gestione degli investimenti

Rajaram et al. (2010) identificano alcune caratteristiche chiave di un efficace sistema di gestione degli investimenti pubblici e definiscono un insieme di indicatori di *input*, di processo e di prodotto che possono essere utilizzati per individuare gli elementi che più influiscono sull'efficienza complessiva del sistema.

In linea con la discussione svolta nella sottosezione precedente, gli autori sottolineano come la presenza di un vincolo di bilancio sia cruciale per garantire la compatibilità delle scelte di investimento con il complessivo equilibrio dei conti pubblici. Tra le caratteristiche chiave del sistema di gestione degli investimenti pubblici essi pongono pertanto l'esistenza di uno stretto legame con il ciclo di bilancio (i programmi di bilancio di medio periodo e il bilancio annuale devono definire l'ammontare di risorse disponibili per i progetti di investimento e devono tener conto dei costi di esercizio delle opere realizzate, l'utilizzo di bilanci pluriennali può facilitare la gestione contestuale di una pluralità di progetti e l'allocazione dei fondi nelle diverse fasi della vita di ciascun progetto).

Le altre caratteristiche individuate da Rajaram et al. (2010) sono:

(1) *La presenza di Linee guida strategiche che identifichino le priorità nazionali e di procedure standardizzate per la definizione di proposte di investimento.*

Le proposte di investimento dovrebbero includere, tra l'altro, l'indicazione della priorità strategica affrontata dal progetto, i risultati attesi, il costo previsto, le alternative progettuali che possono essere considerate al fine di ottenere il risultato atteso. Si tratta di elementi necessari a consentire una selezione di primo livello delle proposte di investimento sulla base della coerenza con le linee strategiche e della completezza dell'analisi preliminare di supporto.

(2) *L'utilizzo di procedure formalizzate per la valutazione dei progetti.*

Tali procedure dovrebbero includere studi di fattibilità preliminari e completi, analisi dei costi e dei benefici, analisi di impatto ambientale. Esse dovrebbero essere basate su Linee guida chiare per gli aspetti tecnici della valutazione, in modo da assicurare che i progetti siano valutati in maniera omogenea per il loro valore sociale ed economico.

(3) *La previsione di un controesame indipendente della valutazione.*

Tale controesame andrebbe effettuato in base alle procedure di cui al punto precedente in modo tale da ridurre il rischio di *optimism bias* nella valutazione dei costi e dei benefici del progetto.

(4) *Il monitoraggio della realizzazione dei progetti e la previsione di procedure per l'adeguamento degli stessi a mutamenti di contesto.*

Dovrebbe essere previsto un monitoraggio continuo del progetto che consenta, ad esempio, di chiedere un suo ripensamento ed eventualmente di sospendere l'erogazione dei finanziamenti nel caso in cui ci si renda conto che proseguire nella realizzazione del progetto non risponde più agli obiettivi inizialmente definiti. Questo suggerisce che i finanziamenti debbano essere strutturati in *tranches* corrispondenti alle diverse fasi di avanzamento dei lavori; la richiesta dei fondi relativi a ogni *tranche* dovrebbe essere accompagnata da una valutazione aggiornata del progetto.

(5) *La conduzione di valutazioni ex post dei progetti realizzati.*

Tali valutazioni dovrebbero verificare se il progetto è stato realizzato entro i tempi e con i costi inizialmente previsti (ed entro quelli eventualmente ridefiniti in seguito a variazioni del progetto); esse dovrebbero anche valutare la conformità dei risultati del progetto con le stime che avevano condotto alla sua approvazione.

Naturalmente, un prerequisito alla definizione delle Linee guida strategiche e quindi al corretto funzionamento di tutto il sistema di gestione degli investimenti descritto sopra è l'esistenza di un "registro" dei beni capitali esistenti con informazioni aggiornate sulle singole opere.

3. La programmazione in Italia

3.1 La programmazione di bilancio

La normativa italiana in materia di programmazione finanziaria è stata innovata dalla legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (Legge di contabilità e Finanza pubblica), modificata successivamente dalla legge n. 39 del 7 aprile 2011 per armonizzare il sistema nazionale delle decisioni di bilancio (in particolare, i contenuti e la tempistica di esame dei principali documenti contabili) alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri[2]. Secondo l'art. 1, comma 1 dell'attuale testo della legge 196 "Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica".

2 Al fine di assicurare il coordinamento *ex* ante delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri ha preso avvio, da gennaio del 2011, il cosiddetto "semestre europeo" (la decisione era stata presa dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010). La sorveglianza multilaterale dei bilanci nazionali prevede ora, tra l'altro, la presentazione contestuale – entro il 30 aprile di ciascun anno – da parte degli Stati membri, dei programmi di stabilità o di convergenza e dei programmi nazionali di riforma, i quali divengono i principali documenti della programmazione economico-finanziaria dei singoli Stati.

Il ciclo di programmazione fa perno sul **Documento di Economia e Finanza** (DEF) che il Governo presenta al Parlamento su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze entro il 10 aprile di ogni anno (il DEF ha sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria, che il Governo presentava al Parlamento in giugno-luglio). Il DEF contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo; in particolare, il Documento presenta gli obiettivi per l'indebitamento netto e per il debito del complesso delle amministrazioni pubbliche e dei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza e assistenza sociale. Il DEF indica inoltre l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi e fornisce un'indicazione delle misure che si prevede di adottare. Il documento è inviato, per il parere di competenza, alla Conferenza permanente per il coordinamento della Finanza pubblica (art. 10).[3]

La Nota di aggiornamento del DEF, che il Governo presenta al Parlamento su proposta del Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 20 settembre di ogni anno, aggiorna previsioni e obiettivi del DEF e, in coerenza con questi, indica il contenuto del **Patto di Stabilità interno**[4] e le sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto dello stesso, nonché il contenuto del **Patto di Convergenza**[5]. Se gli obiettivi indicati nella Nota sono diversi da quelli del DEF, il documento è inviato (entro il 10 settembre) alla Conferenza permanente per il coordinamento della Finanza pubblica (art. 10 bis). Infine, il disegno di Legge di stabilità, che ha sostituito il disegno di Legge finanziaria, deve essere presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, insieme al disegno di Legge di bilancio (art. 7). Il Patto interno, il Patto di C,onvergenza e la Legge di stabilità definiscono le misure necessarie a conseguire gli obiettivi di Finanza pubblica indicati nel DEF e nella Nota di aggiornamento.

Si tratta di una normativa in linea con il *benchmark* delineato nella Sezione precedente, con la non trascurabile eccezione relativa agli obiettivi per grandi categorie di bilancio.

Per quanto riguarda il coordinamento, la Legge di contabilità e Finanza pubblica definisce un quadro piuttosto frammentario. In particolare, sono diverse le procedure stabilite per le regioni a Statuto ordinario (RSO), le province e i comuni, da una lato, e per le regioni a Statuto speciale e le province autonome, dall'altro. Per le prime è il Patto di Stabilità interno a definire gli interventi necessari per il conseguimento degli obiettivi coerenti con il quadro programma-

3 Il DEF si articola in tre sezioni: la prima e la terza corrispondono, rispettivamente, al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma (i documenti programmatici previsti dalla normativa europea); la seconda sezione contiene l'analisi degli andamenti di finanza pubblica nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi, nonché il dettaglio delle previsioni a legislazione vigente per almeno il triennio successivo e un'indicazione delle corrispondenti previsioni a politiche invariate per grandi aggregati.

4 Il Patto di stabilità interno, in vigore dal 1999, è volto ad assicurare il concorso degli enti territoriali al rispetto delle regole europee. Inizialmente il Patto fissava obiettivi per il saldo di bilancio, coerentemente con un assetto basato sulla responsabilità finanziaria degli enti territoriali. L'aggregato di riferimento è stato ripetutamente modificato, dapprima con l'esclusione di un numero sempre maggiore di voci dal saldo di bilancio e poi, dal 2002, con l'esplicita adozione di vincoli alla spesa per le Regioni (e anche per gli Enti locali nel biennio 2005-06).

5 Il Patto di convergenza, previsto dalla legge 42/2009, deve essere definito annualmente dal Governo nell'ambito del disegno di legge di stabilità (che ha sostituito la precedente legge finanziaria) e delineare un percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio degli enti delle amministrazioni locali, fissando, per ciascun comparto, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito, nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, pure prevista dalla legge 42/2009, ha, fra gli altri, il compito di vigilare sul rispetto del Patto.

tico del DEF (art. 8, comma 2). Per le seconde, invece, la legge si limita a indicare l'obbligo di determinare gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con quelli programmatici del DEF (art. 8, comma 1).

Il difetto di strutturazione del processo (che tra l'altro sembra doversi ripetere annualmente, indebolendo l'orientamento al medio termine dell'intero ciclo di programmazione) è un elemento particolarmente problematico. Sembra delinearsi una situazione in cui i trasferimenti dal centro alla periferia diventano oggetto di contrattazione annuale, a detrimento della possibilità di utilizzare la determinazione su base pluriennale degli stessi come strumento di disciplina di bilancio. Si rischia di continuare a non sfruttare il principale vantaggio potenziale del federalismo fiscale: la maggiore sensibilità degli elettori all'uso delle risorse prelevate localmente determina un maggiore incentivo a garantire l'efficienza dell'amministrazione solo se il vincolo di bilancio così rafforzato non è poi indebolito da un'eccessiva flessibilità del contributo statale. Risulteranno determinanti a questo proposito le modalità con cui saranno determinati e applicati i costi *standard* per la fornitura dei servizi essenziali e la relativa perequazione.

I limiti della disciplina della programmazione fin qui descritta si applicano, anzi si amplificano, con riferimento alla gestione della spesa per investimenti. Un'indicazione vincolante e su base pluriennale della massa spendibile per investimenti manca per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori. La spesa per investimenti, infatti, non figura tra gli obiettivi da indicare nel DEF con riferimento al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Nel tentativo di ottenere una valutazione complessiva almeno delle risorse veicolate attraverso il bilancio dello Stato, con riferimento a quest'ultimo la legge richiede l'indicazione (artt. 10 e 10 bis): (i) delle risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate (art.10, comma 3, lett. *b)*); (ii) di un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare (art. 10 bis, comma 4); (iii) di una ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera nonché dell'ammontare utilizzato (art. 10 bis, comma 4); (iv) del programma predisposto ai sensi della cosiddetta "Legge obiettivo" (art. 10, comma 8). Si tratta però di indicazioni tutte in termini di competenza (stanziamenti), la cui traduzione in termini di spesa non è immediata.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali, manca l'indicazione dell'ammontare dei trasferimenti che esse potranno ricevere dal bilancio dello Stato. La legge stabilisce che per la spesa in conto capitale la Nota di aggiornamento al DEF e le legge di stabilità, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della Finanza pubblica, individuino "la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera Pubblica amministrazione" (art. 8, comma 4). Si tratta, nuovamente, di un'indicazione annuale che mal si concilia con una programmazione di medio termine in generale e, in particolare, con la natura pluriennale dell'attività di investimento. Il dettato di quest'ultima norma sembra implicare una situazione in cui il Patto di Convergenza e il Patto di Stabilità interno individuano per le amministrazioni locali un obbligo di bilancio in pareggio al netto delle spese per investimenti (come previsto dalla Costituzione), che non è esattamente in linea con le scelte effettuate negli ultimi anni. Inoltre, resta tuttora in vigore la normativa sui limiti al debito per le amministrazioni locali, con cui il disposto della Nota di aggiornamento e della Legge di stabilità dovrà evidentemente essere reso coerente.

3.2 La gestione degli investimenti

La programmazione degli investimenti pubblici non sempre si basa su Linee guida strategiche, né a livello centrale, né a livello locale. Negli ultimi venti anni i documenti programmatici nazionali sono stati predisposti a intervalli molto ampi, senza continuità nell'azione di indirizzo: all'inizio degli anni '90 è stato predisposto un "Piano delle opere necessarie", nel 2001 il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica. A livello locale sono rarissimi gli esempi di documenti programmatici.

La normativa prevede un processo formalizzato per l'individuazione delle opere da realizzare in ciascun esercizio finanziario, ma la selezione non è vincolata alle prescrizioni di documenti di indirizzo strategico. In particolare, è stabilito che l'attività di realizzazione dei lavori di tutte le amministrazioni si svolga sulla base di un programma triennale e di suoi aggiornamenti annuali (art. 14, l. 109/1994). Il programma deve prevedere un ordine di priorità. Per le opere di interesse nazionale, la Legge obiettivo (l. 443/2001) ha previsto una specifica procedura: l'elenco delle opere è individuato su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di intesa con gli altri Ministeri competenti e con le regioni, con approvazione del CIPE e della Conferenza Unificata.

Non c'è una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti. In generale l'inclusione di un lavoro nell'elenco annuale è subordinata all'approvazione di uno studio di fattibilità e, per i lavori di importo elevato, di un progetto preliminare. Per le opere di interesse nazionale, è prevista una relazione istruttoria secondo un modello di scheda di progetto che comprende anche un quadro economico-finanziario articolato per interventi e per lotti. La Legge 350/2003 (art. 4, comma 134) stabilisce anche che, ad eccezione delle opere di competenza delle concessionarie, la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE debba essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall'opera. Il CIPE ha anche approvato lo schema-tipo di piano economico-finanziario (delibera 11/2004) che consente alcune valutazioni sulla utilità e redditività di progetti a tariffa, da presentare unitamente al progetto preliminare. Tuttavia, "non risulta che la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE sia sistematicamente accompagnata da una analisi costi-benefici né esistono dati pubblici sull'effettivo utilizzo dello schema predisposto dal CIPE" (Commissione tecnica per la Finanza pubblica – CTFP, 2008, pag. 107)[6].

L'analisi dei metodi di valutazione va al di là dell'ambito di questo lavoro, ciò che rileva in questa sede è che non esistono Linee guida obbligatorie per la valutazione. L'assenza di un quadro di riferimento unitario pregiudica qualità e trasparenza delle analisi prodotte, anche per progetti di grande rilevanza, e la loro confrontabilità. Inoltre, generalmente la valutazione viene effettuata nel momento della progettazione preliminare, limitatamente a un singolo progetto e non in fase di piano, con la conseguenza che il quadro delle alternative risulta insufficiente (CTFP, 2008).

Rilievi a questo riguardo sono stati mossi anche dalla Corte dei Conti (2007a). Gli esempi non mancano: la lunga discussione sul tracciato da privilegiare nel completamento dell'autostrada tirrenica (Livorno-Civitavecchia) è avvenuta

6 A titolo di confronto, si considerino le indicazioni fornite nel libro verde sulla valutazione dei progetti del Regno Unito: "The first step is to carry out an overview to ensure that two pre-requisites are met: firstly that there is a clearly identified need and secondly that the proposed intervention is likely to be worth the cost. The second step is to set out clearly the desired outcomes and objectives of an intervention in order to identify the full range of options that may be available to deliver them. The third step is to carry out an option appraisal" H.M. Treasury (2003, p. 4)

in assenza di una valutazione della soluzione caldeggiata dalla regione Toscana, di quella sostenuta dal Ministero delle Infrastrutture e della terza opzione, legata all'ampliamento dell'esistente (Casadio e Paccagnella, 2011); le valutazioni della domanda per la linea Torino-Lione effettuate dalla Commissione intergovernativa "a molti studiosi parevano comunque assai ottimistiche" (Ponti, 2011).

Nei mesi di settembre e ottobre del 2005 un'indagine della Banca d'Italia ha raccolto i giudizi di un campione di imprese italiane con prevalente attività nel comparto delle opere pubbliche riguardo alla rilevanza delle diverse cause di ritardo e di aggravio dei costi nella realizzazione dei lavori. L'indagine ha sottolineato le difficoltà delle amministrazioni nel definire una scheda di domanda per i lavori pubblici che associ ai diversi progetti una valida stima di costi e tempi di realizzazione - la domanda pubblica risulta spesso mal specificata e soggetta a revisioni - che comportano ritardi e contenzioso nell'esecuzione dei lavori (si vedano i riferimenti in Banca d'Italia, 2011).

La selezione dei progetti viene effettuata come parte del progetto di bilancio[7] ma la frammentarietà delle fonti di finanziamento incentiva il ricorso al finanziamento parziale delle opere (anche attraverso la parcellizzazione in lotti funzionali[8]) che ostacola la razionale programmazione dell'attività e non permette di completare l'intervento ai fini di una piena fruibilità dello stesso.

Come ha osservato la Corte dei Conti (2007a), "la mancata quantificazione del fabbisogno globale [...] pregiudica sia la programmazione in senso generale, che la reale conoscenza delle situazioni in ordine alle quali devono essere compiute le concrete scelte. Se da un lato questa incompleta rappresentazione giustifica l'adozione di criteri a pioggia che appaiono l'unica alternativa all'immobilismo conseguente all'attesa di una valida quantificazione del fabbisogno complessivo e di quelli analitici, dall'altro preclude un razionale, efficace ed economico impiego delle limitate risorse a disposizione. La mancanza di chiarezza circa il residuo fabbisogno da finanziare può [...] provocare sovrapposizioni di finanziamenti dei lavori afferenti a lotti finanziati ed in corso di realizzazione sulla base di finanziamenti precedenti e diversi" (pag. 46).

Similmente il rapporto 2008 sulla revisione della spesa rileva che "l'assegnazione di finanziamenti parziali è uno strumento per attivare il maggior numero di interventi a risorse date e, nell'ipotesi che si provveda a reperire in tempi utili il fabbisogno finanziario residuale, costituisce un volano per la spesa di investimento. Al tempo stesso questo strumento impone un'ipoteca implicita su fondi futuri necessari per assicurare il completamento delle opere senza che però siano stati assunti impegni formali in merito [...] e senza la certezza che questi fondi siano effettivamente disponibili nei tempi previsti, con il conseguente rischio di non completare le opere avviate" (CTFP, 2008; pag. 108).

Lo stesso rapporto sottolinea come il finanziamento degli interventi della Legge obiettivo presenti elementi di criticità derivanti dalla molteplicità e dalla dispersione delle fonti di finanziamento. La coesistenza di più fonti di finanziamento e la loro eccessiva dispersione comportano problemi dal punto di vista gestionale (eccessivo numero di ammini-

7 L'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari disponibili. I lavori non compresi nell'elenco annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte di amministrazioni pubbliche. Per quanto riguarda la legge obiettivo, gli stanziamenti annuali sono individuati sulla base della lista di interventi definita dal CIPE e approvati nella successiva sessione di bilancio.

8 Potenzialmente accresciuta dalla legge finanziaria per il 2010 che ha introdotto il concetto di "lotto costruttivo".

strazioni coinvolte, interrelazioni con finanziamenti di altri programmi), possono generare effetti negativi dal punto di vista della trasparenza e della responsabilità in merito all'attuazione dei progetti e disincentivare la partecipazione dei privati alla realizzazione delle opere.

Ulteriori inefficienze derivano dall'ampio ricorso ai contributi pluriennali, autorizzazioni di spesa che determinano il costo annuale per il bilancio dello Stato di interventi che possono essere ripartiti su orizzonti temporali molto estesi (anche fino a trenta anni) e che sostanzialmente si traducono nell'autorizzazione di soggetti terzi a contrarre mutui il cui onere di rimborso, per capitale e interessi, sarà a carico dello Stato nel limite annuo definito dal contributo pluriennale. CTFP (2008) ha sottolineato come l'utilizzo dei contributi pluriennali contribuisca a rendere poco trasparente il quadro finanziario, creando un vasto bacino di impegni futuri, senza consentire il pieno controllo di come questo si tradurrà in flussi di cassa. In particolare, l'indebitamento effettivo dello Stato rimane "nascosto" nei conti dell'ente beneficiario; il bilancio dello Stato si irrigidisce, nella misura in cui aumenta la quota di spesa non comprimibile, corrispondente alle annualità per l'ammortamento di mutui già contratti; si perde l'informazione immediata (connessa con la "lettura" degli impegni e dei pagamenti di bilancio) circa l'effettivo stato di avanzamento delle opere dal momento che l'erogazione del mutuo e il conseguente pagamento delle rate di rimborso non sempre sono collegati allo stato di avanzamento dell'opera.

L'attività di monitoraggio svolta non consente di definire con sufficiente precisione lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni generali sull'efficienza del processo di realizzazione delle opere.

Le informazioni raccolte dall'Osservatorio dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) presentano gradi di aggiornamento diversi in funzione della regione che inserisce i dati. L'Osservatorio è organizzato per "interventi" (lavori), non facilmente riconducibili alle opere, in mancanza del codice unico di progetto (CUP), la cui diffusione procede a rilento. AVCP (2007) avverte che solo fino al 2004 le informazioni presenti nella banca dati possono considerarsi complete; Decarolis e Palumbo (2011), che utilizzano tale banca dati per effettuare una ricognizione dei costi indotti dalla rinegoziazione dei contratti pubblici, sulla base di un confronto con altre fonti informative osservano che anche i dati del 2004 appaiono incompleti; inoltre, rilevano come frequentemente le stazioni appaltanti omettano di trasmettere all'Osservatorio AVCP i dati riguardanti la conclusione dei lavori, nonché la presenza di anomalie nei dati trasmessi[9].

Secondo la Corte dei Conti (2007b) queste ampie lacune informative vanno ricondotte alla generalizzata assenza di una "cultura della programmazione e del monitoraggio" sia all'interno della PA, sia nei rapporti con i privati. Ad esempio, nel caso dei lavori appaltati dai Provveditorati interregionali alle opere pubbliche nel periodo 2002-06, l'Ispettorato generale di Finanza ha rilevato che "in nessun caso si è riscontrato che gli uffici sede del Provveditorato Interregionale avessero cognizione dei lavori in corso presso le altre sedi coordinate" (pag. 139).

Le carenze del processo di valutazione si riflettono in costi unitari elevati nel confronto internazionale; quelle del monitoraggio costituiscono un ostacolo a ogni azione volta alla riduzione dell'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi, anch'essa elevata nel confronto internazionale.

9 In particolare gli autori lamentano l'assenza di informazioni utilizzabili per le regioni Basilicata e Campania.

La realizzazione delle autostrade in Italia ha richiesto costi al chilometro più che doppi rispetto a quelli sostenuti in Spagna; quella delle ferrovie ad Alta Velocità dei costi per chilometro circa tre volte superiori rispetto a quelli di Francia e Spagna (AVCP, 2008). Una parte non trascurabile di queste differenze riflette senz'altro le caratteristiche orografiche dei paesi. Tuttavia, una parte altrettanto significativa discende da scelte tecniche la cui economicità non sempre viene adeguatamente vagliata. Cullino e Fabrizi (2011), ad esempio, rilevano come nella lista dei progetti TEN-T "il progetto della Nuova Linea Torino Lione (progetto prioritario 6) venga presentato come semplice *railway axis* e non come *high-speed railway axis*", soluzione invece adottata per la tratta di competenza italiana, con un sensibile aumento dei costi unitari di realizzazione.

Pur nell'incompletezza dell'informazione, la diffusione dei ritardi nei tempi di esecuzione e le ricorrenti eccedenze dei costi rispetto ai preventivi suggeriscono che i margini di miglioramento siano particolarmente ampi. Secondo i dati dell'AVCP, tra il 2005 e il 2009, il 60 per cento degli interventi per lavori pubblici superiori a 150.000 euro si è concluso con un ritardo superiore al 20 per cento del tempo inizialmente previsto; più del 14 per cento degli interventi ha registrato aggravi di costo superiori al 20 per cento (AVCP, 2010).

Le statistiche ufficiali sono difficili da interpretare perché non consentono di distinguere gli effetti dovuti a varianti o a sospensioni dei lavori e quindi di valutare le cause ultime del rallentamento dei lavori (il contenzioso spesso deriva da carenze progettuali e amministrative).

È difficile effettuare confronti internazionali sistematici in materia di eccessi di costi e tempi di realizzazione delle opere. Tuttavia, con riferimento ai principali progetti co-finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, uno studio recente, effettuato per la Commissione Europea, ha evidenziato come, tra il 2000 e il 2006, in Italia i ritardi di esecuzione siano stati pari in media all'88 per cento dei tempi inizialmente stimati, contro una media europea del 26 per cento, e gli aggravi di costo siano stati pari al 38 per cento, contro una media europea del 21 per cento (RGL Forensics, Faber Maunsell/Aecom e Frontier Economics, 2009).

Non mancano poi esempi relativi a singole opere che sembrano avvalorare l'ipotesi che ritardi e sovraccosti italiani siano superiori a quelli riscontrabili negli altri paesi della UE: "l'Eurotunnel tra Francia e Inghilterra è stato progettato e assegnato in 6 anni e costruito in 7; il ponte più lungo del mondo, di oltre 30 km, vicino a Shanghai, è stato costruito in meno di 5 anni; il ponte Vasco De Gama (Lisbona), lungo 18 km, in 3 anni. In Italia, risale agli anni '80 l'ideazione di opere ancora in corso, come il raccordo di Genova, la variante di Valico Firenze-Bologna, l'allargamento e la messa in sicurezza della Salerno-Reggio Calabria" (Bentivogli et al., 2011; nota 9).

Il coordinamento tra livelli di governo, le cui carenze sotto il profilo finanziario sono già state sottolineate, mostra limiti anche nella fase di programmazione ed esecuzione degli interventi. Dopo la Riforma costituzionale del 2001, Stato e regioni hanno competenze concorrenti in materia di investimenti pubblici, senza un riferimento netto alla dimensione prevalente, nazionale o locale, degli interessi coinvolti. La Legge obiettivo del 2001 ha cercato di delimitare un ambito di prevalenza del livello decisionale nazionale su quello regionale, anche per alcune scelte localizzative. Ne

è risultato un notevole contenzioso, progressivamente superato da diverse sentenze emesse dalla Corte costituzionale, tra il 2003 e il 2005, che hanno evidenziato la necessità di stipulare intese tra Stato e regioni riguardo alla localizzazione delle infrastrutture[10].

4. Conclusioni

La discussione nelle sezioni precedenti ha individuato una serie di criticità nel sistema di programmazione finanziaria e di gestione degli investimenti pubblici del nostro Paese.

Per quanto riguarda la programmazione di bilancio sono stati sottolineati la mancanza di obiettivi pluriennali per grandi categorie di bilancio (e quindi per gli investimenti) e la mancanza dei dettagli delle modalità secondo le quali dovrebbero essere operativi gli strumenti di coordinamento tra i vari livelli di governo.

Per quanto riguarda la gestione degli investimenti pubblici, l'attenzione si è concentrata su: l'infrequente riferimento a linee guide strategiche nella programmazione; l'assenza di una valutazione sistematica dei costi e dei benefici dei progetti, che concorre a determinare costi unitari elevati nel confronto internazionale; la frammentarietà delle fonti di finanziamento e il conseguente ricorso al finanziamento parziale delle opere; le carenze del monitoraggio che non consente di controllare lo stato di avanzamento degli interventi e di formulare valutazioni sull'efficienza nella realizzazione delle opere, ostacolando le azioni volte a ridurre l'eccedenza di costi e tempi di realizzazione rispetto ai preventivi, anch'essa elevata nel confronto internazionale; la sovrapposizione di competenze nella programmazione e nell'esecuzione degli interventi.

Si tratta di conclusioni in linea con quelle di CTFP (2008) che già rilevava che "in fase di programmazione mancano procedure di valutazione che garantiscano l'allocazione efficiente delle risorse tra i diversi impieghi; (…) il risultato sfugge alla verifica e al controllo del soggetto finanziatore in quanto mancano sistematici flussi informativi e meccanismi efficaci di monitoraggio; (…) il finanziamento si presenta incerto, frammentario e parziale, senza un disegno razionale di programmazione finanziaria e con seri problemi di sostenibilità" (pag. 81).

Per muovere verso il superamento delle criticità, CTFP (2008) suggeriva di:

a) ridurre la frammentarietà del quadro finanziario, assicurando una gestione coordinata e unitaria di tutte le risorse finanziarie che contribuiscono al finanziamento dei progetti e consentendo finanziamenti parziali solo se riconducibili a lotti effettivamente funzionali e subordinatamente all'acquisizione di informazioni sul progetto generale che consentano di valutare tale funzionalità;
b) accrescere la trasparenza del bilancio dello Stato procedendo a una ricognizione puntuale dei contributi pluriennali in esso iscritti per accertarne l'effettiva attivazione e lo stato di avanzamento dei corrispondenti interventi, introducendo un apposito allegato ai documenti di programmazione;

10 Oltre alla sovrapposizione delle competenze, si registra una diffusa fragilità dei meccanismi istituzionali di coordinamento col territorio. La realizzazione pratica anche delle opere oggetto di intesa con le Regioni si scontra con la grave mancanza di procedure codificate che favoriscano la partecipazione e il dibattito col territorio nelle scelte localizzative. Sulla partecipazione si argomenta spesso l'utilità di rifarsi alle esperienze francesi delle enquêtes publiques e del débat public.

c) definire a livello centrale – per tutti gli stadi di valutazione degli interventi – Linee guida obbligatorie, standardizzate e metodologicamente solide;

d) adottare regole di trasparenza per le informazioni relative ai costi, ai finanziamenti e allo stato di attuazione delle opere per rendere possibile il monitoraggio dello stato di realizzazione delle opere con periodiche relazioni al Parlamento e il monitoraggio a consuntivo di singoli interventi in relazione ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti.

Le modifiche introdotte con le leggi 196/2009 e 39/2011, pur con i limiti già discussi nella sezione 3.1, mirano a ridurre la frammentarietà dei finanziamenti e ad accrescere la trasparenza del bilancio. Inoltre, la legge 196/2009 ha previsto una delega al governo per l'adozione "di uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche". La delega indicava i seguenti principi e criteri direttivi per l'emanazione dei conseguenti decreti legislativi:

a) "introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni [la cosiddetta Legge obiettivo];

b) predisposizione da parte del ministero competente di Linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;

c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;

d) potenziamento e sistematicità della valutazione *ex post* sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni *ex ante*;

e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;

f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere;

g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti."

Si tratta di indicazioni in linea con quelle espresse da CTFP (2008), che confermano indirettamente la rilevanza dei problemi sottolineati in quella sede e in questo lavoro. I decreti legislativi di attuazione della delega sono stati emanati il 29 dicembre del 2011 (D.lgs. n. 228 e n. 229) . Il loro impatto potrà essere valutato solo nei prossimi mesi, quando tutti i decreti amministrativi che completano l'impianto normativo saranno entrati in vigore.

Bibliografia essenziale

AVCP (2007), *Relazione annuale*, Roma.
(2008), *L'attività di regolazione come strumento di efficienza del mercato dei contratti pubblici*, intervento del presidente Giampaolino L. al Convegno *Infrastrutture e servizi: competitività e regole*, Roma 26 giugno 2008.
(2010), *Relazione annuale*, Roma.

Balassone F. e D. Franco (2000), *Public Investment, the Stability Pact, and the Golden Rule*, *Fiscal Studies*, vol. 21, no. 2, pp. 207–229.

Banca d'Italia (2011), *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni, n. 7.

Bentivogli C., Casadio P. e R. Cullino (2011), *I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali,* in Banca d'Italia (2011).

Casadio P. e M. Paccagnella (2011), La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia, in Banca d'Italia (2011).

Corte dei Conti (2007a), *Relazione sulle risultanze dell'attività di controllo sulla gestione amministrativa e contabile delle risorse erogate per incentivare la realizzazione delle Grandi Opere inserite nel programma della legge-obiettivo*, Roma.
(2007b), deliberazione n. 12/2007/G.

Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica* – Rapporto 2008, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma.

Cullino R. e C. Fabrizi (2011), *Senza la base non si può cantare – La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese*, in Banca d'Italia (2011).

Decarolis F. E G. Palumbo (2011), *La rinegoziazione dei contratti di lavori pubblici: un'analisi teorica ed empirica*, in Banca d'Italia (2011).

H.M. Treasury (2003), *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*.

Ponti M. (2011), *Discussione*, in Banca d'Italia (2011).

Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Nataliya Biletska e Jim Brumby (2010), *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management* , *World Bank Policy research Working Paper 5397, August*.

RGL Forensics, Faber Maunsell/Aecom e Frontier Economics (2009), *Efficiency: Unit costs of major projects, Ex-post evaluation of cohesion policy programmes 2000-06, Final Report*, Bruxelles.

Il dialogo con gli attori locali

Iolanda Romano e Andrea Pillon***

Premessa

L'oggetto del presente contributo è il dialogo con gli attori locali, inteso come strumento di anticipazione e gestione delle criticità che si incontrano nella realizzazione delle infrastrutture, quando si manifestano dei conflitti con i territori in cui sono destinate ad insediarsi. L'obiettivo è di riassumere gli esiti di un'analisi comparativa condotta da Avventura Urbana in questi anni che ha permesso il confronto fra metodi ed esperienze realizzate in Italia e nel contesto internazionale, per articolare una proposta di intervento che si adatti al contesto italiano[1]. Il percorso ha visto un importante momento di sintesi nel recente seminario di approfondimento promosso da *italiadecide* "Prevenzione e gestione dei conflitti nella realizzazione di grandi infrastrutture" (tenuto il 30 gennaio 2012, nella Sala del Mappamondo presso la Camera dei Deputati). Il seminario si è incentrato sull'analisi di tre casi di studio, ritenuti emblematici per poter osservare metodi diversi di gestione dei conflitti[2].

Dai processi analizzati sono stati evidenziati gli elementi di trasferibilità al fine di mettere a fuoco gli elementi fondamentali di un modello di confronto con gli attori locali da attuare in una fase propedeutica della progettazione, ossia quando ancora ci sono i margini per una revisione del progetto. La discussione che si è sviluppata nel seminario, con esperti sia dell'ambito delle infrastrutture e trasporti sia della mediazione, ha fatto emergere un'ampia *convergenza* intorno ad alcune questioni che si ritengono fondamentali per la definizione del modello di intervento e che vengono sinteticamente presentate in questo contributo.

---

* Presidente e Amministratore delegato di Avventura Urbana

** Socio di Avventura Urbana

1 Avventura Urbana, società fondata nel 1992 e con sede a Torino e Firenze, ha un'esperienza ventennale nella gestione di processi di mediazione pubblica. La ricerca comparativa con gli Stati Uniti si è sviluppata a partire da una fellowship svolta in USA fra il giugno e ottobre del 2009 per conto del German Marshall Fund degli Stati Uniti e con diversi seminari organizzati in Italia dal 2009 al gennaio 2012 con esperti di mediazione a scala internazionale: John Forester, Peter Adler, Mike Hughues, Juliana Birkoff, Mary Margaret Golten, Susan Podziba (con la Regione Emilia Romagna); Carolyn Luckensmeier, Roger Barnier, Mediators Beyond Borders, (con la Regione Toscana), Lawrence Susskind (con Marianella Sclavi).
Gli esiti della ricerca sono trattati in forma più estesa in un testo in corso di pubblicazione sul tema del confronto pubblico (Iolanda Romano, Cosa fare, come fare, 2012 Chiarelettere, Milano).

2 Il seminario è stato organizzato da *italiadecide* insieme al Prof. Luigi Bobbio e Avventura Urbana. Sono intervenuti, per i casi: Mario Virano, Commissario di Governo per l'Osservatorio per la Linea ferroviaria Torino-Lione, l'assessore Andrea Ranieri del Comune di Genova, Alberto Selleri di Società autostrade, l'assessore Ugo Ferrari del Comune di Reggio Emilia; come esperti Luigi Bobbio (Università di Torino), Paolo Urbani (Università di Roma), Iolanda Romano (Avventura Urbana).

1. Introduzione

Sempre più spesso in Italia si manifestano i conflitti sulle infrastrutture ed altri impianti indesiderati, come dimostra il recente inasprimento del conflitto sulla Tav in Val di Susa[3]. Si tratta di opere di interesse pubblico che generano impatti su territori limitati e pertanto, e sempre più spesso in Italia, si configurano come opere controverse e ad alto potenziale di conflittualità fra promotori e comunità locali. I conflitti relativi agli impianti indesiderati introducono un dilemma ricorrente: "è giusto che i costi di un'opera che va a vantaggio di tanti siano sostenuti da pochi?" e se si, "a quali condizioni l'opera deve essere progettata e realizzata?"[4].

Nel caso delle infrastrutture, rispetto ad altri impianti (inceneritori, centrali elettriche, rigassificatori, centri commerciali, *resort* turistici, parchi eolici e fotovoltaici etc.) il dilemma si presenta in forma amplificata, per via del forte consumo di suolo implicato nella realizzazione delle opere e anche per il bacino solitamente esteso di potenziali fruitori dei servizi. In generale tuttavia alcune questioni che si possono sollevare nel corso di un conflitto sono ricorrenti: la fattibilità tecnica, l'impatto ambientale e sulla salute, l'equità sociale, lo sviluppo economico, agricolo, occupazionale, la qualità del paesaggio, le compensazioni finanziarie ed ambientali per mitigare gli interventi e così via. Lo scontro fra le posizioni favorevoli e contrarie in merito alle infrastrutture spesso genera uno stallo decisionale, che si traduce in un forte rallentamento dei processi di realizzazione delle opere, e a volte, al blocco definitivo. Per far fronte a questa situazione di *impasse* i promotori delle opere ricorrono sempre di più a forme di intervento straordinario, che dovrebbero accelerare i percorsi autorizzativi e le realizzazioni[5]. D'altra parte le comunità locali sono diventate più abili ad organizzare le proprie proteste utilizzando, oltre alle manifestazioni, varie forme di ricorso che spostano le decisioni in sede giudiziaria, spesso con esiti a loro favorevoli.

Questa situazione spesso si traduce nell'*escalation* del conflitto e nella incapacità di ricostruire un terreno di dialogo fertile per trovare una via d'uscita. Ma ci sono esperienze, sia in Italia che all'estero, che dimostrano che è possibile affrontare questi conflitti in forma più costruttiva del semplice braccio di ferro. I processi di confronto strutturato con gli attori locali permettono infatti di affrontare le questioni in gioco in una chiave propositiva. Costruiscono delle arene pubbliche in cui il dibattito è articolato e sostenuto da una base informativa, in modo tale che la discordanza tra le posizioni e gli interessi non si risolva in uno stallo ma in una migliore comprensione del problema. Questo può significare la semplice analisi del progetto, al fine di metterne in luce aspetti di forza e di debolezza, oppure il tentativo di trasformare il conflitto nella ricerca di una soluzione il più possibile consensuale per risolvere il problema. Non si tratta di favorire una generica "partecipazione" dei cittadini al dibattito su un'opera ma della scelta di organizzare processi che siano: 1- focalizzati su questioni pubbliche definite e controverse; 2- organizzati in modo che tutti gli interessi impattati da una decisione siano rappresentati; 3- strutturati in modo si generi apprendimento attraverso forme

3 Secondo i risultati dell'ultimo rapporto dell'Osservatorio Nimby Forum, in Italia sono 331 le infrastrutture e gli impianti oggetto di contestazioni. Tra questi, 163 sono i casi emersi nel solo 2011, mentre i restanti 168 esistono già dal 2004.

4 Si rimanda al recente articolo di Luigi Bobbio "Conflitti territoriali: sei interpretazioni" (in TeMa Vol 4 - No 4 - dicembre 2011 - pagg. 79-88) per una lettura delle possibili diverse interpretazioni delle contestazioni locali.

5 Un esempio recente è l'approvazione della legge regionale toscana n. 35 del 1 agosto 2011 che attribuisce poteri sostitutivi alla Regione in caso di mancata approvazione delle "opere strategiche" da parte dalle amministrazioni locali.

di collaborazione tra i partecipanti; 4- realizzati in tempi certi e con un forte orientamento alla produzione di esiti.

La recente dichiarazione del Governo[6] di voler adottare il modello del *débat public* francese per il confronto con gli attori locali sulle opere è un segnale incoraggiante di come, anche nel nostro paese, sia matura una riflessione su quale sia il modello da adottare nel Paese. Le opportunità offerte da un'ampia strumentazione a disposizione e i risultati incoraggianti delle esperienze più avanzate possono essere analizzate quindi con l'obiettivo della trasferibilità, ponendo attenzione alla fattibilità nel nostro contesto e al tipo di esiti che si possono produrre.

1.1 I modelli più interessanti di intervento

In questi ultimi vent'anni si sono diffuse la conoscenza e si sono moltiplicate le esperienze di confronto collettivo che coinvolgono attivamente anche i semplici cittadini[7]. Le proposte più interessanti, e che hanno avuto un certo seguito anche in Italia, arrivano dall'estero. Fra le più feconde si contano gli esperimenti deliberativi, di origine anglo germanica, la mediazione dei conflitti di origine statunitense e il dibattito pubblico alla francese.

1.2 Gli esperimenti deliberativi

La democrazia deliberativa si propone di migliorare le democrazia attraverso l'introduzione della riflessione basata sul dialogo e il dibattito informato, dove "deliberazione" (dal verbo inglese *to deliberate*) non significa la decisione, ma la valutazione approfondita attraverso la discussione e il confronto fra punti di vista diversi. Sull'onda di quella teoria si sono sviluppati esperimenti deliberativi in varie parti del mondo, che negli anni '90 hanno dato luogo alla messa a punto di strumenti codificati, in modo da favorire la discussione informata e strutturata fra cittadini comuni, normalmente estratti a sorte. Le tecniche più conosciute sono: la *Citizens' Jury* (giuria dei cittadini), nata negli Stati Uniti e, contemporaneamente, in Germania con il nome di "cellule di pianificazione"; la *Consensus Conference* (conferenza di consenso), in Danimarca; e il *Deliberative Polling* (sondaggio deliberativo) negli Stati Uniti.

Tutte hanno in comune alcuni punti fermi: i cittadini che partecipano devono essere rappresentativi, e quindi sono estratti a sorte; la discussione deve essere supportata da esperti, scelti in modo da coprire tutti gli orientamenti su quel dato tema; il confronto deve essere moderato da facilitatori in modo tale da garantire l'ascolto reciproco e la formulazione dei quesiti agli esperti. Tutta l'attenzione è concentrata a far crescere la consapevolezza collettiva dei partecipanti verso l'argomento da trattare, sia attraverso il confronto con punti di vista diversi, sia attraverso l'acquisizione di dati e informazioni.

Si tratta di esperimenti che però hanno il limite di funzionare più come delle simulazioni piuttosto che come strumenti di aiuto alla decisione. Anche a causa della totale assenza di portatori di interessi intensi ossia di coloro che, al momento di scegliere la direzione in cui andare, possono costituire un ostacolo insormontabile e quindi si rivelano fondamentali per influenzare la decisione. Ci sono paesi, come per esempio la Danimarca o l'Australia, dove l'impatto

6 Si veda l'articolo del Corriere della Sera, del 4 marzo 2012, "Sei mesi di consultazioni sui progetti: cambiano le regole sulle Grandi opere. Il governo adotta il modello francese" (F.Sarzanini).

7 Si veda a questo proposito Luigi Bobbio. "Dilemmi della democrazia partecipativa", in Democrazia e diritto, n. 4 vol. 44, 2006.

delle giurie dei cittadini su alcune politiche nazionali ha avuto un notevole rilievo. Ma se guardiamo alle esperienze svolte in Italia sembra che siano connotate da una scarsa capacità di influenzare le scelte dei decisori.

1.3 Il consensus building americano

Il significato di *consensus building* è: mediazione dei conflitti per costruire scelte condivise. Il metodo, sviluppato negli Stati Uniti alla fine degli anni '80 nel solco del filone dell'*Alternative dispute resolution*, è stato affinato per prevederne applicazione nei conflitti pubblici da Lawrence Susskind[8]. A livello istituzionale il metodo è stato introdotto negli Stati Uniti fin dagli anni '90 con leggi che ne prevedono la possibilità di utilizzo, da parte del governo federale, per la scrittura dei regolamenti attuativi delle leggi più controverse[9].

La mediazione dei conflitti è particolarmente adatta nei casi di politiche complesse e controverse che rischiano l'*escalation* del conflitto ma funziona solo se esiste la possibilità di costruire alternative fattibili rispetto all'opzione inizialmente prospettata. La maggiore potenzialità di questo approccio risiede infatti nella sua capacità di esplorare, insieme ai principali attori interessati da un problema, tutte le possibilità per risolverlo, al fine di pervenire ad un accordo il più possibile consensuale. Il processo di mediazione si snoda intorno ad un tavolo, a cui principali attori della controversia accettano di partecipare, concordando sull'obiettivo del processo che è, esso stesso, il frutto di un negoziato. Gli altri elementi sono la presenza di un mediatore indipendente dalle parti e la definizione di regole comuni per il lavoro, all'interno di alcune indicazioni generali da seguire per le varie fasi.

Si tratta di un percorso ambizioso ma difficile da realizzare, per via delle condizioni di partenza: un tavolo rappresentativo a cui si attribuisce un compito decisionale, che può scoraggiare la partecipazione di alcuni o acuire l'atteggiamento rivendicativo di altri. In Italia è stato utilizzato sia nella sua versione integrale, come per esempio nel processo per l'inceneritore e la discarica della Provincia di Torino[10], nella mediazione per l'impianto di Reggio Emilia (si veda scheda), o nel progetto per la conversione del Cisternino[11] e anche in una modalità informale, come per esempio del

8 Il testo di riferimento è Susskind L. e Cruikshank J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books, seguito da Susskind L., McKearnan S., Larmer J. (a cura di) (1999) *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreeement*, Thousand Oakes-London, Sage.

9 *Negotiated Rulemaking Act* del 1990 e *Administrative Dispute Resolution Act* del 1996.

10 Si tratta del processo "Nrds: Non rifiutarti di scegliere", coordinato dal Luigi Bobbio e svolto insieme ad Avventura Urbana, avviato nella primavera del 2000 e concluso alla fine del 2001. Il processo ha riguardato la negoziazione per la scelta del sito in cui localizzare un inceneritore e una discarica per rifiuti urbani, in un'area che comprendeva circa cinquanta comuni, fra cui la città di Torino.

11 Il percorso, gestito da Marianella Sclavi con Susan George e Gerardo de Luzenberger, ha avuto come scopo il confronto pubblico per raccogliere proposte sull'uso di un edificio prestigioso chiuso da oltre 20 anni. Il processo si è svolto da gennaio alla fine di novembre 2008 dando luogo alla formazione di un tavolo di *consensus building* per la definizione del progetto i cui esiti sono stati accolti dal comune. I lavori di ristrutturazione sono quasi ultimati.

percorso partecipativo per la realizzazione del pirogassificatore di Castelfranco[12] o il processo che ha condotto la costruzione della legge toscana per la partecipazione dei cittadini[13].

1.4 Il dibattito pubblico francese

Il dibattito pubblico[14] (dal francese *débat public*) è un percorso di informazione, discussione e confronto pubblico su un'opera di interesse nazionale, che permette al proponente di far emergere le osservazioni critiche e le proposte sul progetto da parte di una pluralità di attori, anche singoli cittadini. Il compito del dibattito pubblico è quello di fare il giro degli argomenti (*faire le tour des arguments*) con i pubblici interessati e non di pervenire alla decisione su una soluzione finale.

È stato istituito in Francia con la legge del 2-2-1995 (detta legge Barnier), dopo un periodo iniziale di sperimentazione avviato nel 1992 con la circolare Bianco. La legge, ora perfezionata con la successiva legge sulla "democrazia di prossimità" del 2002, ha istituito la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP), quale garante terzo della partecipazione dei cittadini e dei portatori di interesse a livello nazionale[15]. La sua funzione viene definita una "magistratura di influenza" per l'impatto del dibattito pubblico nel modo in cui le opere sono concepite e progettate da parte dei proponenti[16].

La legge francese ha reso la richiesta di dibattito pubblico alla CNDP obbligatoria per tutte le opere di importanza strategica nazionale al di sopra di un certo costo (300 milioni euro) e facoltativo per le opere comprese tra i 150 e i 300 milioni di euro. La Commissione può organizzare essa stessa un dibattito pubblico, attraverso la nomina di una Commissione particolare che lo gestisca a livello locale, oppure, laddove il dibattito pubblico non sia obbligatorio, raccomandare al proponente le modalità di concertazione da perseguire. In seguito alla revisione della legge nel 2002 si riconosce ora esplicitamente la possibilità che nel confronto si possa discutere non solo delle modalità realizzative di un'opera ma anche della sua opportunità. Inoltre il governo può attivare un dibattito anche su una politica di interesse pubblico generale[17].

---

12 l percorso, gestito da Avventura Urbana, ha riguardato un pirogassificatore per rifiuti industriali che nel 2010 un'impresa di stoccaggio e trattamento dei rifiuti aveva intenzione di realizzare nel comune di Castelfranco si Sotto, in provincia di Pisa.

13 Il percorso è stato coordinato da un tavolo tecnico politico al cui interno erano presenti la Regione Toscana, la Rete Nuovo municipio (con Alberto Magnaghi, Giancarlo Paba, Camilla Perrone e Annalisa Pecoriello), Luigi Bobbio e Avventura Urbana, che ha organizzato il town meeting finale per la costruzione dei contenuti della legge.

14 Tutte le informazioni sul dibattito pubblico in Francia si possono trovare al seguente indirizzo web http://www.debatpublic.fr.

15 La Commissione nazionale dal 2002 è una autorità indipendente ed è composta da 25 membri nominati per 5 anni, dei quali 22 sono espressione delle istituzioni o delle organizzazioni della società civile.

16 In questi anni di esperienza in circa un quarto dei casi il proponente ha deciso di proseguire con il progetto tale quale a com'era inizialmente. Per gli altri casi circa un terzo ha scelto di adottare una delle opzioni dibattute nel confronto e nei restanti casi o ha modificato sostanzialmente il progetto o l'ha sospeso o in una piccola percentuale abbandonato del tutto.

17 Nei 65 dibattiti pubblici svolti in Francia tra il 1997 e il 2011 si sono affrontati: 14 tracciati stradali e autostradali, 9 linee ferroviarie ad alta velocità,16 altri progetti e politiche dei trasporti, 7 impianti produzione e trasmissione energia elettrica (centrali nucleari e linee ad alta tensione, 1 politica di gestione delle scorie nucleari e 10 altri temi.

Sono tre le fasi fondamentali di un dibattito pubblico. La prima fase è la presentazione pubblica del progetto, che è resa possibile da una fase preliminare di circa due o tre mesi in cui il proponente prepara un approfondito *dossier* illustrativo del progetto in linguaggio non tecnico. Una seconda fase, di svolgimento vero e proprio del dibattito (di quattro mesi prorogabili a sei) attraverso varie modalità, infatti viene lasciata ampia libertà alla Commissione locale di scegliere il modo per favorire una discussione aperta e il più possibile estesa sui punti critici del progetto. La terza fase è la conclusione del dibattito che avviene con la redazione da parte della Commissione di una relazione finale.

Dopo tre mesi dalla consegna della relazione il soggetto proponente è tenuto ad esprimere pubblicamente la sua decisione in merito al proseguimento o meno dell'opera e la motiva in relazione ai risultati del dibattito pubblico. Per tutta la durata del dibattito pubblico viene garantita la diffusione dell'informazione ad un pubblico il più possibile ampio, per un costo che ammonta ai tre quarti del costo totale di ogni dibattito (il cui costo medio è di circa un milione di euro).

Il dibattito pubblico inizia a vedere le sue prime applicazioni in Italia dal 2007, con il caso del *resort* turistico di Castelfalfi[18] e successivamente, nel 2008, a Genova su una grande infrastruttura (si veda la scheda). Altri casi di applicazione del metodo sono il dibattito pubblico sul Testamento biologico[19], promosso della Biennale democrazia nel 2009 e il dibattito pubblico svolto in Liguria nel 2011, di nuovo su un intervento di sviluppo immobiliare, per le colonie bergamasche di Celle Ligure[20].

L'unico tentativo di istituzionalizzazione del dibattito pubblico in Italia è contenuto in una norma della legge toscana sulla partecipazione che, però, in questo frangente ha registrato forti elementi di criticità (vedi *box*).

1.5 Un tentativo di istituzionalizzazione: la legge regionale toscana sulla partecipazione[21]

La legge regionale toscana, n. 69, del 27 dicembre 2007, "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", contiene due principali strumenti per promuovere il confronto pubblico con gli attori locali. Il primo è il sostegno ai processi partecipativi locali attraverso un supporto, soprattutto finanziario

18 Il dibattito pubblico di Castelfalfi, coordinato dal Massimo Morisi in collaborazione con Sociolab, ha riguardato un ampio progetto di sviluppo della multinazionale tedesca TUI finalizzato a trasformare un borgo medievale in una destinazione turistica internazionale. Il dibattito è stato avviato dal comune sul masterplan presentato dalla proprietà prima di redigere le varianti urbanistiche necessarie per la realizzazione del progetto. Una volta recepite le raccomandazioni, con profonde modifiche all'intervento rispetto alle previsioni dimensionali e alla qualità architettonica, il comune ha approvato le varianti. Attualmente i lavori per il recupero conservativo sono iniziati mentre per le nuove edificazioni sono stati presentati i piani attuativi.

19 Il dibattito pubblico, coordinato da Luigi Bobbio e organizzato da Avventura Urbana con Stefania Ravazzi, si è svolto a Torino e a Firenze fra il 2008 e il 2009 e ha avuto come obiettivo di far discutere i cittadini su un tema etico fortemente controverso pervenendo alla raccolta di indicazioni sull'opportunità di una legge per regolare i trattamenti di fine vita.

20 Il dibattito, coordinato da Massimo Morisi (Università di Firenze) insieme ad una commissione composta da altri due esperti (Annick Magnier e Irene Lorieri) riguarda il progetto, di acquisto e riqualificazione, da parte di una cordata di investitori privati dell'area delle ex Colonie Bergamasche, per realizzare un nuovo polo turistico-residenziale. Il processo si è concluso a fine 2011 ed è interamente descritto sul sito internet dedicato www.sceglieccelle.it.

21 Il presente paragrafo è stato elaborato con il contributo di Antonio Floridia.

ad enti locali, cittadini, scuole, imprese, attraverso un organo monocratico indipendente, l'Autorità regionale *per la partecipazione*, eletto dal Consiglio Regionale, che ha sede presso il Consiglio e che dispone per questo scopo di 700 mila euro l'anno.

Il secondo è quello del "dibattito pubblico sui grandi interventi", secondo il modello francese del *Débat Public*, ma in forma volontaria. Il dibattito pubblico regionale infatti può essere richiesto (con il concorso dell'Autorità che nomina un responsabile per la sua gestione) o dal soggetto, pubblico o privato, che propone l'opera o dagli enti locali interessati, o da una quota di cittadini (lo 0,50% della popolazione regionale).

A tre anni dall'applicazione della legge, dall'autunno 2008 all'autunno 2011, sono stati 86 i progetti locali che hanno ottenuto il sostegno della legge. L'impatto della legge in questo ambito si è rivelato fondamentalmente positivo, poiché ha saputo promuovere la sperimentazione istituzionale di una notevole massa di pratiche partecipative e deliberative (anche se lo scarso ricorso alla legge da parte dei cittadini e dei comitati lascia trasparire un'area critica che va approfondita).

Dall'altra occorre sottolineare il mancato svolgimento di dibattiti pubblici regionali sulle grandi opere. Va evidenziato che molte di queste opere, a partire dal sotto-attraversamento di Firenze, al momento dell'approvazione della legge si trovavano già ad uno stadio avanzato di progettazione. I decisori politici quindi, non hanno avuto motivazione a rimettere in discussione scelte già compiute e faticosamente definite. I comitati, in particolar modo quelli più attivi sul fronte della protesta, non hanno utilizzato la legge, rinunciando sostanzialmente ad aprire un confronto strutturato e ampio con le popolazioni locali sulle opere oggetto delle loro obiezioni.

2. Esperienze realizzate in Italia

Si presentano qui alcuni esempi di come, anche in Italia, un approccio aperto e trasparente alle scelte sulle grandi opere possa portare vantaggi non solo ai territori ma anche ai proponenti.

2.1 Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova[22]

In Italia un esempio di confronto pubblico svoltosi sul modello francese è avvenuto nel 2008-09 sul progetto della "Gronda" di Genova[23].

L'idea di realizzare un nuovo tratto autostradale tra Voltri e Genova Centro accanto alla Genova Ventimiglia (A10) risale agli anni '80. Dopo varie ipotesi di tracciato, nel 2008, Autostrade per l'Italia presenta un progetto preliminare, che prevede un'autostrada in parte in galleria ma che prevede anche di abbattere molte case. L'opera è controversa e, nel 2008, il sindaco Marta Vincenzi, intenzionata a limitarne l'impatto sul territorio, ottiene la disponibilità di Autostrade a realizzare un dibattito pubblico per considerare anche altre ipotesi di tracciato. Viene istituita una Com-

22 Il presente paragrafo è stato elaborato con il contributo di Andrea Pillon e Gianfranco Pomatto.

23 Tutte le informazioni si trovano sul sito web dedicato www.urbancenter.comune.genova.it.

missione indipendente[24] per la gestione del confronto pubblico e, una volta avviata la fase di incontri preliminari sul campo[25], diventa evidente che la discussione non può limitarsi a prendere in considerazioni semplici modifiche ma deve anche chiarire le finalità e la reale necessità dell'opera.

Il dialogo si è svolto in tre mesi attraverso diverse modalità: assemblee pubbliche aperte a tutti; laboratori a composizione mirata con la partecipazione dei principali *stakeholder*; interazione a distanza attraverso la posta elettronica ed il sito costruito *ad hoc* per il dibattito pubblico. Le assemblee pubbliche sono state complessivamente quattordici di cui 6 di presentazione del progetto, 7 di approfondimento tematico ed una conclusiva in cui la Commissione ha illustrato la sua relazione finale.

Al termine del dibattito la Commissione indipendente redige un rapporto che consegna al comune di Genova. In seguito alla conclusione del dibattito Autostrade per l'Italia propone un nuovo tracciato che abbandona l'attraversamento originale della Valpolcevera e sceglie un nuovo tracciato, definito nel corso del dibattito pubblico, che riduce notevolmente gli impatti negativi dell'opera sulla popolazione residente (ridotti a un quinto: da circa 1000 a 200 i cittadini interessati). Il costo del dibattito è stato 191 mila euro, che ammonta allo 0,004 % del valore complessivo dell'opera (4,5 miliardi). Di questi il 37% a carico del Comune di Genova e il 63% a carico di Autostrade per l'Italia.

Interrogato sul senso e la replicabilità di questa esperienza, l'ingegnere responsabile del progetto, Alberto Selleri, risponde: "il dibattito pubblico ha posto l'accento sul fatto che spesso progetti, seppur corretti dal punto di vista tecnico, non tengono conto delle vere criticità delle opere che possono derivare dalle esigenze degli attori locali e degli effetti delle opere sul territorio. A volte non comprendere che è più importante per la realizzabilità di un'opera la salvaguardia delle residenze e risolvere il problema della delocalizzazione delle persone, piuttosto che il passaggio sopra una realtà produttiva, è un errore di progettazione e di pianificazione".

Il risultato, oltre ad un minore impatto dell'opera sul contesto di intervento, è anche stato quello di ridurre i "costi affondati" (le risorse spese nello sviluppo di progetti che una volta presentati incontrano l'opposizione delle comunità locali) con una consistente potatura dei costi di progettazione e di dieci mesi di procedure. Il progetto della Gronda, giunto allo stadio del definitivo, è ora all'esame della Commissione ministeriale per la *VIA* (valutazione di impatto ambientale). La Commissione ha ricevuto 38 osservazioni, a fronte di un numero di circa 350 per la Firenze Pistoia (allargamento a 3 corsie di un tratto esistente). Si tratta di progetti e opere diverse, quindi è difficile fare un confronto oggettivo. Tuttavia è ragionevole affermare che tanti aspetti progettuali siano stati esaminati nel corso dibattito pubblico, prima che fosse il momento di prendere delle decisioni di dettaglio, e che successivamente siano stati assorbiti dal progetto definitivo.

24 La Commissione, presieduta da Luigi Bobbio e composta da altri tre membri (Paola Pucci, Jean Michel Forniau e Andrea Mariotto), si è avvalsa per il suo svolgimento della collaborazione di Avventura Urbana. Hanno inoltre svolto funzioni di supporto operativo alcuni funzionari del Comune di Torino e due collaboratori dell'Università di Genova.

25 L'indagine sul campo si è svolta con 72 incontri bilaterali: 21 associazioni e comitati di abitanti, 14 tra amministrazioni locali e regionali e ripartizioni amministrative sub comunali, 14 tra sindacati e associazioni di categoria, 8 imprese e soggetti economici, 8 associazioni ambientaliste e culturali locali, 5 tra fondazioni, università ed enti di ricerca, 2 movimenti politici.

2.2 La mediazione per l'impianto dei rifiuti di Reggio Emilia[26]

Un esempio di applicazione del metodo del *Consensus Building* è quello del nuovo impianto per i rifiuti di Reggio Emilia.

Nel 2010 il comune di Reggio Emilia decide di localizzare un impianto di trattamento meccanico biologico in un'area agricola nella frazione di Prato-Gavassa. L'opera è prevista dal Piano provinciale di gestione dei rifiuti della provincia e il soggetto gestore, proponente tecnico dell'opera, è la società Iren[27]. L'impianto da 135mila tonnellate all'anno prevede la separazione dei rifiuti, un loro parziale recupero e la produzione di materiale da inviare ad impianti di incenerimento. Come spesso accade, il progetto incontra l'opposizione di un comitato locale che sostiene l'inadeguatezza del sito, da preservare a uso agricolo, e sottolinea l'impatto ambientale ed economico del progetto. Il clima inizia a diventare pesante e il dialogo fra comune e cittadini si fa più teso.

A quel punto l'assessore Ugo Ferrari, forte di un'esperienza piuttosto consolidata del comune nell'utilizzo dei metodi partecipativi e di una struttura di riferimento capace e competente, sceglie di provare la via del dialogo. Incarica un mediatore[28] e avvia un processo di ascolto che avrebbe dovuto coinvolgere il comitato locale in un percorso di informazione, condivisione degli scenari di intervento e di progettazione partecipata su quattro temi specifici: sviluppo della frazione, *green economy*, gestione area produttiva ecologicamente attrezzata (Apea) e funzionamento dell'impianto. Il percorso iniziale, infatti, non prevedeva alcuna discussione rispetto alla localizzazione dell'impianto.

Tuttavia, dopo un'indagine sul territorio si scopre che il sito, che gli amministratori davano per certo, non era condiviso dalla comunità locale e che anche la discussione sull'impianto implicava decisioni sulla tecnologia e i possibili impatti sul territorio. Si passa quindi ad un processo di mediazione e risoluzione dei conflitti, i cui temi principali diventano la localizzazione, la gestione e la tecnologia costruttiva dell'impianto. Fortunatamente, e questa è una condizione di base per avviare l'esplorazione, le parti in gioco accettano di sedersi intorno al tavolo che vede la partecipazione dei rappresentanti della comunità locale, delle amministrazioni competenti e del soggetto gestore dei servizi di gestione dei rifiuti.

A quel punto ci si concentra sulla ricerca di una diversa soluzione. Il sito originariamente proposto era contestato dalle realtà locali principalmente perché localizzato su territorio agricolo utilizzato da aziende condotte anche da giovani agricoltori della zona. In sei mesi di incontri il tavolo raggiunge un accordo per un nuovo sito, qualche centinaio di metri a nord rispetto a quello inizialmente prescelto e per una diversa scelta tecnologica dell'impianto. La nuova tecnologia, molto innovativa e poco impattante, dà la possibilità di recuperare una grande quantità di materiale riducendo al minimo la parte da inviare ad incenerimento. Inoltre, il tavolo di mediazione sta studiando la possibilità di realizzare un impianto di produzione di energia rinnovabile derivante dal trattamento dei liquami prodotti dalle aziende zootecniche della zona.

26 Il presente paragrafo è stato elaborato da Andrea Pillon.

27 Iren opera nei settori dell'energia elettrica, dell'energia termica, del gas, della gestione dei servizi idrici integrati, dei servizi ambientali e dei servizi per le pubbliche amministrazioni.

28 L'amministrazione incarica un soggetto terzo (Avventura Urbana) per gestire, secondo metodologie inclusive, i tavoli di lavoro.

La mediazione, quindi, ha trasformato il progetto in modo che tutte le parti ottengano dei vantaggi: il Comune, un impianto che, a pari costo dell'ipotesi precedente, produce meno Cdr (combustibile da rifiuti) da portare a incenerimento fuori provincia; il Comitato locale, la tutela del territorio agricolo e la possibile produzione di energia elettrica da biomasse; il soggetto gestore, un impianto innovativo che è coerente con il bilancio economico complessivo.

2.3 L'Osservatorio tecnico per la nuova linea Torino Lione in Val Susa[29]

Dagli scontri di Venaus del 2005 il conflitto Tav ha raggiunto la notorietà nazionale e la decisione dell'allora governo di sospendere i lavori e di creare strumenti per affrontare il conflitto attraverso un dialogo strutturato tra le parti, in particolare l'Osservatorio tecnico, è quasi passata sotto silenzio. Tuttavia l'Osservatorio ha ottenuto importanti risultati sul fronte della modifica del progetto sia in termini di riduzione dei costi che di ridimensionamento del territorio interessato dal tracciato. Si tratta dunque di uno strumento che si ritiene utile analizzare per verificarne gli elementi di innovazione.

Fin dai primi anni '90 l'opera è avversata dai comuni della Val Susa, dalle comunità montane e da un radicato movimento di cittadini (No Tav) per ragioni collegate alla presunta inutilità dell'opera, ai suoi impatti sull'ambiente e sulla salute e agli eccessivi costi economici. Nel 2001 l'opera è stata inserita dal governo Berlusconi in Legge obiettivo per accelerarne la realizzazione ma a causa dei forti contrasti il progetto viene sospeso. L'Osservatorio tecnico, istituito a fine 2006 e composto da tecnici in rappresentanza delle parti interessate[30], è incaricato di un approfondimento tecnico delle criticità ambientali, sociali ed economiche del progetto al fine di individuare delle possibili soluzioni condivise da proporre ai decisori politico-istituzionali[31].

L'oggetto del dialogo varia nel tempo seguendo l'evoluzione del progetto. In una prima fase si è concentrato sulla condivisione del quadro conoscitivo con i sindaci: il potenziale della capacità della linea storica, l'analisi del traffico merci sull'intero arco alpino, il nodo di Torino e le alternative di tracciato. Nella seconda fase (2008-febbraio 2009) si imposta la progettazione dell'opera, cercando un accordo su alcune specifiche fondamentali per avviare la progettazione vera e propria e si perviene alla definizione collegiale di 7 punti fermi per impostare la progettazione. La terza fase si concentra sulla ri-progettazione dell'opera, e sull'acquisizione dei contributi e delle proposte dai territori, e si conclude con la presentazione del progetto preliminare nel giugno 2010. È ora in corso la quarta fase, dedicata ad accompagnare i progettisti nella fase del progetto definitivo dopo aver completato la redazione dell'analisi costi-benefici, in corso di pubblicazione.

Quali sono gli esiti dell'Osservatorio dunque? In merito al conflitto, come è noto, l'opposizione locale continua ad essere presente. In particolare si registra una rinnovata coesione tra una parte degli amministratori locali ed il movimento propriamente detto. Tuttavia occorre sottolineare che il progetto che si è avviato al percorso realizzativo è ora completamente diverso da quello iniziale. Il progetto è concentrato sull'essenziale, con l'introduzione di un forte principio

29 Il presente paragrafo è stato elaborato grazie al contributo di Micol Maggiolini e di Mario Virano.

30 Ministeri coinvolti, regione, provincia, città di Torino, tutti gli enti locali del territorio, la commissione intergovernativa, Rfi e Ltf.

31 Il tavolo è gestito da un presidente, Mario Virano, che esercita la funzione in quanto commissario straordinario di governo.

di priorità che produce una diminuzione dei costi (2,5 Mld di euro contro i 4,5 Mld iniziali). Il territorio interessato dall'intervento si è drasticamente ridotto, per la parte internazionale a tre comuni (Susa, Chiomonte e Bussoleno). Il progetto è territorializzato, ossia governa l'intervento sul territorio con un tracciato completamente nuovo rispetto a quello iniziale. Inoltre il progetto ha tentato di generare valore aggiunto in termini di opportunità, ad esempio con la stazione passeggeri di Susa, il legame con il trasporto pubblico locale e il trasferimento modale (con maggiore trasporto merci sulla nuova linea che libera linee per i passeggeri).

In sostanza la parte trasferibile dell'esperienza – depurata dal contesto in cui è stata attuata, ossia a conflitto ormai esploso - riguarda il metodo di progettazione adottato dal presidente in quanto responsabile del processo progettuale, che ha favorito l'integrazione tra le competenze tecniche del promotore e le esigenze del territorio.

2.4 Il tavolo per la mediazione del conflitto sull'ex aeroporto Dal Molin di Vicenza[32]

Un esempio di mediazione del conflitto è il tavolo promosso dal Movimento non violento per trasformare la lotta contro l'uso militare dell'area dell'ex aeroporto Dal Molin di Vicenza, nello sviluppo di un progetto "per la pace". La storia della lotta contro l'ampliamento della base militare Usa di Vicenza, in realtà una vera e propria nuova base militare, inizia nel 2004 e va avanti per anni. La mobilitazione dei cittadini contro l'ampliamento, confluita nel referendum del 2008 (a cui partecipano 24.000 votanti di cui 98% contrari) non blocca il progetto che viene mantenuto e avviato a realizzazione.

Nel 2009, in seguito agli scontri tra manifestanti e polizia, avviene una frattura nel movimento, che si divide in due. Da una parte, circa un quarto del gruppo, continua la lotta antagonista, con il presidio di una tenda davanti al cantiere; e dall'altra parte, circa i tre quarti restanti, il Tavolo della consultazione, che decide di cambiare anche il nome: da No Dal Molin a "SìAmo Vicenza". Il Tavolo viene istituito per organizzare le proposte le idee, che dal 2005 al 2009 erano state messe in campo. Il Sindaco accetta il confronto con il Tavolo e insieme avvia una negoziazione con il Commissario di governo per discutere eventuali compensazioni idonee a mitigare il danno della presenza della base, i cui lavori sono proseguiti nel frattempo.

Dopo due anni di lavori il Comune di Vicenza perviene alla firma di un Protocollo di intesa fra la Presidenza del consiglio dei ministri, tre ministeri, l'Anas e il Comune di Vicenza, che contiene gli estremi dell'accordo raggiunto: la completa smilitarizzazione e sdemanializzazione di un'area di 650mila metri quadrati (la metà dell'*ex* aeroporto, a est della base militare), da destinare al parco pubblico più grande del nord-est, che sarà intitolato alla pace e conterrà un museo e una scuola per operatori di pace. Oltre a questo l'accordo sancisce la ridefinizione dei finanziamenti previsti per la ricostruzione della pista di volo, che verranno invece usati per la bonifica bellica e la realizzazione della tangenziale est. Il Tavolo della consultazione propone che il Parco sia intitolato alla pace e contenga un museo e una scuola per operatori di pace.

In questo accordo hanno ottenuto tutti qualcosa: la città di Vicenza un parco di grandi dimensioni e un'identità correlata non più alla base militare ma ai valori della pace. Il governo ha ottenuto la base militare che, per quanto ridotta,

32 Il presente paragrafo è stato elaborato con il contributo di Mao Valpiana, presidente del Movimento Nonviolento

è in corso di costruzione. Le istituzioni, secondo quanto sostenuto dal commissario Paolo Costa sulla stampa locale, hanno visto la conclusione di uno scontro durato anni. D'altra parte anche il Movimento non violento ha ottenuto un guadagno. Mao Valpiana, presidente del Movimento, raccontando questa esperienza ha messo in luce l'esemplarità di questa vicenda. Una lotta iniziata nel modo peggiore in cui "un substrato nonviolento propositivo ha contribuito alla ricerca insistente di un dialogo". Come condizioni essenziali per favorire il dialogo Valpiana segnala due elementi: da una parte il sostegno dell'istituzione, ossia la disponibilità del comune di Vicenza ad utilizzare strumenti innovativi di confronto pubblico. Dall'altra la scelta da entrambe le parti di deporre le armi della provocazione. La scelta del governo di non applicare il decreto governativo sui luoghi di interesse strategico di interesse nazionale (quello che consente la militarizzazione dei cantieri) è stata fondamentale, per "non esacerbare gli animi e rompere il meccanismo che ha condotto tre quarti del movimento al tavolo del dialogo".

2.5 La mediazione del conflitto sul depuratore di Ponte Buggianese[33]

Il caso del depuratore di Ponte Buggianese è un esempio che dimostra come il confronto pubblico sia stata la chiave per consentire al Sindaco di risolvere un conflitto durato anni. Il processo, svolto nel 2009, riguarda la localizzazione di un impianto di depurazione delle acque civili, per immettere acque pulite all'interno del Padule di Fucecchio, un'area umida di notevole valore paesaggistico. Del progetto si discute da tempo e quando la Giunta comunale annuncia il sito prescelto la decisione viene accompagnata dall'emergere di forti polemiche che contestano sia l'utilità dell'impianto stesso che la scelta localizzativa, ritenuta inadeguata.

Il processo di confronto pubblico[34] si avvia nel settembre del 2009 su iniziativa della Regione in accordo con il Comune, anche grazie al supporto finanziario della citata legge n. 69 sulla partecipazione dei cittadini, con più obiettivi: la localizzazione dell'impianto di depurazione (il processo non contemplava alcuna opzione zero); il modello di sviluppo ambientale e turistico dell'area e le regole di gestione dell'area umida che avrebbero definito la convivenza tra la vocazione ambientale, quella venatoria e quella agricola dell'area.

La prima attività svolta è l'indagine sul campo, con una serrata e intensiva azione di ascolto sul territorio che coinvolge circa 400 cittadini. Grazie a questa indagine diventa chiaro che il conflitto, lungi dal riguardare tutta la popolazione locale, è limitato ad alcuni attori precisi con interessi diretti nel Padule: coloro che abitano dentro l'area, i cacciatori e gli ambientalisti. Una volta sgombrato il campo dalla confusione il processo si è dunque concentrato sugli argomenti veramente rilevanti per le controparti, con un processo di *siting* (la ricerca, attraverso criteri condivisi, del sito più adatto) che, in pochi mesi, ha portato alla definizione di tre possibili siti, fra i quali l'amministrazione comunale ha potuto scegliere il più idoneo. Oltre al sito il rapporto finale conteneva un modello di gestione dell'area umida e le linee di sviluppo turistico ed ambientale concordate per l'area.

Il progetto è ora in corso di realizzazione ed è seguito da un Osservatorio misto formato da istituzioni e rappresentanti di cittadini.

---

33 Il presente paragrafo è stato elaborato con il contributo di Andrea Pillon e Massimo Morisi

34 l confronto pubblico è stato guidato da Massimo Morisi in quanto garante regionale per la comunicazione del territorio della Toscana e organizzato dall'Ati Avventura Urbana-Sociolab.

2.6 Un bilancio e una proposta/Le questioni problematiche ricorrenti

A partire dai casi sotto descritti è possibile riconoscere alcuni argomenti che direttamente o indirettamente ricorrono nelle riflessioni sulle infrastrutture e sulle difficoltà che accompagnano la loro realizzazione.

Una prima, e forse più importante, questione è il *blocco culturale*, che induce i promotori, sia privati che pubblici, ad esporre i propri progetti solo quando essi sono in fase avanzata, possibilmente ultimata, di progettazione. Il timore diffuso di esporre i progetti in fase ancora preliminare - quando le opzioni fra cui scegliere sono ancora aperte - è il principale ostacolo al dialogo costruttivo. Un diverso atteggiamento, più aperto alla discussione, come si è constatato nelle diverse esperienze citate, può condurre al parziale accoglimento delle critiche e dei suggerimenti di chi considera quegli interventi migliorabili o evitabili, attraverso lo studio di proposte alternative migliori e socialmente più accettabili.

Una seconda questione, strettamente correlata alla prima, riguarda l'opportunità stessa dell'opera o le modalità in cui l'opera è progettata. Il più delle volte le opposizioni ad un intervento si articolano intorno all'esigenza di discutere, prima che sia troppo tardi, "se" e "come" l'opera debba essere realizzata. In entrambi in casi è opportuno che questa riflessione sia svolta in fase preliminare di progettazione, affinché sia possibile valutare l'opzione zero o le soluzioni alternative al problema senza incorrere nella sindrome dei costi affondati (la situazione in cui si è già investito troppo in progettazione per poter retrocedere).

Nel caso in cui l'opera sia ritenuta utile ci si trova di fronte al tema delle compensazioni, termine spesso percepito in modo negativo dalle comunità locali perché associato all'idea che si possano voler comprare, con adeguate compensazioni economiche, beni pubblici come la salute, l'ambiente e il territorio che subiscono danni a causa dagli interventi. Poiché intorno a questo tema sussiste un profondo tabù sociale, esse non vengono quasi mai trattate in forma pubblica e trasparente. Nella gestione dei conflitti le compensazioni possono essere trattate apertamente nelle fasi di costruzione del progetto, in modo tale da accompagnare le proposte con una serie di interventi migliorativi della situazione preesistente, tali da poter far percepire le opere in discussione come un effettivo guadagno, piuttosto che un danno, per i territori.

Una quarta questione, imprescindibile per poter ragionare su processi di coinvolgimento degli interessi, è quella della qualità della partecipazione ai processi di mediazione pubblica ovvero, del peso e della rappresentatività di chi partecipa. Uno dei principali errori dei casi di insuccesso è la sottovalutazione dei bisogni e della capacità di attivazione degli attori locali, nella fattispecie di quelli organizzati in gruppi informali, ma anche degli stessi amministratori pubblici. Non di rado questi attori, come è ormai più che evidente, hanno un notevole potere di veto e spesso non hanno alcun interesse ad essere coinvolti in un percorso di mediazione pubblica[35].

Nella gestione dei conflitti, come si è visto dai casi, la mappatura del conflitto, l'identificazione degli attori, dei loro interessi e della loro disponibilità a partecipare al processo, è una delle materie fondamentali per definire se e su cosa organizzare il percorso.

35 Gli oppositori alle opere spesso valutano più convenienti altre strategie, ossia dispongono di alternative migliori per ottenere il risultato sperato *(Batna, o Best Alternative To a Negotiated Agreement*), che nell'ipotesi più frequente è l'opposizione totale all'opera.

2.7 Elementi chiave per il confronto con gli attori locali

Alla luce di queste considerazioni si ritiene utile avanzare qui una proposta che metta in evidenza i punti cardine di un modello di dialogo strutturato con gli attori locali[36]:

Si ritiene importante che il confronto pubblico con gli attori locali sulle grandi opere sia reso obbligatorio per legge e abbia le seguenti caratteristiche:

- sia realizzato per tutte le opere di interesse nazionale al di sopra di un certo valore; tale noma potrebbe valere come atto di indirizzo nei confronti delle regioni che sarebbero così tenute ad adeguare ad essa la loro legislazione per quanto riguarda le opere di interesse regionale o locale;
- sia aperto a tutti gli interessi e i punti di vista coinvolti e si svolga nei territori direttamente interessati;
- si svolga allo stadio dello studio di fattibilità, ossia prima che sia stato definito il progetto preliminare;
- duri per un periodo di tempo limitato (in ipotesi: 4 mesi, più una fase preparatoria di 2);
- l'oggetto del confronto deve riguardare tanto l'opportunità dell'opera, quanto le sue caratteristiche;
- tutti gli enti e gli organi che hanno poteri decisionali e autorizzativi sull'opera devono essere tenuti a partecipare attivamente al confronto.

La regia del confronto pubblico dovrebbe essere affidata ad una Commissione nazionale indipendente, composta anche da membri di comprovata esperienza nel campo della gestione dei conflitti, per proporre gli interventi da sottoporre a confronto pubblico, coordinare i procedimenti che vengono avviati, predisporre documenti informativi per il Governo ed il Parlamento, elaborare proposte migliorative. Per rafforzarne l'indipendenza potrebbe essere valutata l'opportunità di una sua collocazione presso una Autorità amministrativa indipendente.

La gestione del confronto pubblico sul territorio dovrebbe essere affidata ad un mediatore o a una commissione di mediatori indipendenti rispetto alle parti in causa:

- le metodologie attraverso cui si svolge il confronto dovrebbero essere rimesse alla scelta di chi lo gestisce nel rispetto di alcuni parametri di massima definiti a priori;
- i costi del confronto pubblico non direttamente collegati al funzionamento della Commissione (es. costi di comunicazione) dovrebbero considerarsi parte dei costi di progettazione dell'opera, nella misura di una % minima stabilita a priori;
- gli esiti del confronto pubblico avrebbero valore consultivo per il decisore, a cui vengono consegnati al termine del processo. Il decisore si dovrebbe impegnare ad annunciare i suoi intendimenti entro un tempo dato argomentando pubblicamente la sua decisione in relazione agli esiti del confronto;
- dovrebbero essere create apposite strutture organizzative per garantire la continuazione del confronto con il territorio sulla progettazione dell'opera e sulla successiva esecuzione dei lavori.

36 La proposta qui presentata è la sintesi di una riflessione condivisa con un gruppo di esperti di mediazione delle politiche pubbliche, a cui va il nostro ringraziamento: Luigi Bobbio, Antonio Floridia, Jean Michel Fourniau, Massimo Morisi, Gianfranco Pomatto, Marianella Sclavi, Mario Virano.

2.8 La Grenelle delle infrastrutture

Dato che l'insufficienza delle motivazioni poste a base delle decisioni è una delle critiche più ricorrenti nell'insorgere delle opposizioni alle nuove infrastrutture si ritiene fondamentale l'esistenza di un Piano degli obiettivi strategici, che espliciti la pianificazione delle reti e dei nodi di interesse nazionale e di interconnessione alle reti europee. Viene quindi proposto che tale piano generale sia esso stesso il frutto di un processo di confronto pubblico nazionale, che consentirebbe di realizzare gli Stati generali delle infrastrutture, dei trasporti e della logistica attraverso una programmazione condivisa, analogamente a quanto è avvenuto in Francia per le politiche ambientali con la "*Grenelle de l'Environnement*"[37].

In tale occasione il Governo potrà chiamare rappresentanti del sistema economico, dell'amministrazione pubblica ai diversi livelli nazionale e regionale, del mondo associativo e dei semplici singoli cittadini a disegnare le grandi linee relative a strategie di lungo periodo desiderabili. Si tratta di realizzare un grande e importante evento capace di segnare una svolta nel Paese in favore di una maggiore definizione e condivisione delle scelte. Al termine del processo il Governo potrà prendere atto degli esiti del confronto pubblico e successivamente annunciare pubblicamente, argomentandole, le proprie decisioni.

37 L'iniziativa di scala nazionale si ispira all'esperienza avvenuta in Francia nel 2007 denominata "*Grenelle Environnement*": un processo di pianificazione dell'economia ambientale che la Francia ha scelto per programmare la sua economia e il suo sviluppo in funzione degli obiettivi europei e dei parametri di salvaguardia del clima e dell'ambiente. Dopo un prima fase di concertazione si è arrivati ad una Legge quadro (la Legge 3 agosto 2009, definita "*Grenelle I*") che indirizza le risorse pubbliche e private dei prossimi anni verso obiettivi di politica ambientale ed economica indicati negli accordi, largamente partecipati e condivisi dalle parti sociali.

La partecipazione pubblica nella programmazione di grandi opere infrastrutturali in Francia, Germania e Regno Unito

a cura della Biblioteca della Camera dei deputati,
Ufficio per il coordinamento dell'Osservatorio di Legislazione straniera

1. Francia

In Francia i progetti di opere infrastrutturali, in particolare quelli che incidono in modo rilevante sull'ambiente o sulla gestione del territorio, vengono sottoposti preventivamente, su richiesta dei cittadini o per legge, a forme di "concertazione pubblica"[1] già nella fase di elaborazione, prima ancora di eventuali procedure di valutazione d'impatto ambientale e di ogni inchiesta pubblica.

I progetti di piccola dimensione a livello locale (fino a 1,9 milioni di euro) e di dimensione media di portata infranazionale (oltre 1,9 milioni di euro) - per i quali la concertazione, anche quando sia prescritta dalla legge e preveda un'inchiesta pubblica, non comporta alcun obbligo di tener conto dei relativi risultati – sono distinti dai grandi progetti di portata nazionale (oltre 1,9 milioni di euro).

I grandi progetti infrastrutturali di portata nazionale devono essere oggetto di una vera propria procedura di "dibattito pubblico" (*Code de l'Environnement*, articoli da L121-1 a L121-2 , da L121-3 a L121-7 e da L121-8 a L121-15). Sono disciplinate anche altre modalità di concertazione preliminari all'inchiesta pubblica (*Code de l'Environnement,* art. L 121-16).

La procedura del "dibattito pubblico", introdotta nell'ordinamento francese con la *c.d. Loi Barnier* del 1995[2], costituisce una forma di "concertazione" strutturata che interviene "a monte" del processo decisionale di elaborazione di un progetto e verte sulla opportunità, sugli obiettivi e sulle caratteristiche principali della "grande opera" in procinto di essere lanciata. Il "dibattito pubblico" si colloca nella fase in cui il progetto è ancora suscettibile di modifiche, parziali o totali, con la finalità di legittimare democraticamente la decisione successiva che, sebbene non approvata da tutti,

1 La *concertation publique* consiste in ogni procedimento pubblico, condotto dall'ente committente responsabile del progetto in fase di studio o di realizzazione, avente l'obiettivo di associare all'elaborazione del progetto medesimo i diversi attori ad esso interessati. La *concertation* può assumere diverse forme, dalla semplice informazione ad un coinvolgimento del pubblico in ogni fase del progetto spesso imperniata intorno alla figura del prefetto, secondo modalità strutturate, ed è un metodo di lavoro che permette di arricchire un progetto, attraverso l'ascolto degli abitanti dei luoghi, in cui l'opera andrà a incidere, e degli utenti (imprese, associazioni, etc.).

2 La procedura è stata istituita con la Legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 (artt. 2-10), relativa al rafforzamento della protezione dell'ambiente, successivamente completata e perfezionata dalla Legge n. 2002-276 sulla democrazia di prossimità e ulteriormente rafforzata dalla Legge n. 2010-788 del 12 luglio 2010 sull'ambiente (*c.d.* Loi Grenelle 2) Per approfondimenti sulla procedura del " dibattito pubblico", sulla *Commission national du débat public* (CNDP) e la sua attività si segnala il sito internet http://www.debatpublic.fr/, in particolare la pagina dedicata ai Rapports d'activité.

sarà resa accettabile dal fatto che tutti gli interessati avranno potuto esprimersi ed essere ascoltati. Il "dibattito pubblico" ha come obiettivi:

- informare la popolazione e i soggetti interessati al progetto sugli aspetti tecnici e sull'impatto nei vari contesti economico, ambientale, territoriale;
- ascoltare e ricevere suggerimenti dalla popolazione e dai soggetti interessati su ogni aspetto del progetto: opportunità, impostazione concettuale, caratteristiche e conseguenze;
- offrire maggiore chiarezza e nuovi spunti al *maître d'ouvrage* o all'ente proponente; l'esperienza pratica sul posto dei partecipanti al "dibattito" (anche attraverso *expertises d'usage*) può offrire nuovi punti di vista al *maître d'ouvrage*, permettendogli eventualmente di identificare gli attori da coinvolgere nelle successive fasi della concertazione e gli elementi chiave per eventuali modifiche, sospensioni o ritiro del progetto.

Un'istituzione pubblica, la *Commission nationale du débat public (CNDP)*, ha il compito fin dal 1995 di decidere sull'opportunità di organizzare il "dibattito pubblico" previo parere dei ministri competenti. La *Loi n. 2002-276*, del 27 febbraio 2002, sulla democrazia di prossimità - che ha perfezionato la procedura del "dibattito pubblico" - ha trasformato la CNDP in Autorità amministrativa indipendente ed ha ampliato le sue competenze, ulteriormente rafforzate dalla *Loi n. 2010-788*, del 12 luglio 2010, sull'ambiente (*c.d. Grenelle 2*), che ha inoltre ampliato la composizione della CNDP[3].

La CNDP[4] ha il compito di vigilare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione di tutti i progetti di gestione o di infrastrutture d'interesse nazionale, che "presentino implicazioni socio-economiche o abbiano impatti significativi sull'ambiente o sulla gestione del territorio" (*Code de l'Environnement*, art. L 121-1).

La CNDP ha competenza su ogni progetto di opere infrastrutturali o di gestione dello Stato, delle collettività territoriali e degli enti pubblici, ma anche dei soggetti privati che per natura, caratteristiche o costo stimato (*prévisionnel*) rispondano a criteri determinati o eccedano determinate soglie fissate con decreto del Consiglio di Stato (*Code de l'Environnement*, art. L 121-8).

La legge prevede, per ogni categoria di grandi opere, due soglie di rilevanza e particolari criteri a seconda dei quali la richiesta alla CNDP per l'avvio del dibattito pubblico è obbligatoria o meno (cfr. tabella allegata).

Le categorie di opere coinvolte dalla legge sono, in particolare:

- la creazione di autostrade, linee ferroviarie, vie navigabili, installazioni nucleari, infrastrutture aeroportuali o piste d'atterraggio, dighe idroelettriche o dighe–serbatoi, oleodotti e gasdotti;
- i trasferimenti di acque di bacino fluviale;
- la costruzione di grandi impianti industriali, culturali, sportivi, scientifici o turistici.

La legge del 2010 ha inoltre previsto che la CNDP possa essere investita dai ministri competenti dell'esame di politiche,

3 Le disposizioni delle due leggi relative al "dibattito pubblico" sono attualmente contenute nel *Code de l'Environnement*.

4 La CNDP è composta da venticinque membri nominati per cinque anni o per la durata del loro mandato (il mandato è rinnovabile una sola volta) e comprende, oltre al suo presidente e a due vice presidenti: un deputato, un senatore e sei rappresentanti delle collettività territoriali; un rappresentante del Consiglio di Stato, della Corte di Cassazione, della Corte dei Conti e del corpo dei tribunali amministrativi e delle corti d'appello; due rappresentanti di associazioni ambientaliste nazionali registrate; due rappresentanti dei consumatori e degli utenti; due personalità qualificate, delle quali almeno una abbia esercitato la carica di *Commissaire – enquêteur*; due rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

piani e programmi di interesse nazionale suscettibili di avere un'incidenza rilevante in materia di ambiente, sviluppo sostenibile o gestione del territorio. Tali piani e programmi saranno precisati da un decreto del Consiglio di Stato, ancora in preparazione[5], il quale dovrebbe ampliare anche le categorie di progetti che possono essere sottoposti all'esame della CNDP.

Per i progetti per i quali l'avvio della procedura del "dibattito pubblico" ***è obbligatorio***, la CNDP valuta un eventuale "dibattito" su richiesta del *maître d'ouvrage* o dell'ente pubblico responsabile del progetto che presenta un dossier (*dossier de saisine*) nel quale vengono esposti gli obiettivi e le principali caratteristiche del progetto, ma anche le sue implicazioni socio-economiche, il relativo costo stimato e l'individuazione degli impatti significativi del progetto sull'ambiente o la gestione del territorio.

I progetti per i quali l'avvio della procedura del "dibattito pubblico" non è obbligatorio, ma i cui costi previsti siano comunque superiori a determinate soglie minime (*seuils planchers*)[6], devono comunque essere resi pubblici dal *maître d'ouvrage* o dall'ente pubblico responsabile.

Entro due mesi dal momento in cui il progetto è pubblico l'apertura di un "dibattito" può essere richiesta alla CNDP dallo stesso *maître d'ouvrage* o dall'ente pubblico responsabile, ovvero, in alternativa, da dieci parlamentari, da una o più collettività territoriali o da un'associazione ambientalista registrata che operi a livello nazionale.

Valutata l'opportunità di un "dibattito pubblico" in funzione dell'interesse nazionale del progetto, della sua incidenza territoriale, delle relative implicazioni socio-economiche e dell'impatto sull'ambiente, la CNDP potrà decidere se organizzare essa stessa un dibattito pubblico o affidarne l'organizzazione allo stesso *maître d'ouvrage* o all'ente pubblico responsabile del progetto, vigilando sul corretto svolgimento del dibattito oppure, qualora non si renda necessario un vero e proprio "dibattito", raccomandare al *maître d'ouvrage* di organizzare altre forme di "concertazione" dando indicazioni sulle relative modalità di attuazione[7].

La legge del 2002 sulla democrazia di prossimità ha sistematizzato le diverse fasi del "dibattito pubblico" ed ha previsto anche il contingentamento dei tempi massimi per ogni tappa. Il tempo complessivo per lo svolgimento di un dibattito pubblico è di un anno circa.

Dopo la decisione motivata della CNDP di avviare il "dibattito" e la nomina di una commissione ad hoc (*Commission particulière du débat public* - CPDP), lo stesso *maître d'ouvrage* ha l'obbligo di curare la preparazione del *Dossier* del dibattito entro i successivi sei mesi, seguendo le indicazioni della CNDP. Il *Dossier,* accessibile al pubblico in forma integrale o sintetica, costituisce il principale strumento d'informazione per la discussione e, oltre al *dossier de saisine,*

---

5 Il 2 novembre 2011 è stato reso noto il testo del progetto di *Décret relatif aux projets, plans et programmes susceptibles de faire l'objet d'un débat public en application des dispositions de l'article L. 121-8 et L. 121-10 du code de l'environnemen*t.

6 Le soglie sono fissate con decreto del Consiglio di Stato.

7 Sui "dibattiti pubblici" richiesti e svolti tra il 2010 e il 2011 si segnala: CNDP, *Rapport d'activité 2010-2011*. Nel periodo considerato si sono svolti 11 dibattiti pubblici: dieci organizzati direttamente dalla CNDP, di cui quattro nel settore dell'energia (due progetti di terminali metaniero a *Fos-sur-Mer*, un reattore EPR a *Penly*, un parco eolico in mare al largo del *Tréport*) e sei nel settore dei trasporti (collegamento ferroviario *Roissy-Picardie*, prolungamento della RER E ad ovest, *Arc Express*, rete di trasporto pubblico del *Grand Paris*, interconnessione sud delle linee ad alta velocità nell'*Ile-de-France* e messa in concessione autostradale della *Route Centre Europe Atlantique*); l'undicesimo dibattito, sulle strutture turistiche a *Seine-et-Marne*, è stato affidato al *maître d'ouvrage*.

deve contenere gli studi d'impatto, i documenti tecnici e tutti gli altri materiali ritenuti utili ai fini della comprensione del progetto e delle sue implicazioni.

Dalla data di apertura - pubblicata insieme al calendario dei lavori - il dibattito pubblico deve concludersi entro quattro mesi; tale periodo può essere prolungato dalla CNDP per altri due mesi al massimo con decisione motivata.

Altri strumenti d'informazione del pubblico sono forniti attraverso il sito internet del *Débat Public* e il "bollettino del dibattito", di norma una newsletter informativa sul dibattito in corso.

La partecipazione del pubblico è così assicurata durante tutta la fase di elaborazione di un progetto, fin dall'avvio degli studi preliminari, attraverso riunioni e audizioni pubbliche, riunioni pubbliche di "prossimità" e tavole rotonde tematiche, ma anche con un sistema di domande-risposte, con il quale le CPDP assicurano risposta ad ogni questione posta alla stessa Commissione, al *maître d'ouvrage* o agli esperti, e ancora attraverso i *cahiers d'acteurs*, pubblicazioni nelle quali soprattutto gli attori "istituzionali" trovano strumenti di espressione equivalenti a quelli del *maître d'ouvrage*.

Entro due mesi dalla chiusura del dibattito la CNDP pubblica un resoconto (*compte-rendu*) del dibattito appena concluso e il Presidente della Commissione ne redige un bilancio (*bilan*) formulando una valutazione sul suo svolgimento e sugli insegnamenti da esso derivati. I due documenti saranno quindi inseriti nel *dossier* della eventuale *enquête publique* successiva.

Per quanto riguarda il seguito del "dibattito", il *maître d'ouvrage* o l'amministrazione pubblica responsabile della "grande opera", nei tre mesi successivi alla pubblicazione del bilancio conclusivo, decide[8] se proseguire o meno nel progetto e a quali condizioni, precisando le eventuali modifiche apportate e indicando "le misure che ritenga necessario mettere a punto per rispondere agli insegnamenti derivati dal dibattito pubblico".

La CNDP vigila sul rispetto delle condizioni di informazione del pubblico anche durante la realizzazione dei progetti dei quali sia stata investita fino al collaudo delle strutture e dei lavori (*Code de l'Environnement*, art. L 121-1) [9]. La legge n. 2010-788 ha aggiunto un obbligo per il *maître d'ouvrage* o l'ente responsabile del progetto di informare la CNDP, durante la fase successiva al dibattito pubblico fino all'*enquête publique,* circa le modalità d'informazione del pubblico adottate e le modifiche migliorative del progetto, riguardo alle quali la CNDP può emanare pareri e raccomandazioni (*Code de l'Environnement*, art. L 121-13-1). Può anche essere richiesta la nomina di un garante per la concertazione successiva al dibattito pubblico.

---

8 La decisione viene resa pubblica secondo modalità differenti a seconda che sia stata presa dallo Stato o da un ente pubblico nazionale (*Journal Officiel*), da una collettività territoriale, da un gruppo di collettività o da un ente pubblico indipendente (*Recueil des actes administratifs*), ovvero da un soggetto privato (pubblicazione su un quotidiano nazionale o a diffusione locale nel/nei dipartimento/i interessato/i).

9 A titolo di esempio si segnalano, tra gli altri, due dibattiti su temi di portata generale realizzati su richiesta del Governo: il dibattito sulla gestione di rifiuti radioattivi, che ha contribuito alla preparazione del progetto di legge in materia presentato nel 2006 (Ministeri dell'Economia e delle Finanze, *Gestion des déchets radioactifs*. *Les suites du débat public*); il dibattito pubblico, svoltosi tra il 2009 e il 2010, sullo sviluppo della disciplina delle nanotecnologie che ha portato a impegni del Governo in tale settore (*Communiqué interministeriel du 27 -10-2011* trasmesso alla CNDP con lettera del 13 -2-2012).

Nei cinque anni successivi alla pubblicazione delle conclusioni sul dibattito potrà essere avviata un'inchiesta pubblica (*enquête publique*)[10], in mancanza della quale potrà essere rilanciata una nuova "concertazione" di fronte all'emergere di nuovi fatti o circostanze.

Anche l'eventuale *enquête publique* (*Code de l'Environnement*, articoli da L123-1 a L123-3 e da L123-4 a L123-16) successiva alla "concertazione" e alle valutazioni d'impatto ambientale (*Code de l'Environnement*, articoli da L122-1 à L122-3-5), su determinati progetti di opere infrastrutturali o di gestione del territorio suscettibili di avere una notevole incidenza sull'ambiente, è a carico del *maître d'ouvrage* o dell'ente proponente e ha l'obiettivo di far conoscere al grande pubblico il progetto prima che esso sia definitivamente approvato.

La consultazione si basa su un dossier di descrizione del progetto, preparato dall'ente proponente, depositato presso il Comune e aperto alla consultazione di chiunque sia interessato e che ha facoltà di presentare le sue osservazioni per iscritto sul registro d'*enquête* oppure direttamente al *Commissaire – enquêteur* incaricato dell'inchiesta. Nel quadro dell'inchiesta pubblica, tuttavia, il progetto non può subire modifiche significative senza dar luogo ad una nuova procedura di *enquête publique* e il proponente può in ogni caso decidere di non tener conto delle conclusioni dell'*enquête*.

10 Sui limiti delle *enquêtes publiques*, dovuti in gran parte alle resistenze dei *maîtres d'ouvrage* e delle amministrazioni coinvolte, all'ambiguità del ruolo del *Commissaire – enquêteur* e all'eccessiva lunghezza dei tempi di realizzazione della procedura, e per ulteriori approfondimenti si segnala: *Centre d'analyse stratégique, La participation des citoyens et l'action publique, La Documentation française, Paris,* 2008.

Categorie di opere per le quali può essere aperto un dibattito pubblico
(Code de l'Environnement, artt. L121-8 e R121-2)

	Richiesta obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-I)	Pubblicazione del progetto e richiesta non obbligatoria alla CNDP per l'avvio della procedura (art. 121-8-II)
CATEGORIE DI OPERE	SOGLIE E CRITERI	SOGLIE E CRITERI
a) creazione di autostrade, strade express o strade 2x2 o a più carreggiate separate b) allargamento di una strada esistente a 2 o a 3 vie a carreggiate separate c) creazione di linee ferroviarie d) creazione di vie navigabili o messe a punto di grandi dimensioni di canali navigabili esistenti	Costo del progetto superiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto superiore a 40 Km	Costo del progetto pari a 150 milioni di euro o comunque inferiore a 300 milioni di euro o lunghezza del progetto tra 20 Km e 40 KM
Creazione o estensione di infrastrutture o piste d'aeroporto	Aerodromo di categoria A e costo del progetto superiore a 100 milioni di euro	Aerodromo di categoria A e costo del progetto tra 35 milioni di euro e 100 milioni di euro
Creazione o estensione di infrastrutture portuarie	Costo del progetto superiore a 150 milioni di euro o superficie del progetto superiore a 200 ettari	Costo tra 75 e 150 milioni di euro o superficie tra 100 e 200 ettari
Creazione di linee elettriche	Linee di tensione superiori o uguali a 400 Kv e di una lunghezza superiore a 10 KM	Linee di tensione uguali o superiori a 200 Kw fino a 400 Kw e di una lunghezza massima inferiore a 10 Km
Creazione di gasdotti	Gasdotti di diametro superiore o uguale a 600 mm e di lunghezza superiore a 200 Km	Gasdotti di diametro fino a 600 mm e di lunghezza inferiore a 200 Km
Creazione di un'istallazione nucleare di base	Nuovo sito di produzione nucleare – nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 300 milioni di euro	Nuovo sito di produzione nucleare – nuovo sito di produzione diversa dall'elettronucleare corrispondente ad un investimento di costo superiore a 150 milioni di euro
Creazione di dighe idroelettriche o di dighe-serbatoi	Volume superiore a 20 metri cubi	Volume tra 10 M e 20 M di metri cubi
Trasferimento di acque di bacino (ad eccezione di acque navigabili)	Portata superiore o uguale ad un metro cubo al secondo	Portata uguale ad un mezzo metro cubo al secondo o inferiore
Impianti, culturali, sportivi, scientifici, turistici	Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro	Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro
Impianti industriali	Costo degli edifici e delle infrastrutture superiori a 300 milioni di Euro	Costo degli edifici e delle infrastrutture tra 150 e 300 milioni di Euro

2. Germania

In Germania, la "perizia dei cittadini" (*Bürgergutachten*) rappresenta un modello di democrazia partecipativa. Tale rapporto contiene una serie di raccomandazioni e consigli dei cittadini, che estratti a sorte da un registro anagrafico, si esprimono su una determinata questione di politica pubblica, come la pianificazione urbanistica. Un gruppo di 25 cittadini sorteggiati per redigere il *Bürgergutachten* costituisce una cellula di pianificazione (*Planungszelle*). Di norma sono necessari almeno quattro gruppi – cioè 100 cittadini – che lavorano ad uno stesso tema per quattro giorni interi (a tal fine è previsto anche un rimborso spese). Le raccomandazioni dei cittadini, informati da esperti su tutti gli aspetti rilevanti della questione, vengono riassunte e pubblicate in un rapporto che successivamente è sottoposto all'attenzione e all'esame del committente.

Nell'accordo di coalizione tra cristiano-democratici (CDU(CSU) e liberaldemocratici (FDP) del 2009, il Governo federale si è posto, tra gli altri, anche l'obiettivo di migliorare la partecipazione dei cittadini e, contemporaneamente, di accelerare la costruzione di grandi opere pubbliche. Tale intenzione è divenuta oggetto di un'iniziativa governativa presentata al *Bundesrat* il 30 marzo 2012 (stampato BR n. 171/12). Il contenuto del disegno di legge sul miglioramento della partecipazione pubblica e l'uniformazione delle procedure di pianificazione (*Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren*) è stato in parte anticipato dal Governo sia nella risposta scritta (stampato BT n. 17/5580 del 18 aprile 2011) ad un'interrogazione presentata da alcuni deputati socialdemocratici intitolata "Modifiche alla normativa sulla pianificazione nei progetti infrastrutturali del settore trasporti" (*Novellierung des Planungsrechts bei Verkehrsinfrastrukturprojekten*, stampato BT n. 17/5109 del 16 marzo 2011), sia nella risposta scritta (stampato BT n. 17/8274 del 28 dicembre 2011) a un'altra interrogazione del gruppo parlamentare della Sinistra (*Die Linke*) sulla "Partecipazione pubblica nell'adozione di provvedimenti per la realizzazione di infrastrutture e la costruzione di impianti industriali" (*Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturmaßnahmen und beim Bau von Industrieanlagen*, stampato BT n. 17/8118 del 6 dicembre 2011). L'articolo 1 del progetto di legge del Governo prevede una serie di modifiche alla legge sul procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*), tra cui quella relativa al § 25 che introduce una partecipazione pubblica preventiva (*frühe Öffentlichkeitsbeteiligung*), da svolgersi allo stadio iniziale della procedura, prima ancora che venga presentata una richiesta. Tale partecipazione, che non riguarda soltanto la procedura di pianificazione ma anche tutti i progetti che abbiano ripercussioni su un gran numero di soggetti, si esplica in primo luogo mediante una tempestiva informazione sugli obiettivi generali del progetto, sui mezzi per la sua realizzazione e sulle sue prevedibili conseguenze. Ci sarà poi l'occasione di fare osservazioni e di aprire un dibattito, prima di comunicare, infine, gli esiti alle autorità competenti. Il rafforzamento della partecipazione pubblica è infatti finalizzato ad una maggiore trasparenza e, soprattutto, ad una migliore accettazione da parte della popolazione nel caso di grandi progetti. È quindi auspicabile che un'ampia e tempestiva partecipazione da parte dei cittadini possa contribuire alla prevenzione di conflitti e alla rimozione di quelli esistenti, in modo da alleggerire le procedure di autorizzazione e di pianificazione e ridurre le impugnative giudiziali nei confronti delle decisioni prese dalle autorità.

Nella stessa conferenza stampa ministeriale del 28 marzo 2012, in cui è stato reso noto il disegno di legge del Governo, il Ministro federale dei trasporti, dell'edilizia e dell'urbanistica ha presentato anche la bozza di un Manuale per una buona partecipazione dei cittadini ai progetti di grandi opere di costruzione (*Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung*), la cui versione definitiva dovrebbe essere realizzata nel prossimo

autunno. Fino al 9 maggio 2012, infatti, cittadini, amministrazioni pubbliche, istituzioni e associazioni hanno la possibilità di presentare, tramite internet, osservazioni e proposte in merito al contenuto del manuale.

Un primo passo verso un maggiore coinvolgimento della popolazione nell'ampliamento delle reti energetiche si è nel frattempo compiuto con l'approvazione della legge relativa alle misure per l'accelerazione dell'ampliamento delle reti elettriche (*Gesetz über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze*) del 28 luglio 2011, in vigore dal 5 agosto 2011, che reca disposizioni integrative nella procedura prevista per la progettazione di linee aeree elettriche di rilevanza sovraregionale ed europea. In particolare, il § 9 della nuova legge[11] introdotta dall'art. 1 del provvedimento mira a garantire maggiore trasparenza e ad agevolare la partecipazione pubblica nei processi decisionali, così come richiesto dalla direttiva comunitaria n. 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Al più tardi dopo due settimane dalla presentazione della completa documentazione relativa al progetto, l'autorità competente - l'Agenzia federale delle reti (*Bundesnetzagentur*) - sollecita una partecipazione pubblica per la verifica della sostenibilità ambientale del progetto. È prevista anche la pubblicazione *on-line* di tutta la documentazione per un mese e, durante quest'arco di tempo, singoli individui o associazioni possono manifestare per iscritto le proprie osservazioni.

3. Regno Unito

La complessità delle procedure correlate alla progettazione e alla realizzazione di opere infrastrutturali e il carattere frammentario della legislazione di settore, contenuta in separati testi normativi riferiti a diversi tipi di infrastruttura, hanno indotto il Governo del Regno Unito ad intraprendere una revisione legislativa della materia, il cui assetto normativo, definito nel 2008, è stato in parte modificato nel 2011, in linea con le diverse impostazioni politiche programmatiche del Governo liberal-conservatore insediatosi nel 2010.

I principali obiettivi della riforma del 2008, come anticipati nel Libro bianco *Planning for a Sustainable Future* diffuso nel maggio del 2007, potevano individuarsi nella formulazione, per un verso, di una politica delle infrastrutture ad opera del Governo, e, per altro verso, nella istituzione di un soggetto indipendente che avesse l'autorità di verificare la congruenza delle singole iniziative con tale quadro strategico. Tali innovazioni legislative, peraltro, venivano ritenute necessarie anche per raccogliere le nuove sfide costituite dai cambiamenti climatici, dalla protezione dell'ambiente e dal contemporaneo bisogno di nuovi alloggi.

Muovendo da tali premesse, il *Planning Act 2008*, approvato il 26 novembre del 2008, ha introdotto un quadro legislativo unitario in materia di progettazione e di localizzazione delle infrastrutture di rilievo nazionale (*Major Infrastructure Projects*) e ha delineato un regime semplificato di autorizzazioni, idoneo a superare le difficoltà e le lentezze sperimentate in applicazione della precedente normativa. D'altra parte, la semplificazione del regime delle autorizzazioni per la realizzazione di opere di rilevanza nazionale in alcuni macro-settori (trasporti, smaltimento dei rifiuti, acque, particolari fonti di energia) e la maggiore speditezza delle procedure sono bilanciate, nel disegno del legislatore, da

11 Si tratta della *Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG)* (Legge per l'accelerazione dello sviluppo della rete).

previsioni poste a garanzia della trasparenza del processo decisionale e della partecipazione pubblica, nonché funzionali alla chiara individuazione delle responsabilità in ogni sua fase.

Attenzione particolare è posta, già nel provvedimento del 2008, sull'aspetto del coinvolgimento delle comunità interessate dai processi decisionali relativi alla realizzazione di infrastrutture.

In termini generali, la prassi dell'espletamento di *public consultations*, promosse nel quadro della formulazione di politiche pubbliche da parte del Governo o in vista dell'esercizio dell'iniziativa legislativa, è profondamente radicata nell'esperienza politico-giuridica del Regno Unito. Attraverso queste consultazioni, solitamente inaugurate dalla diffusione di documenti redatti dai Dipartimenti governativi ed offerti alla consultazione della generalità del pubblico, sono anticipati i salienti contenuti politici dei progetti di legge e i motivi della loro presentazione. Siffatta attività preparatoria all'esame parlamentare di progetti di legge d'iniziativa governativa ha il fine di sollecitare la formulazione di osservazioni da parte delle componenti sociali a vario titolo interessate dal provvedimento (tra cui: associazioni imprenditoriali o dei consumatori, enti locali, organizzazioni sindacali o di volontariato) e di agevolare, anche attraverso le repliche motivate del Governo (*responses*), una istruttoria del progetto legislativo "partecipata", per quanto possibile, dai destinatari delle future disposizioni, nel presupposto che possano in tal modo formarsi favorevoli condizioni per la loro applicazione ed effettività.

L'esistenza di tale strumento, ampiamente sperimentato e, in anni recenti, formalizzato attraverso la sua esplicita procedimentalizzazione con un "codice di buona pratica" diretto alle amministrazioni pubbliche[12], non ha fatto ve-

12 Il riferimento è al *Code of Practice on Consultation* pubblicato, nella sua prima versione, nel 2004 dal *Cabinet Office* e giunto nel luglio 2008 al terzo aggiornamento. Esso è vincolante nelle sue previsioni per quanto concerne le consultazioni promosse da Dipartimenti ed Agenzie governativi, salvo i casi in cui l'elevata complessità della materia e il numero assai limitato di soggetti direttamente interessati rendano preferibili, a giudizio discrezionale degli stessi organi proponenti, modalità alternative di informazione del pubblico, purché conformi ai principi generali del codice. L'applicazione del codice è, inoltre, raccomandata anche per quanto concerne le analoghe procedure avviate, negli ambiti di loro competenza, dagli enti pubblici non governativi *(non-departmental public bodies)*, dagli enti locali e dalle pubbliche amministrazioni delle regioni autonome (cosiddette *Devolved Administrations*).
I sei fondamentali criteri enunciati dal codice (con obbligo delle pubbliche amministrazioni di riprodurli in ogni documento da esse destinato alla consultazione pubblica) delineano il quadro formale entro cui si svolgono tali procedure:
1) la *public consultation* deve essere promossa tempestivamente, non appena siano definiti i contenuti delle proposte cui si riferisce il processo decisionale avviato dall'organo proponente, ed avere una durata non inferiore a 12 settimane (tranne casi motivati per i quali si prevedano periodi più brevi), affinché sia garantita l'effettiva partecipazione dei soggetti e dei gruppi interessati attraverso la produzione di documenti scritti (*written consultation*);
2) l'informazione relativa al contenuto della proposte deve essere chiara e completa, affinché i pareri acquisiti dai soggetti interessati siano pertinenti; la formulazione dei pareri e delle risposte delle parti interessate deve essere consentita, ove possibile, indipendentemente da opzioni predeterminate; è incoraggiata, inoltre, la produzione di dati e documenti a corredo delle opinioni espresse;
3) il testo del documento sottoposto alla pubblica consultazione deve essere redatto in un linguaggio chiaro (evitando espressioni tecniche ogni volta che ciò sia possibile), conciso (riassumendone i contenuti essenziali in brevi introduzioni) ed accessibile (nei formati tradizionali ed elettronici idonei a garantirne la più ampia diffusione);
4) l'organo che ha promosso la consultazione deve dare riscontro ai soggetti che vi hanno partecipato, in modo che questi ultimi possano apprendere quale incidenza hanno avuto sulle decisioni pubbliche i pareri da loro espressi; in particolare, deve essere preliminarmente indicato, nel documento sottoposto alla consultazione pubblica, il termine massimo di pubblicazione (in forma sintetica) dei pareri pervenuti e delle repliche dell'organo proponente (solitamente entro tre mesi dalla conclusione della consultazione);
5) ciascun Dipartimento designa un coordinatore (*consultation co-ordinator*) con il compito di vigilare sull'applicazione del codice durante lo svolgimento della consultazione, di valutare la complessiva efficacia delle procedure a ciò preordinate, di documentare i casi (e le relative cause) nei quali i suddetti criteri non sono stati osservati;

nir meno l'esigenza di più specifiche procedure di consultazione pubblica nell'ambito delle infrastrutture; a tal fine il *Planning Act 2008*, nella parte quinta, ha previsto l'adattamento a questo particolare contesto delle già richiamate misure procedurali concernenti il coinvolgimento dei soggetti i cui interessi siano a vario titolo incisi dalle politiche pubbliche.

Una prima *public consultation*, propedeutica all'annunciata predisposizione di una serie di regole procedurali e di linee-guida alle quali avrebbero dovuto attenersi le consultazioni pubbliche in materia di infrastrutture di rilevanza nazionale, veniva conclusa dal Dipartimento governativo competente nel 2009[13]. Il documento introduttivo di questa consultazione pubblica si segnala per la prefigurazione, nei suoi tratti essenziali e in prospettiva di una sua successiva disciplina, del procedimento di pubblica consultazione da esperire in una fase precedente alla presentazione del progetto infrastrutturale alla IPC allora competente ad esaminarlo, nonché per l'esplicita inclusione dell'iniziativa consultiva tra i requisiti procedurali prescritti per l'esame e la finale autorizzazione del progetto medesimo.

Un'ulteriore modalità di partecipazione delle comunità interessate alla realizzazione di opere pubbliche sul loro territorio discende dal "dovere di consultazione" (*duty to consult*) previsto dal *Local Goverment Act 1999*. La legge impone a determinate autorità pubbliche (organi di governo locale, aziende del trasporto pubblico, autorità di polizia, aziende per lo smaltimento dei rifiuti) di conformare il proprio operato a criteri di efficienza e di qualità (che vale a sostanziarne la qualifica di *best value authority*) e di assicurare il coinvolgimento pubblico nei relativi processi decisionali. A tal fine la legge del 2009 ha previsto (all'art. 3) la consultazione, da parte di tali autorità, di rappresentanti designati all'interno di categorie di cittadini, siano essi, a seconda dei casi, soggetti passivi di tasse o tariffe imposte dalle medesime autorità, fruitori dei servizi da queste forniti ovvero, più in generale, parti interessate rispetto alle opere da realizzare in ragione del loro impatto economico, sociale od ambientale[14]. Le previsioni legislative appena richiamate si correlano in parte all'esperienza britannica delle *citizen juries*, ovvero dei gruppi di cittadini selezionati secondo criteri di rappresentatività sociale e demografica, i quali possono essere costituiti per essere coinvolti nel quadro di indagini preliminari o procedimenti relativi a questioni ritenute di interesse generale e per la cui soluzione si intendono valorizzare le opinioni e le valutazioni del pubblico o di determinate comunità[15].

6) la procedura seguita per le consultazioni pubbliche, infine, deve essere conforme ai più generali criteri di qualità della regolazione prescritti per l'attività normativa (il riferimento è ai *Principles of Good Regulation*), provvedendo, ogni volta che ciò sia opportuno, ad una preliminare analisi di impatto (*Regulatory Impact Assessment*, RIA) delle norme che si intendono introdurre, sulla quale è anche incoraggiata la formulazione di pareri da parte dei soggetti coinvolti nella consultazione.

13 La consultazione è stata aperta dal *Department for Communities and Local Government* il 30 marzo 2009, con la diffusione del documento intitolato *Planning Act 2008. Consultation on the Pre-Application Consultation and Application Procedures for Nationally Significant Infrastructure Projects*.

14 Il duty to consult è oggetto della *Best Value Statutory Guidance* predisposta dal Governo (*Department for Communities and Local Government*) nel settembre 2011.

15 Nel segno di finalità di coinvolgimento pubblico (di volta in volta qualificate in termini di *involvement, participation, empowerment* dei cittadini), la costituzione di *citizen juries* ha avuto luogo, in via di prassi, in occasioni diverse (dall'esame di opzioni circa la realizzazione di opere pubbliche in ambito locale alle valutazioni su questioni di ordine bioetico). Di questo strumento di partecipazione, valorizzato in particolare dal Governo Brown nel 2007, è stata recentemente prospettata l'utilità - a condizione dell'effettiva incidenza delle opinioni espresse dai "giurati" - nel quadro delle decisioni relative alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità tra Londra e le Midlands (*Expert seminar on public engagement and High Speed Rail*, 6 December 2011). Sulle caratteristiche e sui limiti di questo strumento partecipativo può essere utile la nota predisposta nel dicembre 2007 dall'Institute *for Public Policy Research* (IPPR).

A questi antecedenti si correlano le più recenti innovazioni legislative, che, nel perseguire finalità di maggiore trasparenza e di coinvolgimento pubblico (individuate, tra l'altro, nei documenti politico-programmatici nei quali il Governo di coalizione ha inteso valorizzare il ruolo della società civile assieme a quello dell'iniziativa privata[16]), hanno consolidato, tra gli aspetti procedurali, quelli relativi alle consultazioni pubbliche.

Nel contesto delle misure più generali dettate dal *Localism Act 2011*, complessivamente finalizzate al decentramento amministrativo, al rafforzamento delle autonomie locali e alla maggiore flessibilità procedurale[17], è rimasto invariato il principio secondo cui la formulazione dei *National Policy Statements* da parte del Governo deve essere sottoposta alla previa consultazione pubblica, alla verifica della sostenibilità degli interventi considerati e all'esame del Parlamento. Quest'ultimo, nel vigore del *Planning Act 2008*, poteva approvare al riguardo, entro un certo termine, una risoluzione oppure formulare raccomandazioni attraverso le commissioni parlamentari competenti; ora, in base alla riforma del 2011, ha esclusiva competenza sull'approvazione degli *statements*.

La disciplina vigente delle autorizzazioni per la realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale prevede una procedura che, articolata in sei fasi principali, appare scandita da forme di partecipazione pubblica al processo decisionale di cui si intende comunque assicurare la speditezza.

La prima fase, detta di *pre-application*, si apre con la notifica del soggetto interessato (*developer*) al *Planning Inspectorate* della propria intenzione di presentare una richiesta di autorizzazione. A tal fine l'interessato deve provvedere ad organizzare ed esperire una consultazione pubblica concernente il progetto che intende sottoporre all'autorizzazione, la cui durata dipende dal grado di ampiezza e di complessità del progetto medesimo.

A questa fase segue quella del recepimento della formale istanza di autorizzazione (*acceptance*) da parte del *Planning Inspectorate*, che entro i successivi 28 giorni ne svolge un preliminare esame di ammissibilità con riguardo alla sussistenza dei requisiti prescritti dalla legge.

Superato tale scrutinio, l'*iter* prosegue con la fase della *pre-examination*, che si svolge con l'eventuale costituzione nel procedimento di soggetti titolari di interessi qualificati, abilitati a presentare proprie deduzioni e a partecipare, su convocazione, a riunioni fissate dall'Ispettorato; questa fase ha una durata, di norma, di tre mesi a decorrere dalla iniziale notifica del *developer*.

La fase seguente, quella della *examination*, consiste nella valutazione svolta dal *Planning Inspectorate*, entro il semestre successivo, della richiesta ad esso sottoposta, che può avere luogo anche con l'acquisizione di ulteriori informa-

16 Si allude al "manifesto" noto con il titolo *Big Society* e, in particolare, a quello intitolato The Compact (dicembre 2010), il cui contenuto è specificamente riferito al ruolo delle organizzazioni della società civile e al loro coinvolgimento nella definizione e nella realizzazione delle politiche pubbliche.

17 Il *Localism Act 2011* ha tra l'altro soppresso la *Infrastructure Planning Commission* - IPC, organismo istituito con il *Planning Act 2008*. Nei suoi tre anni di vigenza la IPC, composta di esperti di nomina ministeriale ed investita delle competenze decisionali in merito a nuovi progetti di sviluppo delle infrastrutture più importanti a livello nazionale, ha adottato le proprie decisioni in conformità a principi di politica nazionale (*National Policy Statements* - NPS) stabiliti dal Ministro, ma sottoposti al procedimento di consultazione pubblica (*public consultation*) e alla previa presentazione in Parlamento. All'abrogazione dell'IPC, che ha comportato come immediata conseguenza l'assegnazione delle relative attribuzioni al Governo, si è giunti in considerazione della legittimazione democratica e quindi della responsabilità politica ricadente sull'Esecutivo, il solo organo ritenuto idoneo a garantire condizioni di *accountability* nella determinazione di scelte importanti come quelle relative alla realizzazione di infrastrutture di interesse nazionale. Muovendo da identiche premesse, volte ad assicurare il carattere democratico delle scelte da compiersi in quest'ambito, la legge ha inoltre stabilito l'esclusiva competenza parlamentare con riguardo all'approvazione dei *National Policy Statements*.

zioni presso le parti interessate già costituite nel procedimento, alle quali può essere rivolto l'invito a partecipare ad audizioni, oppure a precisare le proprie considerazioni o a corredarle di motivazioni aggiuntive.

Si giunge così alla penultima fase, in cui il *Planning Inspectorate*, entro tre mesi computati all'interno dello stesso semestre, provvede a formulare la propria *recommendation* al ministro competente affinché sia resa o denegata l'autorizzazione.

Il procedimento si conclude con la decisione ministeriale (*Secretary of State's decision*), che può essere impugnata entro il termine di sei settimane dinanzi alla *High Court*.

PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

- PPP: vantaggi, criticità, proposte
- Il Partenariato Pubblico Privato nell'esperienza italiana: a che punto siamo?
- Come guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte
- Quattro priorità nel *Project financing*

PPP: vantaggi, criticità, proposte

a cura di
Associazione Imprese Generali (AGI) e Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)

1. Definizione: art. 3, c. 15 *ter* del Codice dei contatti pubblici

Secondo la definizione introdotta nel codice dei contratti pubblici dal terzo decreto correttivo[1] sono "contratti di Partenariato Pubblico Privato" - detti anche PPP - quei contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni, con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti.

Dopo averne in tal modo descritto l'astratta fattispecie negoziale, lo stesso codice si dà, poi, carico di identificare alcune figure contrattuali che rientrano *ope legis* in tale novero, avendo peraltro cura di precisare che l'elencazione effettuata ha carattere puramente esemplificativo, nel senso che anche altre figure contrattuali sono in astratto riconducibili a tale nozione purché la disciplina che le parti conferiscono ai reciproci rapporti corrisponda allo schema fissato per legge.

Nell'elencazione in questione rientra la concessione di lavori, quella di servizi, la locazione finanziaria, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste, nonché l'affidamento a contraente generale nel caso in cui il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi.

Da ultimo, il decreto cosiddetto sviluppa Italia[2] ha aggiunto la figura del tutto nuova del contratto di disponibilità, sul quale si avrà modo di tornare specificamente nel prosieguo.

Prima di entrare nel merito dei singoli PPP, vanno in premessa svolte alcune osservazioni preliminari.

Al riguardo viene anzitutto in evidenza il fatto che il legislatore nazionale è stato il primo, a livello di paesi dell'UE, ad aver codificato una nozione di PPP che, peraltro, tuttora manca anche nelle direttive comunitarie, sia quelle vigenti sia quelle, oggi, in discussione.

La rilevanza della scelta è legata anche al fatto di poter avere, in tal modo, un contesto certo nel cui ambito indagare laddove si tratti di verificare l'impatto del PPP nel complesso dei processi che governano la realizzazione delle opere pubbliche nel Paese.

---

1 Art. 2 del d.lgs. n.152 del 2008.

2 Art.44, comma,1, lett. b) del d. l. n. 1/2012, convertito nella legge n. 27/2012.

Nel merito si tratta di una definizione che seppur con alcuni limiti, pone in ogni caso in evidenza l'imprescindibilità dell'elemento del finanziamento privato, nell'identificazione della causa negoziale tipica di un PPP.

Il finanziamento privato può, peraltro, intervenire in forme diverse, e laddove si tratti di dar corso alla realizzazione di investimenti (non può escludersi infatti a priori che un PPP possa essere finalizzato alla sola gestione di un servizio), lo schema causale tipico prevede che il finanziamento stesso debba avere per oggetto la realizzazione di una opera pubblica propriamente intesa o (solo) di pubblica utilità.

La centralità dell'ulteriore elemento tipizzante lo schema contrattuale del PPP, rappresentato dalla garanzia della messa a disposizione della collettività del "servizio" connesso alla realizzazione dell'investimento non emerge, viceversa, con sufficiente immediatezza dalla nozione adottata dal Codice dei contratti.

È da dire, anzi, che l'aver il codice ricompreso nell'elencazione di cui al comma 15 dell'art.3 anche la locazione finanziaria, che in linea di principio sembrerebbe identificare più un contratto di finanziamento che un vero partenariato sembra costituire un ostacolo alla lettura proposta.

Peraltro dall'analisi (su cui vedi *infra*) del parametro utilizzato per chiarire a quali condizioni un affidamento a contraente generale rientra, o meno, nella nozione di PPP è agevole comprendere come l'aspetto legato all'erogazione del servizio alla collettività risulti fondamentale nella ricostruzione della causa tipica dell'istituto, come confermato dalla recente inclusione del contratto di disponibilità tra le fattispecie rilevanti.

Ne deriva quindi che la locazione finanziaria potrà correttamente rientrare nel novero dei PPP nella misura in cui il canone di leasing sia volto a remunerare non solo e non tanto il valore dell'investimento quanto quello dei servizi collegati all'operazione e finalizzati a rendere disponibile il bene realizzato (ad esempio, in un *leasing* immobiliare la conduzione operativa e la manutenzione del bene realizzato).

Sull'inclusione nell'elencazione di legge delle società miste che, pur costituendo un caso di partenariato conforme allo schema proposto presentano caratteristiche del tutto specifiche, va, infine osservato come le stesse fonti comunitarie distinguono tra un *istitutional* PPP in cui confluisce tale fattispecie ed il PPP contrattuale che caratterizza tutte le altre fattispecie, cui ci si è fin qui riferiti ed alle quali è dedicato il successivo approfondimento.

1.1. Focalizzazione particolare

Nell'ambito dei PPP contrattuali si vuole ora concentrare l'attenzione su alcune figure che appaiono, per lo meno in questa sede, le più significative.

1.1.1. Concessione di lavori

La formula della concessione rappresenta, senza alcun dubbio, la figura contrattuale più antica e consolidata tra quelle individuate dal legislatore come in grado di dar vita ad un Partenariato Pubblico Privato.

La definizione che ne dà il Codice dei contratti ricalca, nella sostanza, quella dettata dalla Direttiva Comunitaria, con la differenza che la normativa nazionale precisa che oggetto della concessione di lavori non è solo l'esecuzione di lavori pubblici ma anche di quelli *c.d.* "di pubblica utilità"; inoltre gli interventi che possono essere ricompresi nell'affidamento sono solo i lavori strutturalmente e direttamente collegati all'oggetto della concessione.

Dispone altresì la legge che l'affidamento, oltre alla realizzazione delle opere, ha per oggetto la loro successiva gestione funzionale ed economica, identificabile come diritto di sfruttamento economico delle stesse, ciò che rappresenta il mezzo sostanziale per realizzare l'essenza del partenariato.

Intende sul punto precisare la nuova Direttiva comunitaria, specifica in materia di concessioni[3], nel testo adottato dalla Commissione il 21 dicembre 2011 ed attualmente oggetto d'esame in sede di Parlamento e di Consiglio, che il diritto di gestire i lavori comporta sempre la traslazione sul concessionario del *c.d.* "rischio operativo sostanziale".

Per chiarire a cosa ciò corrisponda, il testo comunitario stabilisce che si ha rischio operativo sostanziale nel caso in cui non sia garantito al concessionario il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dell'opera oggetto della concessione.

Tale rischio, identificato come "economico", può testualmente riguardare tanto l'uso dei lavori o la domanda di prestazione del servizio, quanto la disponibilità delle infrastrutture fornite dal concessionario o utilizzate per la fornitura dei servizi agli utenti.

La ricostruzione del concetto di rischio sostanziale nei riferiti termini corrisponde a quanto per la prima volta stabilito da EUROSTAT nel 2004 quando, ai fini della classificazione della spesa per investimento nella contabilità pubblica, ha parlato nel primo caso di "rischio di domanda" e nel secondo di "rischio di disponibilità"[4].

Con la nuova Direttiva "concessioni" la Commissione rimuove ogni residuo dubbio circa l'utilizzabilità della *partnership* pubblico privata, ed in particolare della concessione, non solo nel campo delle opere che possono ripagarsi attraverso la corresponsione, a carico dell'utente, del corrispettivo relativo al servizio utilizzato, ma anche in quello dove tale corrispettivo sia a carico dello stesso committente.

Il vantaggio derivante dall'evoluzione che la più tradizionale nozione di concessione ha registrato è evidente: l'utilizzabilità di tale formula di PPP anche nel caso di opere *c.d.* fredde o tiepide.

1.1.2 Affidamento di lavori mediante finanza di progetto.

L'articolo 153 del Codice dei contratti reca nella rubrica l'impropria dizione "finanza di progetto" cui il comma 15 *ter* dell'articolo 3 dello stesso codice fa richiamo, con l'evidente finalità di chiarire anche tali tipologie di affidamenti sono ricomprese nell'ambito dei partenariati pubblico privati.

Trattasi in realtà di una preoccupazione che forse non aveva ragione di porsi, considerato che la tipologia contrattuale su cui storicamente si basa l'affidamento in *finanza di progetto* è la concessione.

È ben vero che il comma 20 dell'articolo 153 indica anche la locazione finanziaria tra le modalità utilizzabili, ma tale integrazione è frutto di un'evoluzione recente e comunque anche la locazione finanziaria compare nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico che il Codice espressamente elenca.

3 COM (2011) 897 def. del 20 dicembre 2011

4 Comunicato 11 febbraio 2004; successivamente Manuale per l'applicazione delle ESA 95, Edizione 2010..

La *finanza di progetto* costituisce, quindi, non tanto un'autonoma figura contrattuale, come viceversa lo sono tutte le altre elencate dal codice, quanto una procedura per l'attribuzione di una concessione che pone a base di gara solo lo studio di fattibilità, in luogo di una progettazione almeno preliminare come di regola richiesto, e consente altresì che sia il privato a proporre all'amministrazione di realizzare interventi non oggetto di preventiva programmazione, attraverso la formula della concessione o della locazione finanziaria.

Considerazioni analoghe - in termini di non appropriatezza del riferimento al termine "finanza di progetto" - vale anche se si considera la rubrica che caratterizza l'articolo 175.

1.1.3 L'affidamento a contraente generale ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi

La fattispecie di Partenariato Pubblico Privato oggetto qui in evidenza riveste un particolare rilievo in termini di sistematica complessiva dell'intera materia.

Il codice, infatti, chiarisce come non tutti gli affidamenti a contraente generale costituiscano validi casi di PPP, bensì solo quelli nei quali, oltre alla realizzazione dell'opera, venga richiesto all'affidatario di metterla successivamente a disposizione del committente o, di utenti terzi, per tutta la durata del contratto, collegando il pagamento di tutto o parte del relativo corrispettivo alla concreta fruibilità dell'opera stessa.

In altre parole, ciò che in termini meramente realizzativi - ancorché con la complessa formula dell'esecuzione "con qualsiasi mezzo" e con corrispettivo in tutto o in parte differito ad un momento successivo all'esecuzione dei lavori - resterebbe nel perimetro causale del l'appalto, se esteso alla messa a disposizione di terzi, o dello stesso committente, del servizio legato alla disponibilità dell'opera in funzione della quale il corrispettivo è pagato, in virtù di tali elementi viene a collocarsi nel novero dei partenariati pubblico privati.

Il collegamento tra fruibilità del servizio e pagamento, oltre che del servizio stesso, del corrispettivo relativo alla realizzazione dell'opera che detto servizio permette di erogare, sembra dunque costituire il vero elemento distintivo della formula del PPP rispetto all'appalto.

Il profilo virtuoso di tale formula consiste nell'assicurare alla collettività la fruibilità del servizio che è alla base della scelta di dar corso alla realizzazione di un'opera pubblica.

1.1.4 Contratto di disponibilità

Non presenta elementi di contraddittorietà rispetto alla ricostruzione sistematica sopra proposta la recente introduzione, nel novero dei contratti di PPP, del contratto di disponibilità.

Secondo tale formula l'affidatario si fa carico della costruzione e della messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera, che la legge definisce di proprietà privata, sebbene espressamente destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo.

Per messa a disposizione deve intendersi l'onere, a rischio dell'affidatario, di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera nel rispetto dei parametri di funzionalità stabiliti dal contratto, garantendo altresì la manutenzione, che la legge definisce perfetta, dell'opera stessa e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti, che dovessero insorgere.

Il corrispettivo per le predette attività è costituito da un canone, definito canone di disponibilità, che viene versato all'affidatario del contratto solo in corrispondenza dell'effettiva disponibilità dell'opera.

Precisa la legge che il canone viene proporzionalmente ridotto o addirittura annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità dell'opera, per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice.

Al canone può essere altresì associato il pagamento di un contributo in corso d'opera, che peraltro non può mai eccedere il cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera.

Elemento caratterizzante il nuovo schema contrattuale è il legame tra il processo costruttivo, che comunque ha luogo nell'interesse della PA (l'opera, pur privata, è collaudata dall'amministrazione committente) e l'effettiva fruizione del servizio che ad essa si ricollega da parte dei soggetti interessati, in funzione della quale intervengono i pagamenti (canoni).

L'obiettivo coincide sostanzialmente con quello di una concessione, secondo l'inquadramento che dovrebbe darne la nuova direttiva in materia, con assunzione del rischio operativo sostanziale da parte dell'affidatario identificabile con la disponibilità delle infrastrutture fornite dal concessionario o utilizzate per la fornitura dei servizi agli utenti.

La differenza è che, nel contratto di disponibilità, la norma classifica sempre privata l'opera, il che spiega la previsione secondo la quale del corrispettivo possa eventualmente far parte anche un prezzo di trasferimento, che tenga conto del residuo valore di mercato dell'opera e dei canoni versati, da corrispondere, a fine contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

La natura privata dell'opera dovrebbe agevolare l'applicazione di un regime più favorevole (quello relativo alla spesa corrente in luogo di quella per gli investimenti) in termini di indebitamento e rispetto dei vincoli riguardanti la spesa pubblica esistenti a livello nazionale e comunitario.

2. Vantaggi

Premessa la maggiore complessità dei contratti di PPP rispetto alle formule di intervento più tradizionali ed un possibile maggior costo del finanziamento che il privato potrebbe sopportare rispetto ad una PA, il ricorso ad essi è senz'altro in grado di offrire innumerevoli e decisivi vantaggi.

Della relativa individuazione se ne è fatto da tempo carico, tra gli altri, uno studio dell'EIC (*European International Contractors*) che ha provveduto ad elencarli desumendoli da una serie di significativi "*case study*" cui in questa sede si fa rinvio[5].

In base a tale studio, i vantaggi più significativi sui quali ci si vuole qui soffermare sono di seguito elencati.

5 *EIC Memorandum on the most Frequently Asked Questions on Public Private Partnership*, Berlino, 2006.

2.1. La riduzione e certezza dei tempi e dei costi di realizzazione dell'opera

I contratti di PPP sono per loro natura in grado di incidere in modo positivo su tempi e costi realizzativi rispetto alla più tradizionale formula dell'appalto.

La circostanza per cui sia un unico soggetto, di regola la società di progetto, a gestire la parte esecutiva e gestionale di un'opera, oltre che un'ampia entità di quella progettuale, implica il superamento dei problemi legati alla pluralità degli affidamenti e di interlocuzione contrattuale, con conseguente necessità di coordinamento che, compete alla P.A., di tutte le "fasi" che concorrono in un procedimento ordinario.

Alla semplificazione del rapporto sul fronte della committenza si aggiunge, su quello dell'esecuzione, il vantaggio derivante dal subordinare, in tutto o in parte significativa, la percezione dei corrispettivi delle opere realizzate non tanto e non solo al momento dell'intervenuta esecuzione, bensì all'effettiva messa in esercizio da parte dell'affidatario.

In quest'ottica è del tutto evidente come prevalga l'interesse del soggetto realizzatore a portare a termine nel minor tempo possibile i lavori, specie laddove i tempi realizzativi rientrino, come sarebbe la regola, nella durata contrattuale; ciò in quanto prima l'investimento produce il reddito atteso, prima è possibile ripagarne il costo che viene di regola anticipato da soggetti terzi quali banche o fondi.

Ciò implica una convergenza di interessi facenti capo a soggetti in posizione diversa, che tutti peraltro hanno interesse al più sollecito ed efficace completamento delle opere oggetto di affidamento, in perfetta sintonia con l'interesse pubblico che ricerca lo stesso obiettivo.

Relativamente ai costi, il discorso è in buona parte analogo, posto che ogni ipotesi di maggior corrispettivo sul fronte esecutivo implica, tra l'altro, la revisione del piano economico finanziario, con conseguente rischio di rinvio della fase operativa - che è quella che produce reddito - dell'investimento.

Sui costi delle operazioni di Partenariato Pubblico Privato, si avrà modo, per gli argomenti qui non trattati, di tornare nel prosieguo.

2.2. Il miglioramento della qualità realizzativa

La scelta di legare il pagamento delle opere all'effettiva fruibilità del servizio scaturente dall'investimento implica che l'affidatario ponga particolare cura ed attenzione ai processi realizzativi.

È chiaro infatti come costituisca primario interesse dell'affidatario del contratto il pieno funzionamento e la fruibilità nel tempo delle infrastrutture realizzate, ciò che dipende direttamente dalla qualità dei processi costruttivi utilizzati.

I contratti di Partenariato Pubblico Privato sono destinati a durare nel tempo, e quindi anche le relative opere ad assicurare, nel medesimo arco temporale, capacità di rendere fruibile i servizi; per conseguenza la qualità delle opere, che dovranno corrispondere a tale scopo, costituisce interesse primario dell'assuntore del contratto per tutta la durata dello stesso, differentemente da quel che avviene utilizzando le modalità realizzative tradizionali dove la responsabilità dell'esecutore nel tempo, comunque fine a se stessa, è circoscritta, nell'ipotesi più ampia, a quella di durata decennale ex art.1669 del Codice civile.

2.3. La privatizzazione e il miglioramento della qualità del servizio all'utenza

L'elemento caratterizzante i contratti di Partenariato Pubblico Privato, dove l'assuntore viene remunerato in funzione dell'effettività del servizio reso tramite l'infrastruttura, assume carattere determinante nell'individuazione delle ragioni di ricorso a tali formule.

Ciò che l'assuntore percepisce dall'esercizio dell'infrastruttura, sia che si tratti del pedaggio che l'automobilista paga per percorrere una tratta autostradale o per l'attraversamento di un ponte, sia che si consideri il canone corrisposto dall'amministrazione committente per l'utilizzo di un ospedale, di una scuola, di un carcere ecc. è destinato a remunerare ad un tempo non solo il servizio ma anche, in tutto o in parte significativa, il costo dell'infrastruttura.

Tener sempre legata l'erogazione del servizio alla remunerazione dell'infrastruttura che del servizio stesso rappresenta il presupposto, responsabilizza in modo importante l'assuntore, garantendo il più efficiente perseguimento dell'interesse pubblico che costituisce la vera ragion d'essere dell'operazione.

Quanti ospedali pubblici abbiamo visto lasciati in stato di abbandono una volta realizzati ovvero messi in servizio solo dopo molto tempo dalla loro ultimazione e con grande fatica?

La formula del Partenariato Pubblico Privato è, per sua stessa ragion d'essere, in grado di evitare tali situazioni in virtù del fatto che il costo dell'investimento è sempre remunerato con l'esercizio.

Inoltre, come si accennava al paragrafo precedente, legare la remunerazione dell'infrastruttura all'effettiva fruizione del servizio rappresenta la migliore garanzia sull'affidabilità delle scelte progettuali, sulla durabilità dell'opera e sulla qualità dei processi realizzativi adottati, dovendo l'infrastruttura operare in modo efficiente per tutta la durata di contratti che, di regola, hanno scadenze assai protratte nel tempo.

I contratti di Partenariato Pubblico Privato sono quindi in grado di influire effettivamente in modo globalmente positivo sulla qualità del servizio erogato alla generalità non solo e non tanto per il mero fatto della loro privatizzazione (salvo beninteso quelli riservati in via esclusiva al pubblico quali, ad esempio, il servizio sanitario nazionale o l'insegnamento) quanto per il trasferimento al privato dell'intero rischio del funzionamento.

I contratti di PPP possono effettivamente considerarsi, dunque, come contratti di risultato, nel senso che l'adempimento delle prestazioni per le quali l'assuntore assume obbligo ha tante e tali caratteristiche di complessità ed omnicomprensività, tutte funzionali alla soddisfacente erogazione del servizio all'utenza, da renderli per certi aspetti più simili al mandato che alla tradizionale fattispecie dell'appalto.

2.4. Riduzione della contribuzione pubblica al finanziamento dell'intervento

I contratti di Partenariato Pubblico Privato sono divenuti, da ultimo, oggetto di particolare attenzione, specie in ambito comunitario, anche per ragioni diverse, ancorché connesse, rispetto a quelle evidenziate al paragrafo precedente.

Trattasi, infatti della possibilità di ridurre l'entità di risorse pubbliche necessarie alla realizzazione delle infrastrutture in tutti i casi, e nella misura in cui, la remunerazione dell'investimento privato può esser posto a carico dell'utenza.

L'ipotesi più nota è quella della realizzazione di parcheggi, strade o ponti a pedaggio etc.

È di tutta evidenza, infatti, che se un'opera viene finanziata, in tutto o in parte, dal mercato per poi restare di proprietà pubblica al termine del contratto avrò necessità di un minore contributo di risorse pubbliche per il perseguimento dell'interesse che è alla base dell'intervento stesso.

Su questo modello l'Italia ha da tempo puntato con successo realizzando, ad esempio, quella rete autostradale che fino all'inizio degli anni settanta ci collocava al vertice europeo per estensione e qualità del servizio.

2.5. Possibilità di ottimizzare l'impatto sui conti pubblici della spesa per investimento

Al di là dell'ipotesi in cui sia possibile sostituire in tutto o in parte il finanziamento pubblico ponendo il pagamento del servizio riveniente dall'opera realizzata in capo al terzo utilizzatore, l'utilità del ricorso a formule di PPP è stata da ultimo considerata anche per interventi rispetto ai quali il predetto schema trilatero (amministrazione pubblica - privato investitore - terzo utilizzatore del servizio dietro corrispettivo che ripaga l'investimento) non poteva, per ragioni diverse, essere utilizzato.

Trattasi di tutte quelle opere definite, nella terminologia corrente, come "fredde" o "tiepide", quali ospedali, carceri ecc. per le quali, a differenza di quelle "calde" di cui al precedente paragrafo, il corrispettivo del servizio erogato non può essere posto a carico dell'utente, ovvero più propriamente dell'utilizzatore.

In quest'ottica, come già accennato, prima da parte di EUROSTAT e successivamente dalla Commissione che, da ultimo, ne ha fatto oggetto di specifica ipotesi di disciplina nella introducenda direttiva "concessioni", è stata elaborata la figura del *c.d.* "rischio di disponibilità", in alternativa a quello di "domanda" che resta riferibile alle esperienze più tradizionali.

Secondo gli orientamenti espressi da EUROSTAT in presenza di contratti, comunque denominati, rispetto ai quali l'affidatario assuma oltre al rischio di costruzione, o il rischio di domanda o quello di disponibilità, il relativo *asset* viene considerato fuori dal bilancio dello Stato e le relative spese in conto capitale, sostenute dal partner privato, non incidono né sul disavanzo né sul debito pubblico. Ciò fermo restando che i pagamenti regolari per contribuzioni in conto capitale o per acquisti di servizi effettuati dai soggetti pubblici costituiscono a tutti gli effetti una spesa pubblica[6].

3. Esperienze significative recenti

3.1 Esperienze nazionali

Sul piano nazionale si registrano un certo numero di iniziative volte ad implementare il Partenariato Pubblico Privato.

A fronte di esperienze più tradizionali e maggiormente risalenti nel tempo (quali la realizzazione della rete autostradale a cavallo degli anni '60, la costruzione di parcheggi, ecc.) il profilo di maggior interesse sul piano dell'evoluzione recente riguarda l'applicazione dell'istituto alle *c.d.* opere fredde.

6 UFP Unita Tecnica Finanza di Progetto. *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*, Roma, 2004, p.8

Le esperienze più significative in tal senso si collocano nell'arco temporale compreso tra il 2002 ed il 2008, ed hanno per oggetto prevalentemente la realizzazione di opere "puntuali" in specie quelle di edilizia ospedaliera.

Il caso più noto riguarda l'ospedale di Mestre, opera del valore di circa 80 milioni di euro realizzata con una concessione trentennale che prevede l'assunzione del rischio di disponibilità e per quote limitate di quello di domanda da parte del concessionario, che viene remunerato con un canone periodico versato dall'ASL concedente.

La relativa procedura di gara è stata avviata nel 2001 con termine dei lavori, durati 4 anni, ed apertura al pubblico nel 2008 (trattasi della struttura sanitaria tecnologicamente più avanzata d'Italia e all'avanguardia in Europa, premiata a livello internazionale come miglior contratto di finanza di progetto dell'anno 2005[7]).

Il caso dell'ospedale di Mestre era stato preceduto ed è stato seguito da iniziative analoghe in regioni quali l'Emilia Romagna, la Toscana e la Campania.

Tale modello di intervento è stato ipotizzato anche in materia di edilizia carceraria, senza che peraltro vi sia stata, fino ad ora, analoga traduzione pratica.

3.1.1 Metropolitane

Il tentativo operato in questi anni di utilizzare il Partenariato Pubblico Privato ha peraltro riguardato anche opere a rete; in particolare nel settore dei trasporti urbani, per la realizzazione di alcune linee metropolitane nelle città di Roma e Milano.

Il caso più avanzato si riferisce alla realizzazione della linea D della metropolitana di Roma, dove per la prima volta l'affidamento risulta basato su un contratto di concessione che remunera l'esecutore/gestore della infrastruttura sulla base della disponibilità che questi è tenuto ad assicurare in ordine all'intero servizio trasportistico che l'opera è nel suo complesso destinata a soddisfare (passaggio dei treni, operatività delle stazioni e dei servizi connessi quali pulizia ed illuminazione delle stesse ecc.).

Tale iniziativa, del complessivo valore di 2,8 md di euro, già concretamente avviata con l'avvenuta individuazione, nel 2007, anche dell'affidatario della prima fase della relativa gara (*c.d.* promotore), risulta al momento ferma per problemi di finanziamento da parte dell'amministrazione capitolina.

Ciò anche in relazione ad alcune incertezze circa il regime applicabile all'operazione sotto il profilo dell'impatto dei relativi costi sul debito pubblico e sul patto di stabilità.

3.2 Esperienze internazionali

3.2.1 Edilizia scolastica in Germania e UK

Le esperienze che si registrano a livello internazionale in ordine all'utilizzo del Partenariato Pubblico Privato sono, nel loro complesso, senz'altro più ampie e confortanti.

7 Wikipedia.

Un elenco di *case studies* raccolti dall'EIC (*European International Contractors*) riporta fattispecie che vanno dalle autostrade, alle scuole, da edifici civili al tunnel sotto La Manica.

Per quanto specificamente attiene alle scuole, il caso è quello della cittadina tedesca di *Monheim*, dove la formula del PPP è stata utilizzata da 13 distretti scolastici che si sono riuniti per ammodernare e potenziare i relativi plessi, gestirne l'operatività dotandoli altresì di impianti sportivi, con un contratto della durata di 25 anni ed un valore complessivo di 24 milioni di euro[8].

In Inghilterra, sempre in campo scolastico, attraverso tale formula si è dato vita ad un importante programma di riqualificazione di numerosi plessi nel sud est del paese.

3.2.2 Linea AV Tours-Bordeaux

L'esperienza peraltro più attuale e significativa riguarda la Francia, ed in particolare la realizzazione, attraverso un contratto di concessione al *general contractor* VINCI, della tratta ferroviaria ad Alta Velocità tra *Tours e Bordeaux*.

Si tratta di un contratto di concessione, comprendente il finanziamento, la progettazione, la costruzione, la gestione operativa e la manutenzione di una tratta AV di 340 km, del valore complessivo di 7,8 md. di euro, di cui 6,2 di lavori, con durata di 50 anni.

Al di là del significato politico di tale iniziativa, che rappresenta, in termini dimensionali, il contratto di valore unitario più elevato mai realizzato in Europa con la formula del PPP e costituisce altresì scelta importantissima in termini di monopolio gestionale della rete ferroviaria ad Alta Velocità.

In aggiunta, l'esperienza fin qui realizzata permette di ricavare già oggi alcuni ulteriori elementi di riflessione quali la durata della procedura di scelta del contraente, durata 4 anni, e la diretta partecipazione maggioritaria dei finanziatori (una struttura dedicata della Cassa Depositi e Prestiti francese, un fondo d'investimento ed un investitore privato) nella società di progetto titolare della concessione, che complessivamente ammonta al 66,7%.

4. Stato dell'arte

In Italia i bandi per opere grandi medie e piccole da realizzare con contratti di PPP coprono una percentuale non trascurabile del valore totale delle procedure di affidamento di opere pubbliche.

Secondo dati diffusi dall'osservatorio dell'ANCE, nel corso del 2005 l'ammontare delle aggiudicazioni di gare per concessioni ha raggiunto il 13% del totale.

Per contro, solo una minima parte delle iniziative bandite giungono all'effettivo affidamento e al closing finanziario dell'operazione; i dati delle rilevazioni EPEC relative alla prima metà del 2011[9] parlano per l'Italia di 2 sole operazioni, a fronte delle 20 dell'Inghilterra, degli 8 della Francia, 6 della Germania ecc.

Un così elevato tasso di mortalità ha modo di spiegarsi per ragioni diverse.

---

8 EIC, Memorandum cit. pag.18.

9 EPEC, European PPP Expertise Centre, *Review of the European PPP Market First semester 2011*, pag.3.

5. Criticità ostative

Molte sono le criticità fin qui manifestatesi e le ragioni che ostacolano una significativa implementazione nel contesto nazionale delle formule di PPP.

Al riguardo occorre anzitutto considerare i problemi riconducibili al lato pubblico della *partnership*.

Una diffusa difficoltà nell'accettazione formula del Partenariato Pubblico Privato attiene alla sottrazione di ruolo che da essa deriva nei confronti della pubblica amministrazione, rispetto ai più tradizionali compiti dalla stessa esercitati.

Il problema risulta aggravato dal fatto che, trattandosi di dar vita a contratti di durata, tale sottrazione è destinata a protrarsi nel tempo, anche nella fase della gestione del servizio.

Completa il quadro degli ostacoli sul versante pubblico della partnership una diffusa inesperienza nella predisposizione e nell'utilizzo di soluzioni contrattuali complesse, comprendenti aspetti di montaggio finanziario e gestionale del rapporto, aventi impatto su contabilità pubblica ed indebitamento, di non facile approccio.

Sul fronte privato non v'è dubbio che capacità finanziarie limitate da parte degli operatori, soprattutto in rapporto all'entità del finanziamento occorrente per la realizzazione degli interventi più rilevanti, in uno con la scarsa propensione del settore bancario ad assumere il rischio di investimenti a lungo termine e a redditività incerta per la complessità del quadro normativo di riferimento, hanno rappresentato gli *handicap* maggiori.

Incertezza del quadro regolatorio a parte - che di per sé rappresenta un elemento in grado di disincentivare gli investimenti, specie se provenienti dall'estero - ulteriori criticità "di sistema" sono da identificarsi anzitutto nella durata e nella difficoltà di gestione dei necessari procedimenti autorizzatori e deliberativi, specie laddove si tratti della realizzazione di opere "a rete".

Elementi come la *c.d.* sindrome NIMBY e l'elevato ammontare delle opere compensative richieste in sede di approvazione dei progetti da parte dei territori hanno costituito, e continuano a costituire, elemento di forte criticità nel montaggio dei contratti di PPP, obbligando gli interessati a rivedere più volte i pani economico finanziari che ne sono alla base.

In questo senso si spiega anche una delle principali patologie che l'uso del PPP registra nel nostro Paese: la chiusura dei finanziamenti (più noto come *closing* finanziario) spesso ben dopo la sottoscrizione del contratto con la parte privata, come rilevato anche in sede comunitaria, dove operazioni già avviate a realizzazione non vengono conteggiate (a fini statistici) per l'assenza del *closing*[10].

Sotto altro profilo viene poi in rilevo l'elevato costo di realizzazione di alcune tipologie di opere, ad esempio le linee ferroviarie, per problemi di *c.d. overdesign*, che messi in relazione al basso livello dei ricavi conseguibili con la gestione economica, anche per via di tariffe molto al di sotto dei corrispondenti riferimenti europei, hanno limitato e limitano tuttora fortemente la possibilità di generare flussi di cassa adeguati.

10 Rilevazioni dell'EPEC citate.

Restrizioni e difficoltà sussistono poi sul fronte dei finanziamenti pubblici, comunque strutturati[11], quasi sempre necessari, anche per le ragioni predette, ad integrare il finanziamento privato.

Problemi aggiuntivi derivano, da ultimo, dall'alto costo che assumono, specie in tempi di crisi finanziaria e di *credit crunch* quali sono quelli attuali, tutte le forme di finanziamento bancario necessarie a supportare la realizzazione dei contratti di PPP, così come la carenza di investitori istituzionali di lungo termine in grado di fornire provvista utile a diluire il recupero dell'investimento sulle tariffe.

6. Proposte per il superamento o la mitigazione delle criticità

In relazione alle criticità enucleate nel paragrafo 5 si ritiene opportuno prospettare le seguenti possibili soluzioni.

Muovendo dal versante pubblico si potrebbe anzitutto pensare ad atti di indirizzo del Governo che sollecitino le PA a valutare il ricorso al PPP quale modalità di realizzazione degli investimenti alternativa rispetto ai modelli di intervento più tradizionali.

In questo senso l'introduzione di un PPP test finalizzato a verificarne i vantaggi a vita intera rispetto ad altre modalità di realizzazione degli investimenti pubblici potrebbe senz'altro favorire scelte oggettivamente motivate sul piano dell'interesse pubblico.

Il PPP test dovrebbe peraltro estendersi a anche ad una preventiva verifica di compatibilità con le valutazioni di EUROSTAT, ai fini dell'impatto dell'operazione sul debito pubblico.

Più in generale occorrerebbe rafforzare il profilo della pubblica amministrazione elevandone il ruolo da mero gestore di singoli processi ad interlocutore sui risultati della gestione del servizio finale all'utenza, cui ogni investimento è finalizzato.

Posta la selezione in termini di capacità realizzative fondate sull'esperienza per quel che riguarda il versante industriale della *partnership*, sul piano delle difficoltà legate al finanziamento delle opere pare opportuno intervenire con soluzioni articolate.

Come dimostra il caso francese della linea AV *Tour Bordeaux*, il montaggio dell'operazione è frutto di un *mix* di apporti, anche di natura diversa, che suggeriscono di agire su una pluralità di fronti.

In quest'ottica rileva anzitutto il coinvolgimento di enti finanziatori, compresa la Cassa Depositi e Prestiti, direttamente nelle società di progetto, eventualmente attraverso strutture dedicate.

Inoltre, occorrerebbe promuovere la costituzione di fondi *equity* operanti su progetti *greenfield* con rendimenti parametrati a quelli dei titoli di stato e maggiorati di uno *spread*.

Di grande aiuto sarebbero, poi, strumenti di garanzia che assicurino gli investitori da alcuni rischi specifici, come ad esempio quello relativo alla domanda cui è finalizzato l'LGTT della BEI.

11 Contributi a fondo perduto, canoni di servizio, canoni di disponibilità, pagamento del valore non ammortizzato dell'opera al termine dell'affidamento in PPP.

In tale contesto, la scelta del Governo di intervenire sui *c.d. project bond* è sicuramente operazione felice, ed in grado di favorire l'afflusso di capitali privati.

Allo scopo mancano peraltro due ulteriori condizioni:

- che il trattamento fiscale dei bond non risulti deteriore rispetto ad altre forme di investimento (es. i titoli del debito pubblico);
- che investitori *c.d.* qualificati, come ad esempio i fondi pensione, vengano incentivati nell'impiego di disponibilità nel settore infrastrutturale.

Nella stessa ottica, ma con un profilo diverso, incentivi fiscali andrebbero disposti anche per la sottoscrizione del capitale di rischio (*equity*) delle società di progetto.

In sostanza, nella considerazione che, così facendo, si tratterebbe di attivare attraverso il PPP investimenti in grado di generare comunque valore aggiunto nella produzione, creando in tal modo nuova base imponibile, occorrerebbe agire senza più remore sulla leva dell'incentivo fiscale, nella certezza del conseguimento comunque di un saldo attivo per l'erario.

Circa le criticità di sistema, relativamente all'incertezza del quadro regolatorio è stata utilmente da più parti proposta una norma di rilievo costituzionale che, ad esempio, renda immodificabile in senso peggiorativo, o modificabile in tal senso solo con maggioranze parlamentari qualificate, il quadro normativo vigente al momento della sottoscrizione del contratto da parte degli investitori.

Per quel che riguarda la gestione dei processi autorizzatori, oltre ad una norma di rango costituzionale che riporti a livello centrale tutte le competenze relative gli interventi di interesse nazionale, appare in ogni caso opportuno anticipare alle fasi preliminari della progettazione l'acquisizione dei pareri nei confronti delle autorità competenti, rendendoli vincolanti nelle fasi successive.

Occorrerebbe, quindi, disporre l'obbligatorietà della conferenza di servizi preliminare, da tenersi sullo studio di fattibilità, specificando che le decisioni assunte in tale sede possono essere modificate nelle successive fasi procedurali solo in presenza di elementi nuovi e rilevanti e comunque con limiti di importo predeterminati.

Sull'introduzione anche nell'ordinamento italiano di istituti che, sulla falsariga del *debat publique* d'oltralpe, mirino ad un coinvolgimento ampio delle popolazioni del territorio destinatario dell'infrastruttura, si è dell'avviso che anche in questo caso la procedura, comunque diversa dalla Conferenza di servizi, vada attivata nella fase più che nascente dell'idea realizzativa, non già quando questa si trovi progettualmente già definita.

Le criticità relative al basso livello dei ricavi conseguibili con la gestione delle opere infrastrutturali andrebbero, infine, affrontate agendo sia sulla progettazione delle opere, nell'ottica di incidere sull'*overdesign*, sia aumentando la produttività del servizio reso dalle nuove infrastrutture, sia, infine, adeguando le tariffe di riferimento.

Il Partenariato pubblico-privato nell'esperienza italiana: a che punto siamo?

*a cura di Cristina Giorgiantonio**

1. Introduzione

Il tema del finanziamento delle infrastrutture viene ormai affrontato dai governi affiancando al modello tradizionale di assegnazione annuale dei fondi a carico dei bilanci pubblici, modelli finanziari alternativi studiati sotto le diverse forme del Partenariato Pubblico Privato (PPP), capaci di far gravare il costo dell'infrastruttura e dei suoi servizi solo, o prevalentemente, sugli utenti effettivi; ovvero, nel caso delle opere *c.d.* fredde, vale a dire destinate all'utilizzazione diretta della pubblica amministrazione (PA), assicurando – attraverso un'attenta allocazione dei rischi di progetto tra le parti – la classificazione dell'opera al di fuori dei conti pubblici, limitandone l'impatto sul debito e sul *deficit*.

Più in dettaglio, nella realizzazione di infrastrutture con il termine PPP ci si riferisce a tutte quelle forme di cooperazione tra pubblico e privato finalizzate alla progettazione, costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione di opere pubbliche o di pubblica utilità[1]. Ricorrendone i presupposti, gli interventi di PPP possono essere realizzati in *project financing* (PF), che rappresenta una tecnica di finanziamento strutturato rivolto a una specifica unità economica, mediante un'operazione in cui il finanziatore considera il flusso di cassa e gli utili di progetto come garanzia per il rimborso del debito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale[2].

Il presente contributo si propone di fornire una breve disamina del ricorso ai contratti di PPP in Italia nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità e nella gestione dei servizi connessi, per quel che concerne sia le caratteristiche delle operazioni, sia le criticità più significative, con particolare attenzione ai profili "regolamentari"[3]. L'indagine è così articolata: il secondo paragrafo analizza le principali caratteristiche dei contratti di PPP e delle funzioni a essi sottese; il terzo fornisce una sintetica descrizione dell'esperienza italiana, soffermandosi sulla consistenza delle operazioni di PPP nel nostro Paese e analizzandone le caratteristiche qualitative; il quarto individua alcuni dei principali limiti esistenti nella disciplina italiana e indica alcune misure correttive.

---

* Banca d'Italia – Area Ricerca economica e relazioni internazionali. Le opinioni espresse nel presente lavoro rimangono di esclusiva responsabilità dell'autrice e non impegnano in alcun modo l'Istituto di appartenenza.

1 Cfr. l'art. 3, comma 15-ter, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (*c.d.* Codice dei contratti pubblici) per la definizione accolta dal legislatore italiano.

2 Cfr. Nevitt (1987). Sulle definizioni e differenze tra PPP e PF cfr., tra gli altri, UTFP (2009). Va precisato che l'art. 3, comma 15-ter, in precedenza menzionato include erroneamente, nell'elencazione dei contratti di PPP, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, di cui all'art. 153 del Codice dei contratti pubblici relativo alle varie procedure di gara per l'affidamento di un contratto di concessione di lavori pubblici: con ciò confondendo tipologie contrattuali e modalità di affidamento dei contratti e utilizzando impropriamente la locuzione finanza di progetto.

3 Intendendosi per tali non solo la disciplina normativa – sia essa di rango primario o secondario – ma, più in generale, l'adozione e la diffusione di *best practices*, specie per quanto attiene l'inserimento di adeguate clausole sul piano negoziale.

2. Potenziali vantaggi e criticità del ricorso a formule di PPP

La letteratura economica[4] ha da tempo posto in luce come, rispetto al governo separato della costruzione e gestione di un'opera pubblica, i contratti di PPP presentino potenziali vantaggi, ma anche alcune possibili criticità. I primi sono legati alla possibilità di allocare e riallocare opportunamente i diversi rischi in capo ai soggetti coinvolti nell'operazione e di superare i problemi che derivano da conflitti di interesse (tra chi finanzia e chi costruisce, tra chi costruisce e chi gestisce, e in generale tra i diversi interessati), da asimmetrie informative o da incompletezza dei contratti singolarmente riferiti alla costruzione e alla gestione dell'opera. Le criticità, invece, dipendono prevalentemente dal rischio di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici e di indebolire gli stimoli all'efficienza insiti nei meccanismi concorrenziali, soprattutto per quanto attiene la gestione successiva dell'infrastruttura, che rimane "congelata" in capo al contraente privato (in genere, una società costituita *ad hoc*: *c.d.* società di progetto – SP) per lunghi periodi di tempo.

a) I potenziali vantaggi. Più in dettaglio, i vantaggi tendono a essere rilevanti nel caso di infrastrutture di grandi dimensioni, la cui costruzione e successiva gestione siano intrinsecamente interrelate e siano caratterizzate da un certo grado di incertezza (non tanto con riferimento al settore – innovativo o maturo – quanto alla necessità di prendere decisioni su aspetti non prevedibili e concordabili in origine e che possono avere ripercussioni a valle). In questi casi è, infatti, preferibile che gli effetti delle decisioni siano posti a carico della SP (e dei suoi partecipanti in qualità di *residual claimants*), in modo da incentivare l'adozione di comportamenti efficienti, ad esempio rispetto al contenimento dei tempi e dei costi di costruzione. Similmente il legame tra costruzione e gestione dell'opera può discendere dal fatto che una riduzione dei costi di costruzione potrebbe portare a un aumento dei costi nella fase di gestione, e viceversa. In questi casi, l'assegnazione congiunta di costruzione e gestione serve a indurre il soggetto incaricato della costruzione a valutare tutte le conseguenze delle proprie scelte (ad esempio, incorporare o meno nel progetto alcune innovazioni), anche quelle relative alla successiva fase di gestione dell'opera.

Sia rispetto all'incertezza, sia rispetto all'interazione tecnologica di costruzione e gestione dell'opera, la letteratura economica e finanziaria[5] segnala come i vantaggi del PPP siano di solito più marcati laddove comunque la qualità dei servizi discendenti dall'opera sia più facilmente specificabile *ex ante* e verificabile *ex post*. In questo modo, infatti, si potranno condizionare alla qualità dei servizi discendenti dall'opera realizzata, non alla sua mera costruzione, i ricavi della SP. Specularmente, ha poco senso ricorrere al PPP per le opere *c.d.* fredde, la cui gestione non determina direttamente ricavi di mercato, laddove si preveda che i ricavi della SP derivino da un canone fisso indipendente dalla qualità dei servizi connessi all'opera stessa.

Altro aspetto di rilevanza cruciale è la possibilità di allocare in maniera ottimale i vari rischi tra i diversi soggetti coinvolti nel progetto (Pubblica amministrazione, promotori, finanziatori esterni, clienti e fornitori, società di assicurazione, etc.). Infatti, la costruzione e la gestione di un'infrastruttura, specie se di grandi dimensioni, comportano rischi

4 Cfr., tra gli altri, Nevitt (1987); Esty (2003); Iossa e Martimort (2008).

5 Cfr., ad esempio, Iossa e Russo (2008).

elevati e aventi natura eterogenea: ai rischi tecnici e di mercato, normalmente affrontati da qualsivoglia impresa privata, si aggiungono i rischi regolamentari, legati a possibili modifiche definite dalla PA o a scelte politiche più generali (ad esempio, in termini di politica dei trasporti) con un impatto sulla propensione all'uso di una determinata opera. Nei rischi di mercato vi sono, poi, componenti microeconomiche (in parte legate all'efficiente costruzione e gestione dell'opera) e componenti macroeconomiche (legate agli andamenti complessivi dell'economia). L'allocazione ottimale prevede che ognuno degli operatori coinvolti si faccia carico dei rischi che meglio riesce a gestire, avendo le competenze tecniche e manageriali per minimizzare l'impatto economico di eventi sfavorevoli. Per alcuni rischi l'individuazione del soggetto che meglio riesce a gestirli è piuttosto semplice. La Pubblica amministrazione, ad esempio, dovrebbe in genere assumersi il rischio derivante da variazioni del quadro regolamentare che possono avere riflessi negativi sulla profittabilità del progetto; le società private, d'altro canto, sono maggiormente in grado di gestire (e prevenire) i rischi tecnici legati alla costruzione dell'opera. In altri casi l'allocazione dei rischi è meno immediata: ad esempio, il rischio di mercato potrebbe essere sopportato sia dalla PA (che potrebbe avere migliori informazioni su quantità e variabilità della domanda, oltre a possedere strumenti per influenzarla), sia dai privati (che sarebbero maggiormente incentivati a offrire una migliore qualità dei servizi). In generale, la prima dovrebbe farsi carico dei rischi di mercato di ordine più macro, mentre i privati di quelli più legati ai comportamenti microeconomici della stessa SP.

b) *Le possibili criticità*. L'effettiva allocazione dei rischi tra soci privati e PA rileva anche ai fini del calcolo dell'indebitamento netto e del debito pubblico, risultando essenziale per prevenire il rischio che i contratti di PPP siano usati al fine di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici. A tal proposito nel febbraio del 2004 Eurostat ha chiarito i criteri da adoperare. L'analisi dell'effettivo trasferimento del rischio in capo ai soggetti privati deve essere effettuata distinguendo tre principali tipologie di rischi: *i*) quelli connessi con la costruzione dell'opera (a fronte di eventi quali ritardi nella realizzazione, costi più elevati di quanto preventivato, problemi tecnici e mancato rispetto di *standard*); *ii*) quelli relativi alla disponibilità del servizio (a fronte, ad esempio, di una qualità inadeguata del servizio o di una capacità di produzione inferiore agli *standard* prefissati); *iii*) quelli derivanti dalla variabilità del livello della domanda. L'opera va classificata nell'attivo del settore privato se quest'ultimo sostiene i rischi connessi con la costruzione e quelli connessi o con la disponibilità o con la domanda. In tal caso, gli eventuali pagamenti periodici da parte della PA a favore delle controparti private sono considerati come una contropartita dei servizi erogati e quindi nel conto economico della PA sono registrati come una maggiore spesa corrente. In caso contrario, l'operazione dovrà essere classificata nell'ambito pubblico e i costi di realizzazione delle opere andranno considerati come spese in conto capitale della PA, le connesse operazioni di finanziamento dovendo essere incluse nel debito pubblico[6].

6 I rimborsi andranno imputati ad ammortamento dei prestiti per la quota capitale, al conto economico per la quota interessi. Se l'analisi basata sulle tre categorie di rischio menzionate non fornisce conclusioni univoche, possono essere presi in considerazione altri aspetti quali, ad esempio, gli accordi riguardanti l'assegnazione della proprietà delle opere alla scadenza del contratto e la presenza di garanzie da parte del soggetto pubblico. Si segnala come siano attualmente in corso – a livello europeo – nuovi approfondimenti sulla materia, che potrebbero portare a ulteriori specificazioni delle regole da applicare a fini contabili rispetto a quanto stabilito dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 ("*Treatment of Public Private Partnerships*" 2004, News Release No. 18, February 11).

Indipendentemente dai criteri statistico-contabili ora richiamati, essenziali per il monitoraggio dei conti pubblici, un'attenta identificazione dei rischi rilevanti e della loro natura è essenziale al fine della loro migliore riallocazione. Precisare e redistribuire adeguatamente tali rischi è operazione complessa e costosa, nonché foriera di aggravi in termini di tempistica nel montaggio delle operazioni. Il ricorso al PPP è, perciò, di solito vantaggioso solo per progetti di dimensioni tali da giustificare gli elevati costi di transazione connessi con lo stesso. Vi è, inoltre, da tenere conto del fatto che il rischio regolatorio in quanto tale andrebbe, ancor prima che esplicitato come a carico dell'amministrazione, precisato e delimitato, prevedendo modalità di regolamentazione dotate di sufficiente terzietà, col ricorso ad Autorità indipendenti dotate del sufficiente spessore tecnico, anziché ad atti unilaterali. Una problematica ulteriore attiene, inoltre, alla necessità che la PA si doti delle competenze specialistiche necessarie, data la complessità delle operazioni di PPP, evitando, specie nel caso di enti di ridotte dimensioni, la "cattura" da parte dei soci privati o del sistema finanziario.

Il *bundling* di costruzione e gestione dell'opera insito nel PPP può, poi, ridurre il grado di contendibilità del mercato, sia in fase di costruzione, sia soprattutto nella successiva gestione, dovendo quest'ultima essere normalmente garantita in capo alla SP su un orizzonte temporale piuttosto lungo. La concorrenza potrebbe risultarne intaccata non solo nell'uso della singola infrastruttura, ma anche rispetto alla possibile competizione tra questa e altre nuove infrastrutture, la cui costruzione potrebbe venire ipotizzata successivamente: la necessità di dover garantire ritorni alla SP di una data infrastruttura su un orizzonte di tempo sufficientemente lungo potrebbe, infatti, condizionare i piani di investimento anche nel futuro.

Complessivamente, il PPP appare quindi un istituto potenzialmente utile, ma non privo di problematiche. In particolare esso non va semplicisticamente ritenuto uno strumento di provvista finanziaria a basso costo e privo di oneri per i conti pubblici: l'indebitamento diretto da parte della PA è in genere meno costoso e gli eventuali impegni assunti da quest'ultima nei confronti di una SP devono essere opportunamente evidenziati. Elevati sono, inoltre, i costi di transazione insiti nel ricorso al PPP, che appaiono in genere giustificabili solo nel caso di operazioni di una certa consistenza e col fine di consentire un *repackaging* ottimale dei diversi rischi. Rilevanti sono poi i possibili condizionamenti che dal PPP possono derivare agli assetti competitivi dei mercati: condizionamenti da tenere in conto sia nel circoscrivere il ricorso allo strumento ai casi nei quali il *bundling* di costruzione e gestione, su orizzonti lunghi, fornisca vantaggi intrinseci; sia assicurando una sana competizione nella fase di selezione del contraente privato.

3. L'esperienza italiana

Nel corso degli ultimi anni tutti i principali paesi europei hanno cercato di incentivare il ricorso a formule di PPP per la realizzazione di infrastrutture. Particolarmente significativa è l'esperienza del Regno Unito, che – oltre a costituire l'ordinamento europeo in cui il PPP ha trovato, a partire dagli anni '90, la sua prima applicazione – rappresenta anche il paese ove esso ha raggiunto la sua massima diffusione, soprattutto per le opere di maggiore complessità. Rilevante è anche il caso della Spagna, paese che ha registrato negli ultimi anni un incremento esponenziale nel ricorso a formule

di *public-private partnership*, diventando il secondo mercato nell'Unione Europea dopo il Regno Unito[7]. Il ricorso al PPP è stato a più riprese raccomandato dalla stessa Commissione Europea, che ha enfatizzato il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione delle opere pubbliche, allo scopo di sfruttarne le risorse finanziarie e utilizzarne *know how* e capacità progettuali[8].

Anche nel nostro Paese è stata dedicata una specifica attenzione al coinvolgimento di capitali privati per la realizzazione di infrastrutture. Infatti, sin dalla fine degli anni '90, il legislatore italiano è intervenuto sulla disciplina della concessione di costruzione e gestione, al fine di consentire con più facilità l'affidamento a privati della realizzazione e della gestione di opere pubbliche[9]. Nel corso degli ultimi dieci anni, l'istituto è stato oggetto di numerosi interventi di modifica (l'ultimo dei quali recentissimo, recato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 – *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 27), tesi – da un lato – ad ampliare l'ambito di applicazione dell'istituto; dall'altro, a incentivare la presentazione di proposte da parte di promotori privati, incidendo soprattutto sull'*iter* procedurale di selezione[10].

Agli sforzi profusi a livello legislativo è corrisposto un sostanziale *trend* di crescita nel ricorso allo strumento. Secondo le informazioni raccolte dall'Osservatorio nazionale sul *project financing*[11], tra il 2002 e il 2010 il numero complessivo delle gare è passato da 187 a 765, il loro valore da 1,3 a 6,7 miliardi di euro (passando dallo 0,9 al 4,1 per cento del numero totale di gare per opere pubbliche; dal 5 al 20 per cento in termini di valore).

Nonostante ciò, l'impiego del PPP in Italia – nel confronto con altri paesi europei – rimane ancora piuttosto limitato. Si consideri, infatti, che nel periodo tra il 1990 e il 2009, in Europa sono stati realizzati con formule riconducibili al Partenariato Pubblico Privato contrattuale 1.340 progetti, per un valore complessivo di 253.745 milioni di euro. Di questi il 67 per cento è stato realizzato nel Regno Unito (53 per cento del valore); il 10 per cento in Spagna (12 per cento del valore); il 6 e il 5 per cento rispettivamente in Francia e in Germania (corrispondenti al 5 e al 4 per cento del valore totale); in Italia solo il 2 per cento (3 per cento del valore)[12].

---

7 Cfr. OICE (2007).

8 Cfr., da ultimo, Commissione Europea (2009).

9 Cfr. gli artt. da 37-bis al 37-nonies della l. 11 febbraio 1994, n. 109 (legge quadro sui lavori pubblici – *c.d.* Merloni), introdotti dalla l. 11 novembre 1998, n. 415 (*c.d.* Merloni-*ter*), poi confluiti negli artt. 153-160 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (*c.d.* Codice dei contratti pubblici).

10 Tra i più significativi si segnalano: i) il d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190, in attuazione della *c.d.* Legge obiettivo (l. 21 dicembre 2001, n. 443); ii) la l. 1o agosto 2002, n. 166 (*c.d.* Merloni-quater); iii) il d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 (*c.d.* Secondo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici); iv) il d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (*c.d.* Terzo decreto correttivo Codice dei contratti pubblici); v) il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla l. 12 luglio 2011, n. 106 (*c.d.* Decreto Sviluppo); vi) il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214. Per l'evoluzione normativa che ha caratterizzato l'istituto negli ultimi anni si rinvia a Giorgiantonio e Giovanniello (2009).

11 Che rappresenta allo stato attuale la principale base informativa relativa alle operazioni di PPP in Italia. Si consideri, tuttavia, che le informazioni disponibili sono ancora piuttosto limitate, arrestandosi alla fase di aggiudicazione dei lavori. L'Osservatorio allo stato, infatti, non censisce la stipula effettiva dei contratti, il relativo closing finanziario, gli aspetti attinenti la fase di gestione delle opere.

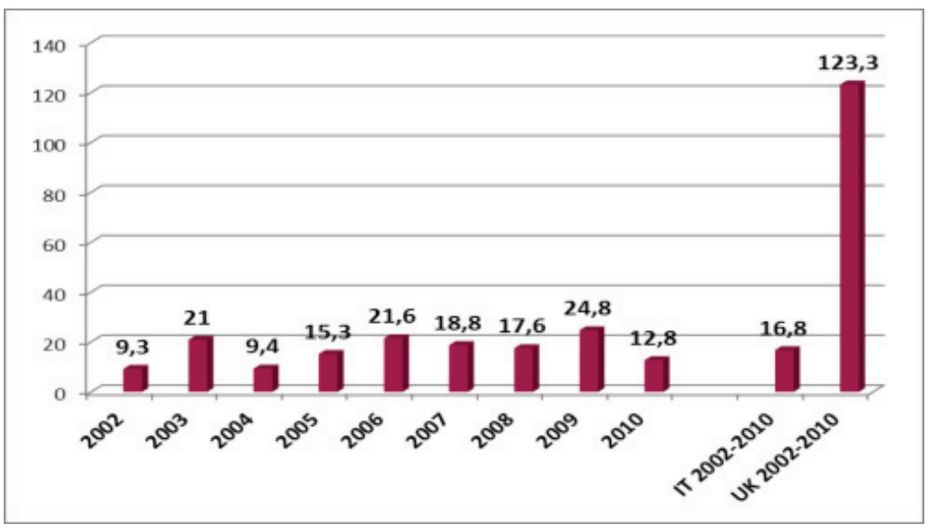
12 Cfr. Kappeler e Nemoz (2010). Vengono inclusi progetti con orizzonte temporale lungo, in cui il rischio è condiviso tra pubblico e privati, che comportano la progettazione, la costruzione, la gestione e vedono il coinvolgimento di finanza privata. In particolare, sono escluse operazioni che si ritiene siano volte unicamente a non far apparire nel bilancio pubblico gli investimenti. La banca dati utilizzata non include i progetti di valore inferiore ai 5 milioni di euro.

Inoltre, a parte alcune eccezioni (perlopiù relative ai trasporti e alla sanità), i progetti hanno dimensioni relativamente contenute: il valore medio delle gare tra il 2002 e il 2010 è stato pari a 16,8 milioni di euro, contro i 123,3 del Regno Unito (cfr. Fig. 1). Oltre il 95 per cento delle gare (al netto di quelle con importo non segnalato), non supera i 50 milioni di euro; prevalgono quelle entro i 5 milioni di euro, che rappresentano il 70 per cento del totale.

Figura 1

Valore medio delle gare in PPP in Italia

(milioni di euro)

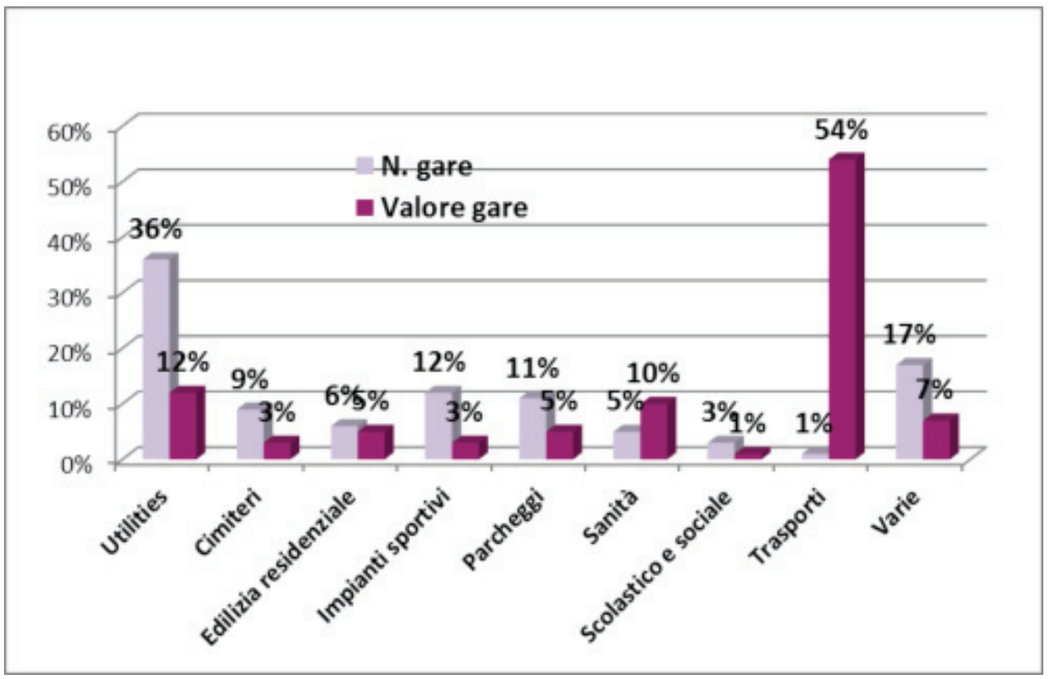


Tra il 2002 e il 2010 i principali settori interessati dal PPP sono stati quelli tipici dei servizi pubblici locali: a parte pochi grandi interventi nelle infrastrutture di trasporto (autostrade, metropolitane: 1 per cento sul numero totale di gare, ma ben il 54 per cento come valore) e negli ospedali, la gran parte delle opere ha riguardato investimenti locali per la realizzazione di parcheggi (11 per cento del totale delle gare come numero; 5 per cento come valore), impianti sportivi (12 per cento del totale delle gare come numero; 3 per cento come valore), cimiteri (9 per cento del totale delle gare come numero; 3 per cento come valore), in generale casi in cui il tipo di opera da realizzare non è molto complesso, il flusso di cassa è facilmente prevedibile e il rischio di mercato è presumibilmente contenuto (cfr. Fig. 2).

Figura 2

Ripartizione per settore delle gare in PPP in Italia

(valori percentuali, 2002-2010)



Infine, i dati mostrano un'elevata mortalità delle iniziative: nel periodo 2002-2010 solo il 46,3 per cento delle gare è giunta all'aggiudicazione. La distribuzione dei tassi di aggiudicazione per importo sembra premiare gli interventi di valore più elevato: il rapporto tra gare bandite e aggiudicazioni effettive è pari al 73,7 per cento per le opere comprese tra i 5 e i 50 milioni di euro e al 67,8 per cento per quelle di ammontare superiore, contro il 36,7 per cento di quelle al di sotto del milione di euro.

In sintesi, le dimensioni relativamente contenute, i settori e la natura delle opere – spesso interventi poco complessi oppure opere fredde e con canoni predeterminati e non legati alla qualità del relativo servizio – segnalano come il PPP sia scarsamente adoperato, in confronto con altri paesi e usato spesso con finalità spurie rispetto a quelle proprie dello strumento. Vi è il timore che spesso, più che un complesso *repackaging* dei rischi (troppo costoso da definire per interventi di importo ridotto) e rafforzamento degli incentivi al miglioramento di costi e qualità (sia nella costruzione, sia nella gestione dell'opera), si finisca per ottenere dal privato soltanto l'anticipo delle spese di costruzione a fronte dell'assunzione di impegni futuri di spesa da parte della PA, con l'obiettivo di aggirare i limiti posti dall'ordinamento all'indebitamento degli enti pubblici.

4. Alcune implicazioni di *policy*

Analisi recenti[13] hanno mostrato come alcune delle criticità dianzi menzionate nel ricorso al PPP per la realizzazione di infrastrutture siano, almeno in parte, mitigabili attraverso l'introduzione di opportuni presidi sul piano "regolamentare", non solo dal punto di vista normativo, ma – più in generale – attraverso l'adozione e la diffusione di Linee guida, modelli contrattuali *standard* e *best practices*. In particolare, sulla scorta dell'esperienza virtuosa di altri paesi europei (Regno Unito, Spagna, e – seppure in misura minore – Francia e Germania)[14], tali presidi dovrebbero essere tesi a: *a*) razionalizzare il ricorso alle operazioni di PPP; *b*) garantire un'adeguata predisposizione dei contenuti negoziali dei contratti; *c*) migliorare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni.

a) *Razionalizzare il ricorso al PPP*. L'analisi delle informazioni disponibili per l'Italia ha mostrato come il ricorso al PPP sia limitato e spesso non coerente rispetto alle principali finalità a esso sottese. Ciò sembra imputabile, tra gli altri, a taluni fattori in grado di generare e aumentare il rischio amministrativo connesso all'*iter* di affidamento dei contratti: in particolare, all'inidoneità tecnica delle analisi propedeutiche all'inserimento degli interventi negli strumenti di programmazione.

A differenza di quanto verificatosi in alcune esperienze europee più virtuose (ad esempio, Regno Unito e Spagna), sinora le amministrazioni italiane hanno di fatto affidato i contratti di PPP in assenza di adeguate valutazioni preliminari circa la convenienza effettiva di ricorrere a tali strumenti. In particolare, sono mancate talune fondamentali valutazioni *ex ante* volte a rilevare la presenza delle condizioni per intraprendere un'operazione di PPP e a valutarne il *Value for Money* per l'amministrazione, inteso come margine di convenienza di un'operazione in PPP rispetto a un appalto tradizionale[15]. Più in generale, risulta inadeguata la predisposizione dei documenti tecnici a supporto dei processi decisionali della PA, con particolare riferimento allo Studio di fattibilità degli interventi da realizzare in PPP, come confermato dalla variabilità nelle loro modalità di redazione (e nella relativa accuratezza).

L'esperienza dei paesi europei più virtuosi mostra che i risultati migliori in materia di PPP vanno di pari passo a una crescente attenzione per il montaggio degli interventi, attraverso il supporto di una normativa ben strutturata anche per quanto riguarda i profili tecnici, e alla conseguente maggiore discrezionalità che viene riconosciuta a una PA in grado di gestirla. In proposito vale la pena segnalare come, nonostante i progressi recati dal Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici (d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207), che ha – tra l'altro – prescritto un contenuto minimo dello Studio di fattibilità, tenendo conto anche della verifica della possibilità di realizzazione di un'opera mediante i contratti di PPP indicati dal Codice dei contratti pubblici[16], tra le valutazioni richieste alla PA non sia stata esplicitata, nemmeno da tale disposizione, quella relativa al *Value for Money*, né quella concernente l'analisi dei rischi.

---

13 Cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009); Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2010).

14 Una disamina delle quali è fornita in Giorgiantonio e Giovanniello (2009).

15 Negli ultimi anni si sono sviluppate diverse metodologie che possono essere utilizzate dalla PA per verificare il requisito del *Value for Money*. Nei modelli di valutazione di matrice anglosassone, la stima del *Value for Money* è fondata sulla costruzione del *Public Sector Comparat*or, strumento basato sulla valorizzazione finanziaria dei rischi trasferiti al privato. Su questi temi si rinvia a EPEC – UTFP (2011).

16 Cfr. l'art. 14 del Regolamento. Sul punto si rinvia a Giorgiantonio (2012).

b) Garantire un'adeguata predisposizione dei contratti. In Italia, a differenza di altri paesi europei, l'impegno regolatorio si è prevalentemente concentrato sugli aspetti procedurali del PPP, dedicando una limitata attenzione ad altri pur rilevanti profili, specie per quel che concerne la disciplina civilistica dei rapporti tra i vari attori coinvolti in tali operazioni. Nel nostro Paese vi è, inoltre, un limitato ricorso a strumenti di *soft law* (come Linee guida e documenti *standard*) – solo di recente valorizzato limitatamente ai progetti relativi al settore ospedaliero[17] – che possano chiarire il complesso quadro regolatorio di riferimento e orientare gli operatori (in particolare le amministrazioni concedenti) nella predisposizione dei contratti.

Uno studio recente, che ha esaminato le convenzioni inviate all'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) per realizzare il monitoraggio dei contratti di partenariato pubblico-privato, ha mostrato come sia ancora limitata l'attenzione dedicata alla predisposizione dei contratti di concessione di lavori pubblici, che – invece – dovrebbero rappresentare il luogo naturale per disciplinare i rapporti tra le parti, nonché per realizzare l'ottimale allocazione dei rischi in operazioni complesse e di lunga durata quali sono quelle di PPP[18].

In particolare, l'analisi ha rivelato come il livello di standardizzazione contrattuale sia molto carente: con l'eccezione del settore ospedaliero (unico, peraltro, per il quale sono stati predisposti modelli contrattuali *standard*), esiste una significativa disomogeneità fra le convenzioni, sia in relazione alla struttura, sia per quel che concerne le previsioni delle singole clausole, anche nell'ambito dei singoli comparti. Più nel dettaglio, sono risultati critici i profili relativi alla predisposizione di penali e di meccanismi premiali, nonché di clausole di riequilibrio in costanza di contratto: infatti, è di regola inadeguato l'apparato sanzionatorio previsto per i casi di inadempimento contrattuale[19], mentre non sono mai previsti meccanismi premiali per il concessionario. Anche la disciplina relativa alle ipotesi di riequilibrio del contratto si è dimostrata piuttosto carente, risolvendosi in molti casi nel richiamo alle disposizioni di legge. Valutazioni più positive, seppure ancora insoddisfacenti, hanno riportato gli aspetti concernenti la chiarezza nell'allocazione dei rischi e la disciplina della fase di gestione (quest'ultima con particolare riferimento alla presenza di capitolati prestazionali volti a disciplinare l'erogazione dei servizi dedotti in concessione e le modalità di esercizio del potere di vigilanza sull'esecuzione della contratto da parte dell'amministrazione concedente).

Gli esiti dello studio e l'esperienza dei paesi nei quali l'istituto del PPP appare più maturo, segnalano l'opportunità di avviare nel nostro Paese un'appropriata standardizzazione dei contratti di concessione di costruzione e gestione,

---

17 Il riferimento è allo schema di contratto di concessione di costruzione e gestione redatto da Finlombarda (cfr. Finlombarda (2007)) e al modello di convenzione di concessione di lavori predisposto dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto – UTFP (cfr. UTFP (2008)) per la realizzazione di strutture ospedaliere. Si consideri che in altri paesi europei il ricorso alla *soft law* è stato molto più marcato. Nel Regno Unito, in particolare, per promuovere il ricorso al PPP il Governo ha puntato su circolari dettagliate seppure non vincolanti, recanti *best practices*, clausole contrattuali e sussidi tecnici (guide, note pratiche, raccomandazioni). Cfr. Giorgiantonio e Giovanniello (2009).

18 Cfr. Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2010), che analizzano i contratti di concessione di lavori pubblici inviati dalle amministrazioni concedenti all'UTFP in adempimento al dettato dell'art. 44, comma 1-bis, del d.l. 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della l. 28 febbraio 2008, n. 31, e della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2007, attuativa della predetta norma, che definisce termini e modalità di trasmissione all'UTFP delle informazioni relative alle operazioni di PPP, al fine di permetterne la corretta classificazione nel bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici, secondo i criteri indicati dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004.

19 In alcuni casi le penali in fase di gestione non sono previste.

diversificata per settore. Una tale attività di *soft codification* delle *best practices* in Italia – anche per l'effetto di *moral suasion* che ne conseguirebbe – potrebbe contribuire a ridurre il contenzioso o, comunque, il rischio legale in capo alla PA: ciò soprattutto se alla conformità del contratto ai modelli predefiniti si riconoscesse valore di presunzione relativa di legittimità della clausola/congruità della motivazione[20]. Tale processo di standardizzazione dovrebbe essere teso, in particolare, ad assicurare:

i) la previsione di più appropriati meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – la previsione di meccanismi premiali;

ii) l'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento, che riguardino anche i meccanismi di rimborso, compensazione e riequilibrio tra concessionario e istituti finanziatori, da parte della amministrazioni aggiudicatrici;

iii) l'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario, allegato principale della convenzione, i cui elementi costituiscono i presupposti e le condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione[21], e sulla cui base si procede all'eventuale riequilibrio del piano stesso e ai relativi aggiornamenti della convenzione;

iv) il rafforzamento dell'attività di controllo da parte della PA nel corso delle varie fasi del contratto.

c) *Migliorare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni*. Come già segnalato[22], allo stato, le informazioni disponibili in relazione alle operazioni di PPP si fermano alla fase di aggiudicazione, non coprendo le successive fasi della stipula del contratto, del *financial closing* e della gestione delle opere. Al fine di verificare l'effettivo numero di progetti in fase di gestione e l'andamento delle gestioni stesse, possono costituire un ausilio i dati raccolti dall'UTFP in attuazione della già menzionata circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, ai fini della corretta contabilizzazione delle operazioni di PPP aventi ad oggetto le *c.d.* opere fredde. Tuttavia, i contratti trasmessi sinora sono pochi in rapporto al campione stimato di riferimento[23]. Probabilmente tale carenza è imputabile all'assenza di sanzione in relazione alla omessa comunicazione dei dati. Si prevede, pertanto, un possibile miglioramento del monitoraggio attraverso l'inserimento dello stesso nell'ambito delle rilevazioni del programma nazionale di statistica nazionale a partire dall'anno corrente. In ogni caso le informazioni così raccolte, ove pure fossero complete, sarebbero rappresentative soltanto di una parte delle operazioni di PPP effettivamente in fase operativa, rimanendo escluse dall'obbligo di comunicazione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici tutte le *c.d.* opere calde affidate in concessione.

20 Con conseguente inversione dell'onere della prova, che in tal caso ricadrebbe sul concessionario.

21 Cfr. art. 143, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

22 Cfr. par. 3, nota 11.

23 Sul punto si rinvia a Cori, Giorgiantonio e Paradisi (2010).

Per ovviare a queste problematiche sarebbe opportuna, in primo luogo, l'istituzione di un adeguato sistema di monitoraggio di tutti i contratti di PPP a livello centrale, che contempli la raccolta anche delle informazioni relative alla stipula dei contratti, al loro *closing* finanziario e alla gestione delle opere. Ciò consentirebbe non solo di avere un quadro completo delle operazioni che effettivamente hanno raggiunto la fase di gestione, ma anche di garantire il costante controllo della *performance* operativa del *partner* privato, verificandone l'idoneità a soddisfare le esigenze pubbliche connesse alla realizzazione dell'opera durante tutto il corso di durata del contratto.

A tal fine sarebbe, inoltre, auspicabile l'ampliamento degli obblighi di informazione posti in capo alle amministrazioni aggiudicatrici in relazione alle operazioni affidate, che si accompagni a un rafforzamento dell'attività di controllo della PA in tutte le fasi del contratto, non solo sul piano negoziale, ma anche assicurando un coordinamento tra livello centrale e locale, al fine di stabilire un processo di comunicazione fra i vari livelli di governo volto a individuare e diffondere *best practices* di settore.

Bibliografia essenziale

Commissione europea (2009), *Mobilising Private and Public Investment for Recovery and Long Term Structural Change: Developing Public Private Partnerships*, COM(2009) n. 615.

Cori (2009), *I contratti di Partenariato Pubblico-Privato. La definizione introdotta dal terzo correttivo al Codice dei contratti pubblici*, *UTFP News*, n. 5, Aprile-Giugno, www.utfp.it.

Cori R., Giorgiantonio C. e Paradisi I. (2010), *Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di* project financing *in Italia*, in *Questioni di economia e finanza n. 82*, Banca d'Italia, Dicembre.

EPEC – UTFP (2011), *Una guida ai PPP. Manuale di buone prassi*.

Finlombarda (2007), *Public-Private Partnership in sanità: un possibile schema di contratto di concessione di costruzione e gestione*, Osservatorio, sesta edizione.

Giorgiantonio C. (2012), *La realizzazione di infrastrutture in Italia: il ruolo del partenariato pubblico-privato*, consultabile su www.apertacontrada.it.

Giorgiantonio C. e Giovanniello V. (2009), *Infrastrutture e project financing in Italia: il ruolo (possibile) della regolamentazione*, in *Questioni di economia e finanza n. 56*, Banca d'Italia, Novembre.

Iossa E. e Martimort D. (2008), *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnership*, Working Paper IDEI, Toulouse School of Economics.

Iossa E. e Russo F. (2008), *Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia*, *Rivista di politica economica, vol. 98*, n. 5-6, pp. 125-58.

Kappeler A. e Nemoz M. (2010), *Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis, Economic and Financial Report 2010/04*, European Investment Bank, July.

Nevitt, P. K. (1987), *Project Financing*, 4a ed., Bologna.

OICE (2007), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati, Collana OICE Studi e Convegni, n. 69*, Roma, dicembre, www.oice.it.

UTFP (2008), *Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori*, www.utfp.it.

(2009), *100 Domande e Risposte*, febbraio, www.utfp.it.

Come guadagnare efficienza nel PPP: alcune proposte

a cura di
Massimo Ricchi (coordinatore), Pasquale Marasco, Laura Martiniello, Enrico Menduni de Rossi, Caterina Pedacchio, Marco Tranquilli[*].

La prima parte di questo contributo evidenzia alcuni strumenti conoscitivi minimi liberamente disponibili in rete e indica le prassi organizzative di base, utili per qualsiasi soggetto aggiudicatore pubblico che volesse intraprendere un'operazione in finanza di progetto o, in senso più esteso, di Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Nella seconda parte, invece, sono proposte - per argomenti - alcune prassi amministrative, regolamentari o interpretative con carattere di novità, che possono rendere più efficiente il ricorso al PPP senza la necessità di interventi legislativi.

La produzione delle idee esposte non ha carattere di organicità, tuttavia l'esposizione per "*bullet*" permette una efficace comunicazione e autorizza approfondimenti successivi aperti alla platea degli interlocutori: amministrazioni pubbliche, operatori economici, istituti finanziari e soprattutto ai cittadini, siano essi professionisti, studiosi o utenti finali dei servizi resi mediante operazioni di PPP.

1. Parte Prima: Strumenti conoscitivi e prassi organizzative

La condizione della PA quando affronta una operazione di PPP è, frequentemente, caratterizzata dai seguenti aspetti:

1. il più delle volte, le amministrazioni si trovano in una condizione di incertezza sulle operazioni di PPP;
2. le amministrazioni più piccole, solitamente carenti di *expertise* interne, sono di rado supportate da consulenze esterne.

Questi aspetti spiegano l'alta mortalità delle iniziative nel mercato italiano del PPP e il frequente abbandono dei progetti da parte delle amministrazioni nella fase iniziale. Ulteriore elemento critico è il ridotto numero di progetti banditi che giunge al *closing* finanziario. Al fine di focalizzare al meglio gli sforzi sarebbe opportuno che le amministrazioni raggiungano un livello minimo di "alfabetizzazione" con lo studio di alcuni documenti disponibili *on line* e di alcune strategie di base, in particolare:

---

* Gruppo di lavoro dei componenti Unità Tecnica Finanza di Progetto - CIPE - Presidenza del Consiglio dei Ministri - *Le opinioni e i commenti espressi non intendono rappresentare l'Ente di appartenenza.*

- **Linee guida**. Nel corso di questi ultimi due anni si sono rese disponibili diverse Linee guida sull'argomento PPP, prodotte dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP)[1] e dall'*European PPP Expertise Centre* (EPEC)[2].
- **Il test d'ingresso**. Per affrontare una procedura di PPP sono necessarie competenze specifiche da individuare all'interno dell'amministrazione o da acquisire in *outsourcing* ricorrendo a consulenze esterne. Il *budget* necessario per integrare le competenze interne e per redigere lo Studio di fattibilità (SdF) dovrebbe essere considerato dalle amministrazioni come un test economico d'ingresso per accedere o meno in un'operazione di PPP.
- **L'approccio economico**. La fattibilità finanziaria delle operazioni di PPP è da sempre una priorità dell'azione amministrativa nell'implementazione dei progetti di PPP. In altre parole, devono essere realizzati SdF, bandi e contratti che mirino alla bancabilità dell'opera. L'importanza di questo aspetto è sostenuta dalle recenti modifiche normative che prescrivono apertamente la necessità di definire la documentazione di gara "in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera" (cfr. nuovo art. 144 comma 3-*bis* del Codice) e, nondimeno, che le offerte dei concorrenti debbano "dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto" (cfr. nuovo art. 153 comma 9 del Codice). La nuova terminologia economica impiegata nel Codice certifica che il profilo dell'amministrazioni deve essere elevato ad un livello tale da poter gestire con confidenza gli aspetti economico-finanziari delle operazioni in PPP. Anche la tradizionale accurata conoscenza dei passaggi procedurali e dei contenuti progettuali e contrattuali da parte delle amministrazioni virtuose, evidentemente, non può essere considerata sufficiente per intraprendere questo tipo di iniziative: l'integrazione interdisciplinare con gli aspetti economico-finanziari è un percorso obbligato.

2. Parte Seconda: Le nuove Proposte

2.1 Il PPP Web Project (Trasparenza, efficienza e corruzione)

Le operazioni di PPP sono complesse e spesso sono appannaggio del ristretto gruppo dei tecnici coinvolti; ciò crea diffidenza nei cittadini/utenti finali dei servizi erogati tramite l'opera pubblica affidata in concessione. Ma la "riservatezza" non è solo una questione di attenzione alla percezione pubblica. Essa ha effetti sulla difficoltà di monitorare i singoli passaggi procedurali e conoscere i termini delle operazioni avviate. Inoltre, è nota l'incompletezza delle banche dati e degli Osservatori dedicati al PPP: si pensi, a titolo di esempio, alla mancanza di informazioni dettagliate e complete su un passaggio fondamentale come il *closing* finanziario.

Al fine di migliorare la comunicazione e il coinvolgimento dei cittadini sarebbe opportuno che ciascuna amministrazione aggiudicatrice creasse un sito *web* di progetto dedicato all'operazione di PPP intrapresa. Nel sito *web* vi deve

1 Consulta le Linee guida di UTFP sul sito www.utfp.it, tra queste: EPEC-UTFP "*Una guida ai PPP*" (2011); EPEC-UTFP "*Le garanzie pubbliche nel PPP*" (2011); EPEC-UTFP "*L'aggiudicazione di un PPP e il dialogo competitivo in Europa*" (2011); UTFP "*Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*" (2011); UTFP *100 domande e risposte* (2009); M. Ricchi, Documento UTFP *La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti* (2009).

2 Consulta le Linee guida di EPEC sul sito http://www.eib.org/epec/index.htm, tra queste: EPEC "*Using EU Funds in PPPs – explaining the how and starting the discussion on the future*" (2011); EPEC "*Risk Distribution and balance sheet treatment*" (2011); EPEC "*Eurostat treatment of Public-Private Partnerships*" (2011); EPEC "*The Non-Financial Benefits of PPPs*" (2011).

essere la completa rappresentazione della storia del progetto dalla fase di programmazione a quella gestionale. La trasparenza responsabilizza le parti coinvolte, conferendo efficienza ai processi e inducendo il rispetto del *timing*. L'esposizione mediatica rassicura i mercati sulla serietà dell'iniziativa ed è dimostrato come la trasparenza renda difficili eventuali pratiche corruttive.

L'Amministrazione, per rendere cogente l'affluenza dei dati al sito durante il periodo gestionale, dovrà prescriverne l'obbligo, a carico del concessionario, nel bando e inserirlo nel contratto come clausola non negoziabile.

Il Sito potrebbe avere il seguente livello di contenuti:

- la tracciabilità di tutte le fasi programmatorie e procedimentali[3] con le delibere consiliari o di Giunta e i diversi passaggi autorizzativi (accordo di programma, conferenza dei servizi, nulla osta etc.);
- i nomi dei funzionari e i dirigenti coinvolti, Rup, etc.;
- lo Studio di fattibilità;
- il bando di gara e i documenti di gara;
- i nomi dei commissari di gara;
- le fasi salienti della gara;
- il contratto, il PEF e il progetto aggiudicato;
- il *closing* finanziario;
- la comunicazione obbligatoria delle operazioni di PPP ai fini Istat;
- le varianti, gli atti aggiuntivi ed eventuali revisioni del PEF;
- le fasi di realizzazione dell'opera con la verifica del rispetto della tempistica e/o sospensioni;
- gli indici di *performance*;
- le verifiche del rispetto degli indici di *performance*;
- le eventuali penali irrogate.

L'esigenza di incrementare la *diclosure* sulle operazioni di PPP emerge anche dalla lettura del nuovo principio contabile pubblico IPSAS32 (attualmente in fase di consultazione), che prescrive a carico dell'amministrazione aggiudicatrice di fornire per ogni PPP le informazioni circa i termini e le condizioni dell'accordo, i diritti di uso e le informazioni sui diritti dell'operatore nella gestione dei servizi, le opzioni di rinnovo, la conclusione del contratto, le modifiche degli accordi sottoscritti, etc. La *disclosure*, ai fini del bilancio pubblico, introdotta dall'IPSAS32 è parzialmente diversa da

3 La riforma dell'art. 175 (Promotore e finanza di progetto) del Codice - per le opere della Legge Obiettivo - ha inserito in nuce una forma di trasparenza tramite web prescrivendo che "Il Ministero pubblica nel sito informatico di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 6 aprile 2001, la lista delle infrastrutture inserite nel programma di cui all'articolo 161 per le quali i soggetti aggiudicatori intendono ricorrere alle procedure della finanza di progetto [...]. Nella lista è precisato, per ciascuna infrastruttura, l'ufficio del soggetto aggiudicatore presso il quale gli interessati possono ottenere le informazioni ritenute utili. [...]

Il Ministero aggiorna la lista di cui al comma 1, indicando gli interventi i cui studi di fattibilità sono stati approvati dal CIPE".

quella ipotizzata con la creazione del "PPP *web project*"; nondimeno le due attività sono sinergiche e funzionali a una maggiore trasparenza e controllo da parte delle amministrazioni pubbliche sui contratti di PPP stipulati.

La trasparenza per mezzo del sito *web* di progetto assicura una maggiore *accountability*, responsabilizzando ogni parte coinvolta, e consente il monitoraggio effettivo delle operazioni di PPP.

2.2 Il Fondo Regionale per la competenza

La proposta è di costituire un fondo rotativo di PPP, attivato dalle Regioni, per soddisfare la duplice esigenza di un utilizzo mirato dei mezzi finanziari pubblici in operazioni selezionate e di un miglioramento delle competenze interne delle amministrazioni territoriali di dimensioni ridotte.

Il fondo sarebbe dedicato alle operazioni di PPP di opere e comuni di modesta grandezza per finanziare gli studi di fattibilità e per il supporto di *advisory* globale, giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria.[4]

Le risorse del fondo, erogate a favore delle amministrazioni, consentirebbero di anticipare le spese sostenute dall'ente territoriale per:

- l'assistenza legale ed economico-finanziaria per l'intera durata dell'operazione, dalla programmazione, al bando, al contratto, alla fase di gara, alla negoziazione delle offerte sino alla firma della convenzione. Al Comune che intraprende un'operazione di PPP verrebbe assicurata una forma di "accompagnamento" specializzata;
- la redazione degli studi di fattibilità.

Il fondo è rotativo perché l'anticipazione finanziaria ai Comuni per ottenere l'*advisory* e lo SdF, verrebbe restituita, senza interessi, dall'aggiudicatario della gara una volta sottoscritto il contratto: l'importo da rendere al fondo e l'obbligo di restituzione sono prescritti e pubblicati nel bando di gara e inseriti nella convenzione. Avrebbe un contenuto incentivante, invece, l'obbligo per le amministrazioni di corrispondere gli interessi al fondo, oltre al capitale, qualora nell'arco di 6 mesi non siano riuscite a impegnare le risorse assegnate per la redazione dello SdF e l'individuazione dei consulenti.

Alcune regole statutarie del fondo consentirebbero la selezione di opere effettivamente sostenibili dal mercato: a) in prima battuta, il soggetto gestore del fondo, incaricato dalla Regione, vaglia le richieste dei Comuni sotto alcuni profili, in particolare la riferibilità a percorsi di PPP, la disponibilità di cassa del fondo, *l'affordability* del Comune per eventuali canoni o contributi pubblici da corrispondere e l'individuazione di un *team* ristretto dell'ente territoriale, presentato con i *CV*, incaricato di seguire il procedimento; b) successivamente, un comitato del fondo, coadiuvato anche da esperti esterni con funzioni consultive, entrando nel merito della sua prefattibilità, decide l'eleggibilità delle richieste di finanziamento, da erogarsi in percentuali riferite al costo dell'investimento dell'opera e, comunque, stabilendo un tetto massimo.

4 Un fondo rotativo regionale per lo sviluppo del PPP è stato costituito dalla Regione Liguria con LR 13 agosto 2007, n. 31, art. 11.

2.3 Concentrare la competenza

La competenza della PA è elemento imprescindibile[5] per gestire i processi di assegnazione dei contratti di PPP di grandi e di piccole dimensioni. L'esperienza evidenzia come siano proprio gli enti locali con poche migliaia di abitanti ad accusare un *deficit* importante di conoscenze rispetto alla complessità delle operazioni. E' in atto una progressiva tendenza all'accentramento delle funzioni per gli affidamenti di lavori e servizi pubblici, intesa sia come facoltà che come obbligo a ricorrere a strutture organizzate e specializzate.

1) Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai sensi dell'art. 33, comma 3 del D.lgs. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici): a) ai Provveditorati Interregionali alle OO.PP. del Ministero delle Infrastrutture; b) alle Province; c) alle Centrali di Committenza.
2) L'art.13 della legge 13 agosto 2010, n. 136 "Piano straordinario contro le mafie" ha promosso l'istituzione di una o più Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), che hanno natura di centrali di committenza in ambito regionale, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose[6].
3) Il nuovo comma 3-*bis* dell'art. 33 del Codice obbliga i Comuni al di sotto dei 5000 abitanti ad affidarsi ad uniche Centrali di committenza per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.
4) Le normative regionali e delle Provincie autonome disciplinano moduli organizzativi e strumenti di raccordo tra gli enti territoriali per l'espletamento delle funzioni analoghe alle SUA.
5) Per operazioni specializzate (autostrade, termovalorizzatori, ospedali, etc.) gli enti procedenti devono verificare se sussistono i presupposti per richiedere l'assistenza di organismi pubblici mediante l'applicazione dell'art. 15 della legge 241/90, nell'ambito delle collaborazioni pubblico-pubblico[7]. In queste collaborazioni il soggetto aggiudicatore può essere supportato, senza delegare le funzioni di stazione concedente, da organismi pubblici dedicati istituzionalmente a gestire operazioni in PPP in campi specifici.

La proposta è quella di inserire tra le attività statutarie, in particolare con riferimento alle SUA e alle altre Centrali di committenza, l'affidamento dei contratti di PPP. La concentrazione delle operazioni a livello *infra*-regionale consente economie di scala, l'abbattimento del contenzioso e si otterrebbe più facilmente l'auspicato obbiettivo di standardizzare i procedimenti e i contratti.

Il vantaggio della produzione di *standard* procedimentali e contrattuali generati da strutture dedicate risiede nel loro continuo aggiornamento per effetto della reiterazione e dell'adattamento alla normativa sopraggiunta: questo è un processo di gran lunga preferibile alla scrittura di contratti *una tantum*.

---

5 La centralità della competenza viene evidenziata nel documento UTFP – *10 Temi per migliorare il ricorso alla finanza di progetto* (2005), pp. 11 ss. In www.utfp.it .

6 Il 30 giugno 2011 è stato emanato il Dpcm attuativo delle SUA, pubblicato in GU il 29 agosto 2011.

7 Il *Libro verde sulla modernizzazione della politica UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti,* Bruxelles 27.01.2011, COM (2011) 15 definitivo, dedica un capitolo alla possibile cooperazione pubblico-pubblico.

2.4 Closing e PIS

La modifica dell'art. 175 del Codice, riferito al programma di infrastrutture strategiche (PIS), rivela la volontà del legislatore di favorire il coinvolgimento degli istituti di credito nelle fasi iniziali del "progetto di investimento infrastrutturale". In particolare:

1) per il nuovo comma 5, lett. *a)* le offerte devono contenere, tra l'altro, un piano economico finanziario asseverato "*nonché dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori del progetto*". Il "*dare conto del preliminare coinvolgimento*" è sicuramente qualcosa di diverso dall'asseverazione, comunque da presentare ed oramai codificata, ed è qualcosa di meno dell'obbligo al finanziamento. Potrebbe consistere nella dichiarazione del concorrente di avere presentato ai soggetti finanziatori la propria proposta al fine di ottenere successivamente il finanziamento;
2) al fine di garantire un coinvolgimento maggiore da parte degli istituti finanziatori in una fase intermedia del procedimento di aggiudicazione si potrebbe ipotizzare di inserire nel bando un meccanismo di premialità per le proposte che abbiano un pre-commitment da parte degli istituti di credito. Ciò garantirebbe il coinvolgimento degli istituti finanziatori nella fase che precede la possibile negoziazione della proposta;
3) per il nuovo comma 5 lett. c) l'aggiudicatario "*ai fini dell'aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE*".

La violazione da parte del concorrente, provvisoriamente aggiudicatario, dell'obbligo di dare conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento, sembra dover essere sanzionata con l'incameramento della cauzione provvisoria. Il concorrente affidatario *in pectore* potrebbe anche prescindere dal presentare la disponibilità a concedere il finanziamento degli istituti di credito che rimane una tra le possibili opzioni. Quando l'aggiudicatario sceglie questa modalità, la disponibilità al finanziamento dovrebbe essere condizionata al fatto che rimangano invariati i costi e le eventuali risorse pubbliche così come definiti nel progetto preliminare e, inoltre, che le eventuali modifiche nelle fasi di progettazione successiva dovranno essere garantire da un adeguato riequilibrio economico finanziario del PEF[8].

Inoltre la previsione dell'approvazione unica del progetto, anticipando la procedura di VIA e la localizzazione urbanistica, assicura una maggiore certezza sulle caratteristiche dell'opera e riduce la possibilità di incremento dei costi; tali condizioni rendono più sicuro il perimetro entro cui gli istituti di credito possono muoversi.

2.5 La locazione finanziaria per le infrastrutture strategiche

La locazione finanziaria, disciplinata dall'art. 160-*bis* del Codice, è un modello contrattuale particolarmente indicato per la realizzazione, l'acquisizione ed il completamento di opere destinate ad erogare servizi di pubblica utilità di diretta fruizione per la PA e senza tariffazione.

8 Vedi G. F. Cartei, *Interesse pubblico e rischio: il principio di equilibrio economico-finanziario nella finanza di progetto*, in Finanza di Progetto - Temi e Prospettive a cura di G. F. Cartei e M. Ricchi. Editoriale scientifica, Napoli, 2010, pp. 3-26.

La locazione finanziaria è annoverata dall'art. 3, comma 15-*ter* del Codice tra i contratti di PPP unitamente, tra gli altri, alla concessione di lavori e all'affidamento a contraente generale, ove il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia, in tutto o in parte, posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera del committente o per gli utenti terzi.

La proposta è di consentire l'applicazione in via interpretativa del contratto di locazione finanziaria per la realizzazione delle opere della Legge Obiettivo[9]: il tenore letterale dell'art. 161, comma 6, lett. *c)*, consente l'applicazione delle disposizioni della Parte II, Titolo II, Capo III (Promotore finanziario e società di progetto) e, pertanto, potrebbe ritenersi applicabile alle infrastrutture strategiche anche l'art. 160-*bis*, purché compatibile con la disciplina dettata dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Un altro elemento che milita per l'applicabilità è l'espressa inclusione, ai fini della qualificazione soggettiva, del contraente generale tra i soggetti che possono partecipare alle gare, in regime ordinario, per l'affidamento del contratto di locazione finanziaria *ex* art. 160-*bis*, comma 4-*bis* del Codice.

Infine si sottolinea che, alle condizioni attuali di maturazione del mercato del *leasing*, il contratto potrebbe avere difficoltà applicative sui *c.d. large investments*.

2.6 Riflessi dell'art. 175 sui procedimenti ordinari

L'integrale riscrittura dei procedimenti con il promotore della Legge Obiettivo, delineati nell'art. 175 del Codice, sembra avere utili riflessi chiarificatori sull'azione amministrativa in fase di negoziazione e di aggiudicazione delle opere ordinarie *ex* art. 153, comma 3, lett. *a)* del Codice mediante finanza di progetto.

Si precisa che le amministrazioni potranno avvalersi di questi efficienti poteri negoziali non prima di averli adeguatamente pubblicizzati nella propria *lex specialis*, il bando di gara:

1) si evidenzia la possibilità in sede di Conferenza di servizi o per decisione dell'amministrazione procedente di modificare, oltreché la progettazione (l'art. 153, comma 3, lett. *a)* in senso strettamente letterale contempla solo questa ipotesi) anche il PEF e il contratto di concessione, in analogia a quanto è esplicitamente consentito nei procedimenti per la realizzazione di opere di interesse nazionale, disciplinate dall'art. 175, comma 5, lett. *b)* del Codice. L'interpretazione letterale del procedimento monofase, infatti, rischia di "catturare" l'amministrazione da parte del concorrente, nel momento in cui sia condizionata ad aggiudicare una proposta perfetta sotto il profilo progettuale, ma che necessiterebbe di una diversa distribuzione dei rischi del contratto o di una riduzione del contributo pubblico per rendimenti eccessivi evidenziati dal PEF[10]. I principi di economicità e efficacia dell'azione amministrativa negli affidamenti (art. 2, comma 1 del Codice) dovrebbero consentire di accedere ai poteri negoziali così bene descritti dall'art. 175 del Codice, piuttosto che costringere l'amministrazione a sottoscrivere un contratto di concessione non conveniente per l'impossibilità di modificare alcuni termini dell'offerta.

---

9 La proposta riprende quella formulata dal Documento di consultazione AVCP-UTFP *Questioni interpretative concernenti la realizzazione di infrastrutture strategiche mediante l'istituto della finanza di progetto e mediante contraente generale* (2011), in www.avcp.it

10 L'incoerenza dell'interpretazione letterale è evidenziata da M. Ricchi, Documento UTFP *La Nuova Finanza di Progetto nel Codice dei Contratti* (2009), p. 12 in www.utfp.it .

2) l'amministrazione potrebbe imporre al potenziale vincitore della gara, prima dell'aggiudicazione definitiva, di dare adeguato conto dell'integrale copertura finanziaria dell'investimento anche acquisendo la disponibilità degli istituti di credito a concedere il finanziamento. Questa disposizione, prevista nel procedimento con il promotore nelle opere della Legge Obiettivo (art. 175, comma 5, lett. *c)* del Codice), implica il coinvolgimento dei soggetti finanziatori già in fase di predisposizione dell'offerta e una conseguente certezza del *closing* finanziario in caso di aggiudicazione.

2.7 Golden Belt

Nell'ambito di una operazione di PPP, la riscrittura dell'art. 143, comma 5 del Codice ad opera del Dl 201/2011, sembra avere ampliato le possibilità della PA di individuare degli immobili da espropriare per divenire oggetto di cessione al privato, in qualità di contributo pubblico.

Proprio a questo riguardo è stata eliminata la condizione che gli immobili espropriati e ceduti in conto prezzo debbano essere, comunque, strumentali o connessi all'opera da affidare in concessione. La previgente strumentalità dell'immobile espropriato con l'opera principale esigeva: a) la vicinanza fisica; b) un'interazione funzionale/gestionale: in sostanza vi si dovevano svolgere attività o servizi complementari; c) una connessione economico-finanziaria, in particolare il valore dell'immobile espropriato doveva consentire l'equilibrio economico finanziario del PEF.

Nella nuova versione dell'art. 143, comma 5, è rimasta solo la condizione economico-finanziaria *sub* c) riferita all'immobile espropriato[11]. Inoltre, per ricondurre interamente alla PA la responsabilità dell'operazione, è imposto che "le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione (*ndr* dell'immobile espropriato) siano definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità".

Lo SdF dovrà verificare le condizioni di fattibilità legale, amministrativa e tecnica per l'individuazione di aree prospicienti o prossime all'opera pubblica, da dotare di diritti edificatori (residenziali, industriali, edilizia economica e popolare, commerciali, direzionali, etc.) che potranno essere sviluppati dal privato in piena autonomia, ma rispettando le destinazioni urbanistiche assegnate.

In questo modo la PA raggiunge due obiettivi: il primo, di realizzare l'opera pubblica in PPP attraverso la "creazione/valorizzazione" del contributo pubblico funzionale all'equilibrio il PEF; il secondo, di sviluppare la pianificazione urbanistica delle aree espropriate in modo integrato con il territorio e con la nuova struttura realizzata in concessione. Si pensi alla realizzazione di *Golden Belt* in prossimità di strade, autostrade, porti, aeroporti, interporti, metropolitane che vengono cedute ai concessionari come proprietà privata per un contestuale sviluppo sostenibile ed integrato del territorio circostante.

---

11 La nuova formulazione dell'art. 143, comma 5 del Codice: "*Le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza economica, possono prevedere nel piano economico finanziario e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione. Le modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice unitamente alla approvazione ai sensi dell'articolo 97 del progetto posto a base di gara, e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione. Nel caso di gara indetta ai sensi dell'articolo 153, le predette modalità di utilizzazione ovvero di valorizzazione sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice nell'ambito dello studio di fattibilità*".

Quattro priorità nel Project financing

a cura di Unicredit, Project & Commodity Finance

L'Italia soffre di una dotazione infrastrutturale carente rispetto alla media dei paesi europei. Per recuperare tale ritardo, un soluzione possibile è rappresentata dal Partenariato Pubblico Privato e, nello specifico, dal *Project financing*. Questo infatti, attraverso il coinvolgimento di risorse e capitali privati nella realizzazione di un'opera di pubblica utilità consente da un lato benefici sia di carattere economico che nei termini di efficienza gestionale e qualità dei servizi erogati, e dall'altro il superamento dei vincoli di spesa pubblica e di saldo di bilancio derivanti dall'adesione all'Unione monetaria.

Il *Project financing* si configura quindi, in un contesto caratterizzato da scarsità di risorse pubbliche disponibili, come un importante strumento per il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture strategiche del paese, in grado di agire quale volano di crescita per l'economia.

Ad oggi il *Project financing* è sempre più utilizzato ma, a fronte del crescente numero delle iniziative avviate, il numero delle gare aggiudicate e degli interventi effettivamente realizzati rimane ancora modesto rispetto all'effettive necessità. Si ravvisano comunque alcuni casi di successo in Italia, come l'edilizia ospedaliera che ha visto un crescente sviluppo grazie anche alla *best practice* di alcune regioni.

Sulla base della esperienza maturata sia in Italia che all'estero nella strutturazione di operazioni di *Project financing* presentiamo di seguito alcune considerazioni relative ad aspetti normativi e/o regolamentari nonchè su alcune *best practices* di mercato che, a nostro avviso, sono in grado di influenzare e conseguentemente favorire il ricorso al *Project financing* per la realizzazione di infrastrutture strategiche, incentivando la partecipazione di istituzioni finanziarie internazionali:

1) **Testo delle Convenzioni:** nelle operazioni di *Project financing*, la bancabilità delle operazioni dipende da una adeguata ripartizione delle attività e dei rischi tra le parti coinvolte. L'adozione di schemi di convenzione standardizzati e condivisi (soprattutto per gli aspetti più rilevanti) con le potenziali istituzioni finanziatrici consentirebbe di facilitare la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali. Si evidenziano, tra gli altri, alcuni aspetti, quali
   - (i) la chiarezza e la certezza delle modalità di determinazione dell'Indennizzo, unitariamente ai tempi e alla modalità per la sua corresponsione, in tutti i casi di cessazione naturale e/o anticipata (*early termination*) delle concessioni, nonché
   - (ii) la disciplina della revisione dell'equilibrio economico finanziario, che sono fondamentali per la valutazione di bancabilità di un progetto da parte delle istituzioni finanziarie.

Spesso tali aspetti sono trattati in modo conservativo da parte delle amministrazioni concedenti nel dubbio che maggiori aperture possano avere conseguenze inaspettate nei termini di riclassificazione in bilancio delle operazioni e di conseguente impatto sul debito pubblico. Tale approccio, che potrebbe comportare la non finanziabilità di un'opera,

andrebbe evitato attraverso una più puntuale valutazione *ex ante* dell'operazione relativamente al potenziale impatto sui conti pubblici, confrontandosi da subito con i soggetti successivamente chiamati a valutarne la relativa classificazione (Istat, Banca d'Italia, etc.).

2) **Il rischio mercato:** in alcuni casi e/o settori l'allocazione del rischio mercato (inteso come il rischio di perdite derivanti da riduzioni della domanda/traffico) sul concessionario aumenta il profilo di rischio complessivo del progetto, precludendo o limitando la partecipazione dei capitali privati all'iniziativa. Tale elemento potrebbe essere in parte attenuato attraverso l'adozione di un modello regolamentato di mitigazione del rischio di domanda (quale ad esempio un *regulated asset based mechanism* o RAB) se non completamente escluso allocando il rischio in capo al concedente che provvede al pagamento al concessionario di un prezzo durante la gestione dell'infrastruttura commisurato alla disponibilità dell'opera (il cosiddetto canone di disponibilità). L'importanza di tale elemento per il finanziamento di grandi infrastrutture strategiche è dimostrato dall'esperienza francese, dove, per progetti quali *Eco-taxe poids lourds* (relativo alla sviluppo di un sistema automatico di tassazione del traffico pesante) o *HSL Bretagne Pays de Loire* (relativo allo sviluppo di una linea ad alta velocità ferroviaria), in cui sul concessionario è stato allocato il rischio disponibilità e non anche il rischio mercato, il *financial close* è stato raggiunto nel corso del 2011 e la fase di realizzazione delle opere è già cominciata.
3) **I contributi pubblici:** nel caso in cui la convenzione preveda la corresponsione di un contributo (sia esso nella forma di un contributo in conto capitale o di un canone di disponibilità, etc.) la certezza della disponibilità di tali somme nel rispetto dei tempi e delle modalità fissate dalla convenzione stessa (e riflesse nel piano economico finanziario dell'iniziativa) è fondamentale al fine di evitare squilibri e disallineamenti della struttura finanziaria e successive necessità di riequilibrio economico finanziario del progetto. Sarebbe pertanto utile che le amministrazioni, che agiscono come concedenti, abbiano una capacità finanziaria adeguata agli impegni convenzionali o siano supportate da altre amministrazioni (e.g. Governo, Regioni, etc.).
4) Affidamento della concessione sulla base di *livelli di progettazione* che abbiano già superato il vaglio delle amministrazioni competenti: si è spesso assistito a gare o, in alcuni casi, a concessioni affidate su progetti che si sono rivelati poi sostanzialmente diversi da quelli approvati successivamente dalle amministrazioni competenti (Conferenza di servizi, etc.), soprattutto in termini di costi e tempi, pregiudicando le stesse gare e affidamenti, bloccando di fatto la realizzazione delle opere. Al riguardo, sarebbe opportuno (come spesso avviene nella *best practice* all'estero) che il progetto posto a base di gara abbia già superato il vaglio delle amministrazioni competenti; questo potrebbe avvenire utilizzando un livello di progettazione più avanzato o anticipando le approvazione delle amministrazioni competenti/Conferenze di servizi.

Il Mercato dei Lavori Pubblici

a cura di Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)

1. Le infrastrutture per la crescita economica e lo sviluppo armonico del territorio

La crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia mondiale ha reso di grande attualità il tema dell'impatto delle infrastrutture sulla crescita economica.

E' largamente riconosciuto dalla teoria economica che gli investimenti infrastrutturali, oltre al loro effetto anticongiunturale di sostegno della domanda, producono effetti duraturi sulla crescita del Paese per la loro capacità di sostenere la competitività del sistema produttivo e migliorare la qualità della vita della collettività.

In primo luogo c'è un effetto diretto sulla produttività dei fattori perché un livello più elevato di capitale pubblico (ed un minor costo dei servizi forniti delle infrastrutture) tenderà a far aumentare la produttività degli altri *input*, lavoro e *stock* di capitale privato, riducendo il costo unitario di produzione.

Un secondo effetto è dato dalla complementarietà sugli investimenti privati.

Nel breve periodo, gli investimenti in capitale pubblico possono avere effetti sulla produzione: maggiori infrastrutture permettono un aumento della produttività dei fattori e, quindi, un abbassamento del costo della produzione che può spingere ad aumentare sia la produzione sia, tramite un effetto di accelerazione, gli investimenti privati e quindi aumentare, in maniera persistente, la scala di produzione.

Altri effetti positivi si possono avere sull'allungamento della durata del capitale privato.

Migliorare la qualità del capitale pubblico e investire sulla sua manutenzione può avere effetti sull'allungamento della durata del capitale privato (e di quello pubblico).

Disservizi tecnici delle ferrovie, delle strade, delle telecomunicazioni, della fornitura di energia elettrica può provocare danni economici agli utilizzatori e avere, quindi, effetti negativi sulla produttività.

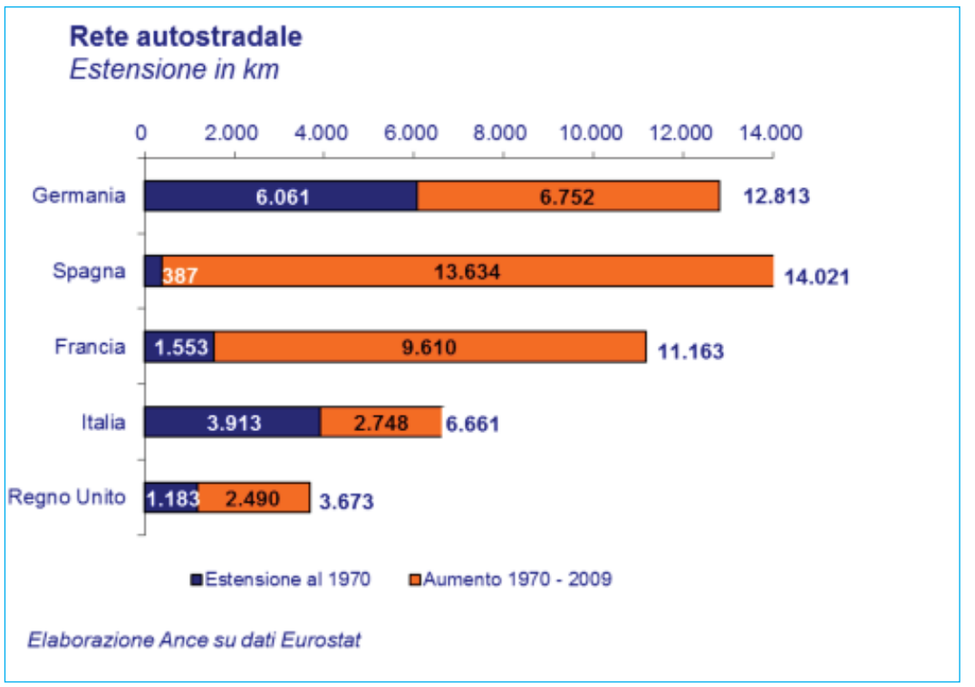
Investire nella manutenzione delle infrastrutture influisce sul tasso di deprezzamento del capitale privato e quindi influisce nelle politiche d'investimento delle imprese e sull'allocazione ottimale delle risorse.

Infine, si è notato soprattutto nei Paesi in ritardo di sviluppo che le infrastrutture economiche e sanitarie hanno significativi effetti sulla scolarizzazione, sulla formazione del capitale umano, sulla salute pubblica e sulla qualità dell'ambiente e della vita.

1.1 Il ritardo infrastrutturale

Dal confronto fra la dotazione infrastrutturale italiana e quella dei principali *partners* europei emerge una generale inadeguatezza ed obsolescenza delle nostre reti. Tale fattore influenza in modo negativo le prospettive di sviluppo economico del Paese. Infatti, le infrastrutture italiane non sembrano essere in grado di soddisfare in modo adeguato le esigenze espresse dai vari settori economici, dai cittadini e dai flussi turistici.

Ad esempio la rete autostradale che, in Italia, all'inizio degli anni '70 era tra le più moderne e sviluppate d'Europa, risulta oggi tra le meno estese. Nel 2009, infatti, le autostrade italiane misuravano complessivamente 6.661 km, ovvero circa la metà rispetto alla Germania (12.813 km) e alla Spagna (14.021 km).



Oggi la rete italiana mostra i segni di circa 40 anni di mancati investimenti.

Secondo i dati Eurostat, dal 1970 al 2009 la rete autostradale in Spagna è 36 volte la dotazione iniziale, in Francia 7 e in Germania poco più di 2. In Italia, invece, la rete autostradale, che nel 1970 era di 3.900 km, raggiunge nel 2009 i 6.660 km, pari a poco più di una volta e mezza la dotazione iniziale.

Alla limitata crescita del sistema autostradale, si è accompagnato uno scarso sviluppo anche della rete ferroviaria, compresa quella ad Alta Velocità/Alta Capacità.

RETE AD ALTA VELOCITA'
Estensione in km

	Belgio	Germania	Spagna	Francia	Italia
1981	-	-	-	301	150
1985	-	-	-	419	224
1990	-	90	-	710	224
1995	-	447	471	1.281	248
2000	72	636	471	1.281	248
2001	72	636	471	1.540	248
2002	137	833	471	1.540	248
2003	137	875	1.069	1.540	248
2004	137	1.196	1.069	1.540	248
2005	137	1.196	1.090	1.540	248
2006	137	1.285	1.272	1.540	876
2007	137	1.285	1.511	1.872	562
2008	137	1.285	1.599	1.872	744
2009	209	1.285	1.604	1.872	923
2010	209	1.285	2.056	1.896	923

Elaborazione Ance su dati Eurostat (2011)

L'Italia, nel 1981, aveva 150 km di rete ed era, insieme alla Francia, l'unico Paese a disporre di questo tipo di collegamenti. Dopo oltre 30 anni l'Italia si trova ad essere il fanalino di coda anche in questo.

1.2 Le città come infrastrutture

La competitività e la vivibilità di un territorio non dipendono solo dall'efficienza delle grandi reti di trasporto, ma da uno sviluppo armonico del territorio in cui alle grandi opere di collegamento vengano affiancate le piccole e medie opere a servizio delle aree urbane, che costituiscono il vero motore di sviluppo dell'economia dove si concentrano la maggior parte delle attività sociali ed economiche.

Nel Paese sono presenti numerose potenzialità di sviluppo localizzate soprattutto nei nodi urbani diffusi su tutto il territorio nazionale.

Le aree urbane rappresentano un fattore strategico per la crescita e la competitività del Paese, a patto di riuscire a conseguire una diffusa qualità della vita, intesa come valorizzazione del territorio, dell'edificato, qualità delle relazioni, accessibilità ai luoghi, integrazione sociale.

Nell'attuale contesto di crisi, è ancora più evidente che proprio le aree urbane possono svolgere un ruolo cardine per rinnovare le basi di competitività, aumentare il potenziale di crescita e rafforzare la coesione sociale: i Paesi che sapranno affrontare e risolvere i problemi della città saranno quelli che potranno più facilmente ritrovare elevati tassi di crescita economica ed ottenere più elevati livelli di benessere.

Le sfide da affrontare sono comuni a molte città italiane ed europee: si tratta di ridurre le disparità sociali e territoriali, di limitare l'impatto sull'ambiente nonché di assicurare, offrendo servizi e qualità per attrarre risorse, lo sviluppo economico e culturale delle aree urbane attraverso interventi di rigenerazione economica ed urbana che consentano di dare un'immagine dinamica, se non addirittura una nuova immagine, della città.

Nell'affrontare queste sfide, gli interventi di trasformazione o di riqualificazione urbana costituiscono uno strumento che può permettere di realizzare il potenziale di crescita delle città ma vi sono molte condizioni da rispettare perché questo avvenga, perché la città si "metta in movimento".

Se guardiamo ai grandi comuni metropolitani, è evidente l'espansione del tessuto urbano, che si è allargato in modo disordinato.

1.3 La mobilità sostenibile

Lo sviluppo disordinato delle città italiane è il frutto di una frammentazione amministrativa in cui le istituzioni non sono state capaci di sviluppare una strategia comune dello sviluppo urbanistico, facendo prevalere scelte individuali e, quindi, disorganiche, e a volte conflittuali, senza cercare coerenza tra pianificazione urbana e politiche dei trasporti.

Questo fenomeno vede una crescita molto forte della mobilità pendolare e, soprattutto, del trasporto privato su strada, con tutte le problematiche (p.es. di sicurezza, ambientali, di accessibilità e tempi) connesse a tale modalità. I dati del Censis stimano, nel 2007, oltre 13 milioni di pendolari (erano 11 milioni nel 2005), con una incidenza pari al 22,2% della popolazione.

La mobilità rappresenta, quindi, una sfida chiave delle politiche urbane; oggi più che mai, infatti, è strategica la coerenza tra la pianificazione urbana e le politiche dei trasporti, per dare una risposta efficiente e sostenibile alla crescente domanda di spostamento, di persone e merci, anche attraverso l'integrazione tra le reti infrastrutturali lunghe e le nuove e più ampie polarità urbane.

Rispetto ai temi della mobilità urbana, le città italiane sono da tempo in fase di lenta rincorsa, tentando di recuperare un gap storico legato soprattutto agli scarsi investimenti sul trasporto su ferro, ma anche alla mancanza di politiche di sistema.

Le analisi convergono nella segnalazione di alcuni principali criticità di fondo:

- il ritardo storico nella realizzazione di infrastrutture per il trasporto collettivo testimoniato da una scarsa dotazione di reti metropolitane, da una incompleta e obsoleta rete ferroviaria urbana, da errori storici nella gestione delle reti esistenti (come lo smantellamento delle linee tranviarie negli anni Sessanta);
- il forte squilibrio modale a favore del trasporto individuale su strada, aggravato da una domanda di trasporto cresciuta a ritmi molto sostenuti. A tale incremento non ha corrisposto un adeguato potenziamento dell'offerta viaria: ne segue che la densità del traffico sulla rete stradale tende ormai alla congestione.

È evidente che la sottodotazione della rete dei trasporti pubblici e squilibrio modale sono due aspetti dello stesso problema.

Il confronto relativo allo sviluppo della rete metropolitana nei vari paesi considerati manifesta in modo inequivocabile il ritardo accumulato dal nostro Paese.

METROPOLITANE DELLE CITTA' EUROPEE: ESTENSIONE E UTENTI

Città	*Estensione*	*Numero linee*	*Numero stazioni*	*Passeggeri /anno (in mln)*	*Anno di entrata in servizio*
Londra	402 km	11	270	1.065	1863
Madrid	293 km	13	288	627	1919
Parigi	213 km	16	300	1.479	1900
Berlino	146 km	10	173	509	1902
Barcellona	123 km	11	164	405	1924
Stoccolma	106 km	3	100	300	1950
Monaco	103 km	6	100	360	1971
Amburgo	101 km	3	89	206	1912
Oslo	84 km	6	90	98	1928
Milano	83 km	3	94	328	1964
Rotterdam	78 km	5	62	87	1968
Vienna	74 km	5	101	510	1898
Atene	72 km	3	54	342	1957
Francoforte	65 km	9	87	114	1968
Praga	59 km	3	57	585	1974
Bruxelles	56 km	4	69	133	1976
Bilbao	43 km	2	40	89	1995
Amsterdam	42 km	4	52	85	1977
Lisbona	40 km	4	52	166	1959
Roma	39 km	2	48	274	1956
Budapest	33 km	3	42	297	1896
Lione	30 km	4	43	244	1974
Marsiglia	22 km	2	30	68	1977
Helsinki	21 km	1	17	50	1982
Copenhagen	21 km	2	22	46	2002
Napoli*	17 Km	2	19	29	1993
Torino	13 km	1	20	22	2006

*solo linee gestite da Metronapoli

Fonte: "Un piano per le città" a cura di Censis e Ance, aprile 2012

Basti pensare che la lunghezza complessiva delle reti metropolitane presenti in Italia, pari a 152 km, non supera di molto quella della città di Berlino, e, senza considerare il caso di Londra, che dispone della seconda rete al mondo dopo Shangai, è di gran lunga inferiore rispetto alla rete di Parigi (210 km) e di Madrid (292 km).

Inoltre, andando a considerare lo sviluppo e la capillarità della rete metropolitana nelle città, emerge che Roma e Milano, due tra le più importanti città italiane, sono dotate di un servizio di trasporto metropolitano simile a quello presente in città europee di minori dimensioni come Amburgo, Lisbona, Budapest.

Infine, se si mette a confronto la dimensione della rete e il numero di utenti delle metropolitane delle principali città europee, per le città italiane emerge un quadro particolarmente critico in cui alla modesta estensione della rete si accompagna una notevole dimensione dell'utenza. Ciò significa, in sostanza, che i pochi treni di cui disponiamo viaggiano in condizioni di frequente sovraffollamento.

1.4 Un Piano per le città

Perseguire la qualità della vita, quindi, vuol dire anche avviare un processo di rinnovamento delle città con una progettualità volta a ricucire il territorio, restituendo identità ai luoghi, e il senso di appartenenza a chi li abita e li frequenta.

Ciò di cui le città italiane hanno bisogno è una visione strategica, una cultura sistemica della trasformazione e riqualificazione proiettata nel medio-lungo periodo che possa concretizzarsi, nei prossimi mesi, in un Piano per le città.

Il tema è, allora, quello di reintervenire sul patrimonio esistente, una grande risorsa oggi sottoutilizzata che richiede un recupero di qualità e di funzionalità, e di rendere fattibili interventi di sostituzione edilizia, come già da tempo avviene in altri paesi europei.

È evidente che per far realmente decollare la riqualificazione occorre individuare norme e procedure in grado di superare l'immobilismo della proprietà ed il frazionamento di essa, le lungaggini procedurali e l'incertezza nei tempi di realizzazione delle opere.

Ciò che si deve porre in essere è un contratto di riqualificazione condivisa che crei un sistema di convenienze per tutti i soggetti coinvolti: dall'intera collettività ricadente nell'ambito, ai singoli proprietari, alle istituzioni, nonché agli operatori privati.

Un'adeguata "politica fiscale" è lo strumento più idoneo ad innescare un efficace e fattivo processo di rinnovamento urbano, potendo creare quell'*humus* ideale sul quale "innestare" nuovi progetti di riqualificazione delle nostre città, con il coinvolgimento della più ampia platea possibile di operatori economici.

Ideare un progetto di vera e propria "rigenerazione" del tessuto urbano non può prescindere, inoltre, dagli aspetti legati all'efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

La strada da perseguire è quindi quella di puntare sull'efficienza energetica: dalla riqualificazione energetica degli edifici esistenti, alla produzione/utilizzo dell'energia da fonti rinnovabili, alla mobilità sostenibile, alla messa a disposizione di nuovi servizi attraverso l'ottimizzazione delle risorse, alla condivisione fra soggetti pubblici e privati, al coinvolgimento dei cittadini verso un cambiamento comportamentale, alla spinta verso lo sviluppo "verde" mediante l'utilizzo esteso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT).

È una rivoluzione che non solo riguarda gli aspetti tecnologici ma anche e soprattutto quelli culturali, in un contesto di più ampio respiro per pensare alle città in termini di "sistema urbano intelligente e sostenibile", le *Smart Cities*.

2. La spesa delle amministrazioni pubbliche per investimenti fissi: confronto europeo

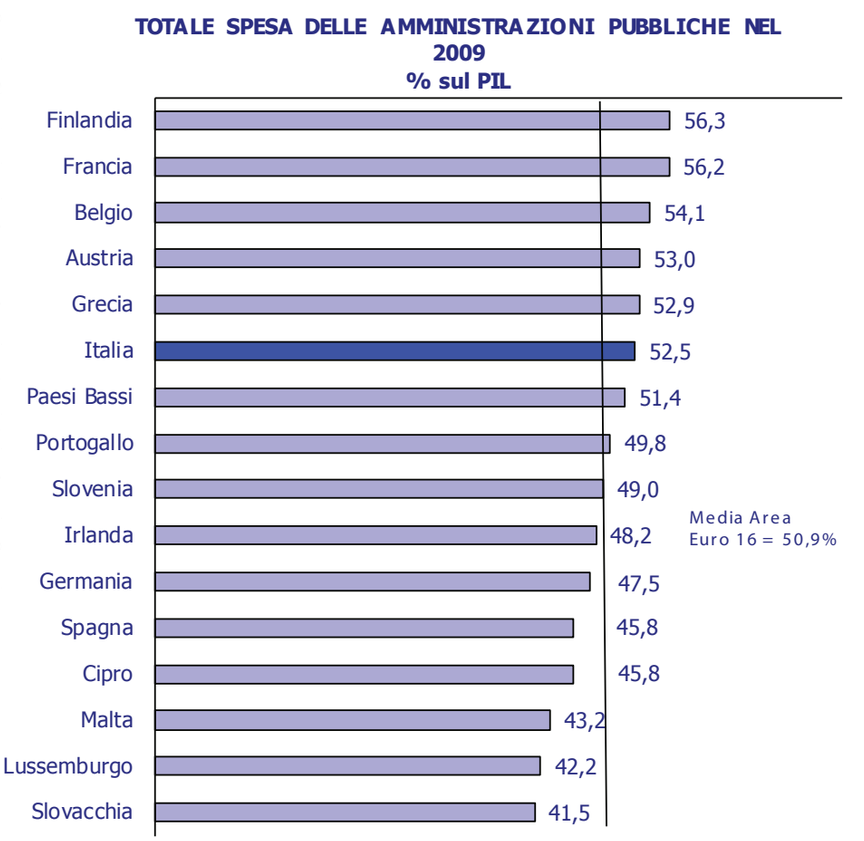
La teoria economica conferma l'importanza delle infrastrutture nel processo di crescita. In base alle evidenze empiriche, le infrastrutture sono considerate una "precondizione" per lo sviluppo economico di un paese o di una regione, ma è stato evidenziato anche come la domanda e l'offerta di infrastrutture aumentino nelle fasi di maggior crescita economica.

All'aumentare del reddito, infatti, le infrastrutture devono adattarsi alle nuove esigenze produttive. E tale adattamento guida a ulteriore incrementi di prodotto e sollecita ulteriore domanda infrastrutturale, plasmandola con le linee strategiche adottate.

Nei paesi, e nelle regioni, in ritardo di sviluppo c'è una maggiore richiesta di servizi infrastrutturali legati alla distribuzione di acqua potabile, alla sanità e all'igiene. All'aumentare del reddito, cresce l'importanza delle infrastrutture energetiche, dei trasporti, delle telecomunicazioni, mentre diminuiscono le necessità di impianti di irrigazione e di distribuzione e potabilizzazione dell'acqua.

Ciò spiega perché tutti i paesi più sviluppati, ad eccezione del Regno Unito, continuano ad avere investimenti in capitale pubblico in rapporto al PIL ancora elevati, nonostante nei decenni precedenti vi sia stata già una ragguardevole accumulazione. Inoltre, nel recente passato, i paesi che sono cresciuti a ritmi più sostenuti sono quelli che hanno investito maggiormente in capitale fisso.

I dati dimostrano che l'Italia, nonostante abbia una delle incidenze della spesa pubblica sul PIL più elevate d'Europa (52,5% nel 2009), destina agli investimenti una parte modesta delle risorse pubbliche. Se si considerano gli investimenti pubblici fissi lordi, che riguardano principalmente le infrastrutture (e solo in minor misura macchinari, mezzi di trasporto e altre immobilizzazioni), l'Italia si colloca agli ultimi posti nell'area euro.



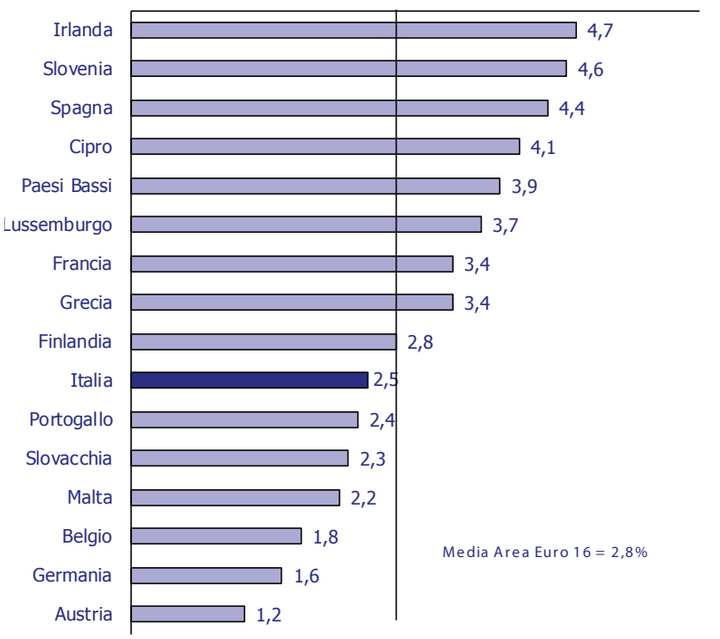
Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat

La loro incidenza sul PIL risultava nel 2009 pari al 2,5%, contro il 2,8% della media dell'area euro e nettamente più bassa di quella di nove degli allora sedici paesi della moneta unica.

Tale incidenza si è ridotta al 2,1% nel 2010 ed è inoltre destinata a diminuire ulteriormente nel corso degli anni, stando ai più aggiornati conteggi del Governo (nota di aggiornamento del DEF, settembre 2011). Per il 2011 e il 2012 è prevista in calo rispettivamente all'1,9% e all'1,5%. Per poi passare all'1,4% nel 2013 e nel 2014.

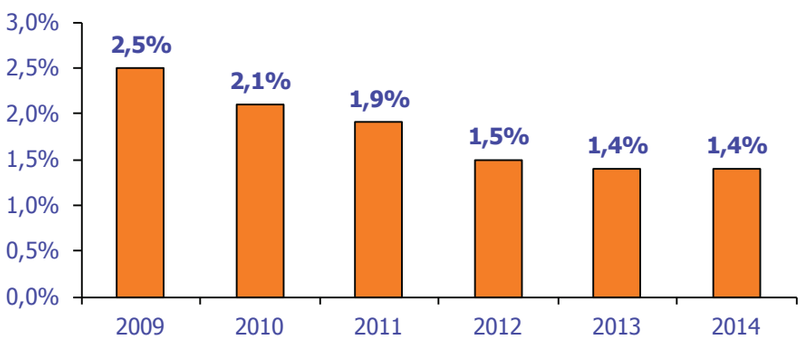
Gli investimenti pubblici fissi lordi diminuiranno anche in valore assoluto nei prossimi anni, mentre la spesa pubblica corrente al netto degli interessi, pur rappresentando il 94% del totale, crescerà in valore assoluto.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI NEL 2009 - % sul PIL



Elaborazione Ance su dati Eurostat e Istat

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI IN ITALIA - % sul PIL

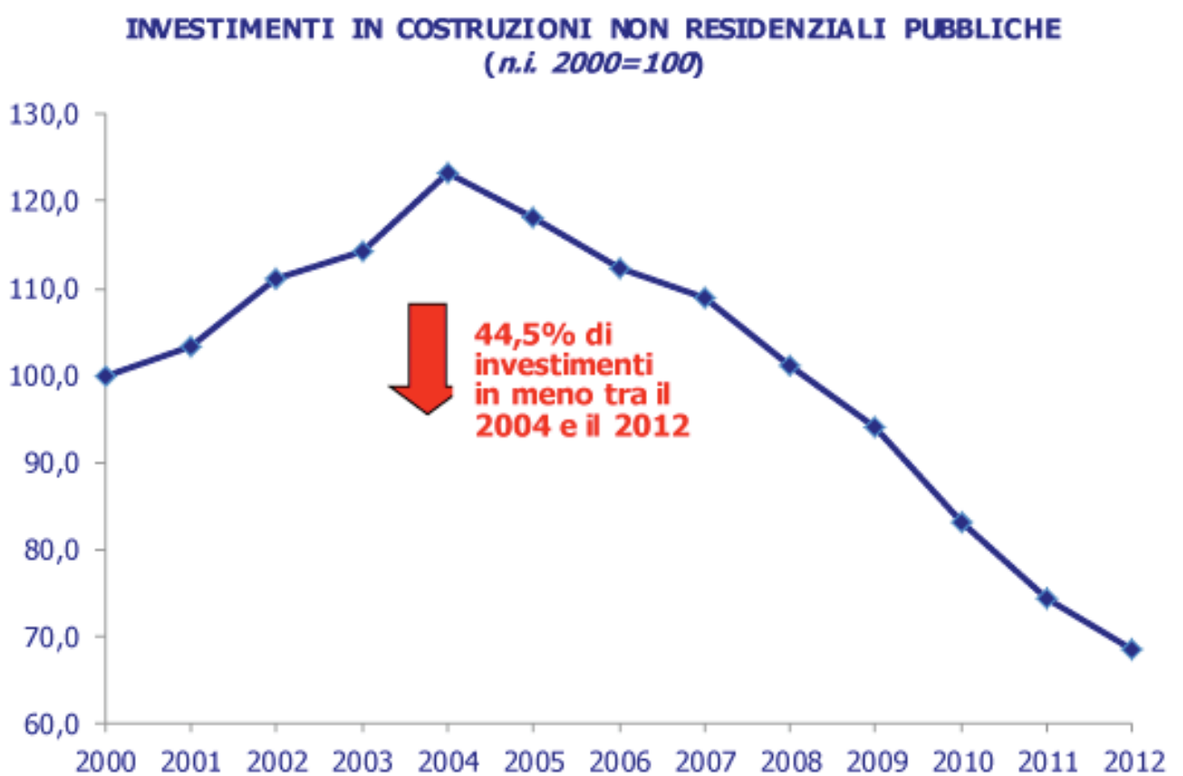


Elaborazione Ance su Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza - Sett. 2011

3. L'andamento degli investimenti in opere pubbliche

Il modesto impegno dell'Italia nel settore delle opere pubbliche è ben visibile anche nell'andamento altalenante degli investimenti effettuati negli ultimi venti anni.

Tra il 1990 e il 1996 gli investimenti in opere pubbliche sono diminuiti del 32% in termini reali. Al crollo è seguita una fase espansiva che è iniziata nel 1997 e si è conclusa nel 2004. Dal 2005 sono in continua e sempre più intensa flessione: -4,1% nel 2005, -5,0% nel 2006, -3% nel 2007, - 7,2% nel 2008, -7% nel 2009, -11,6% nel 2010 e -10,5% nel 2011. Secondo le previsioni dell'Ance si avrà un'ulteriore riduzione dell'8% nel 2012. Complessivamente, gli investimenti in opere pubbliche subiranno tra il 2004 e il 2012 una contrazione del 44,5% in termini reali.



Fonte: Ance

4. Le risorse per nuove infrastrutture

La contrazione degli investimenti in opere pubbliche riflette la scelta di una politica di bilancio che, per contenere la spesa, ha agito quasi esclusivamente sulla componente in conto capitale, lasciando crescere quella corrente. Negli ultimi anni, infatti, i provvedimenti di riequilibrio dei conti pubblici hanno regolarmente imposto alla spesa in conto capitale il sacrificio maggiore.

Un copione che si è ripetuto con la Legge di stabilità per il 2012 che, nel recepire le misure correttive previste nelle manovre d'estate (DL 98/2011 e DL 138/2011), ha colpito particolarmente la spesa in conto capitale. Basti evidenziare che circa il 69% della riduzione delle spese finali previste nel bilancio dello Stato per il 2012 riguarda tale voce, imponendo una contrazione del 17,8% rispetto al 2011, a fronte di un ulteriore incremento della spesa corrente (+2,2%).

BILANCIO DELLO STATO 2012 - PREVISIONI DI COMPETENZA
milioni di euro

	2011	2012	var. % 2012/2011
Spese correnti (netto interessi)	367.587	375.854	2,2%
Interessi	78.102	88.892	13,8%
Spese in conto capitale	42.839	35.234	-17,8%
TOTALE SPESE FINALI	**488.528**	**499.980**	**2,3%**

Fonte: Elaborazione Ance su DDL di stabilità 2012 - Allegato 4

Tra le spese in conto capitale, inoltre, il taglio maggiore è quello subito dagli stanziamenti per nuove infrastrutture. Dall'analisi della Legge di stabilità 2012 emerge, infatti, una riduzione delle risorse per nuove opere pubbliche nel 2012 del 12,1% in termini reali rispetto all'anno precedente[1].

Tale quantificazione è stata effettuata comprendendo la prima annualità del "Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali", disposto dalla Manovra di luglio (DL 98/2011, art. 32, co.1) e contenuto nel Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2012, che presenta una provvista finanziaria complessiva di 4.930 milioni di euro in 5 anni (930 milioni per il 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016).

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2012
Risorse per nuove infrastrutture (1)
Milioni di euro

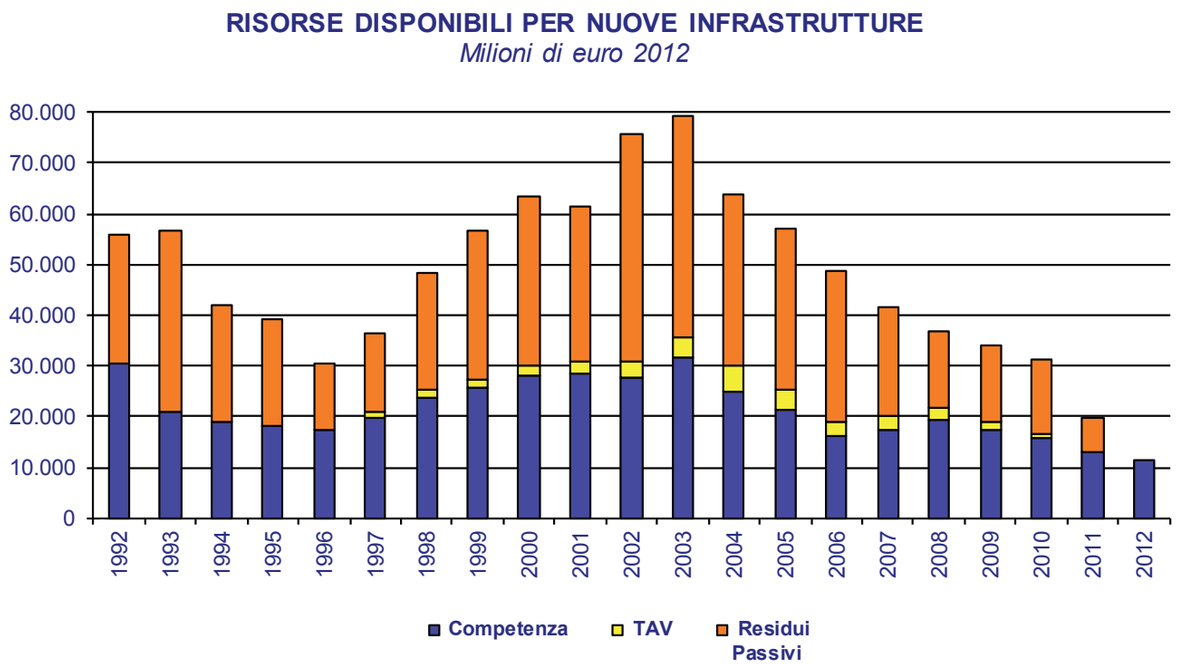
	2008	2009	2010	2011	2012
Legge di stabilità 2012	18.907	16.478	15.216	12.666	10.431
Fondo per le infrastrutture ferroviarie e stradali *					930
Totale risorse	**18.907**	**16.478**	**15.216**	**12.666**	**11.361**
Variazioni in termini nominali		*-12,8%*	*-7,7%*	*-16,8%*	*-10,3%*
Variazioni in termini reali **		*-10,4%*	*-9,5%*	*-18,4%*	***-12,1%***

(1) Al netto dei finanziamenti per la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità
** In attuazione dell'art.32, co.1 del DL 98/2011*
*** Deflatore del settore delle costruzioni: 2% per il 2012*
Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni, Legge di Stabilità 2012 e DL 98/2011

1 Il risultato deriva dal confronto delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2011 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nella legge in oggetto, saranno iscritte nel 2012.

Nel calcolo si è ipotizzata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra. Inoltre, analogamente al passato, nel calcolo delle risorse non viene considerato il finanziamento dell'Alta Velocità, in quanto il contributo dello Stato attraverso il bilancio costituisce solo una parte dei finanziamenti destinati al programma.

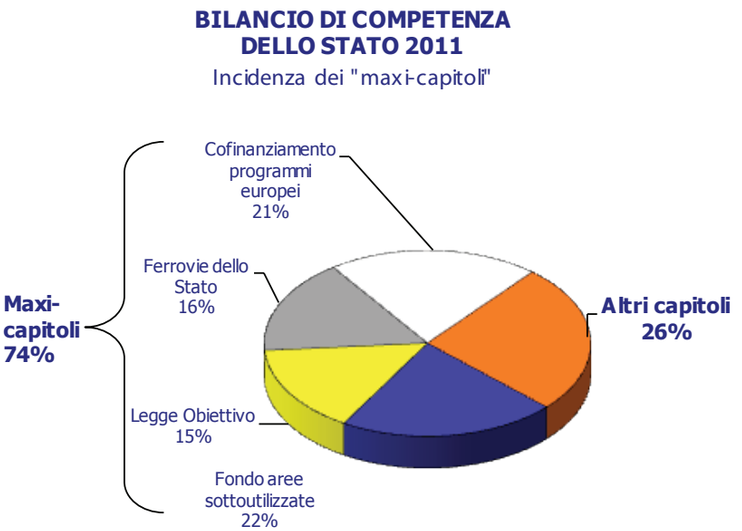
La pesante riduzione delle risorse per nuove opere pubbliche, prevista per il 2012, segue tre anni di tagli altrettanto significativi, (-10,4% nel 2009, -9,5% nel 2010 e -18,4% nel 2011). Complessivamente, tra il 2008 e il 2012 le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali subiscono una contrazione in termini reali del 43%.



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Il progressivo prosciugamento dei capitoli di spesa ordinari si accompagna, inoltre, ad una concentrazione delle stesse in pochi capitoli. In soli 4 capitoli del bilancio dello Stato (Fondo per le Aree Sottoutilizzate, Legge obiettivo, Ferrovie dello Stato, Fondo rotativo per il cofinanziamento dei programmi europei), si concentra, infatti, il 74% delle risorse destinate ad infrastrutture.

Si assiste quindi ad un accentramento del potere decisionale in pochi centri di spesa (Ministeri dell'Economia, delle Infrastrutture e Trasporti e dello Sviluppo economico) e allo stesso tempo a una conseguente riduzione dell'autonomia di spesa dei vari Ministeri.



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato 2011

È, quindi, evidente che il futuro delle opere pubbliche in Italia è strettamente legato ai maxi-capitoli prima ricordati.

In particolare, assume un'importanza sempre più strategica la dinamica del Fondo Aree Sottoutilizzate – ora denominato Fondo per lo sviluppo e la coesione. Infatti, dall'analisi delle componenti che, più di altre, hanno determinato la pesante contrazione di risorse per nuove infrastrutture registrata per il 2012 emerge che il risultato può essere attribuito principalmente al pesante taglio del Fondo Aree Sottoutilizzate FAS che è stato ridotto di 3.351 milioni di euro, in seguito alle Manovre d'estate 2011.

Considerando, inoltre, tutte le riduzioni di spesa disposte da precedenti disposizioni di legge, i tagli al FAS raggiungeranno fino al 2015 i 10,4 miliardi di euro e riguarderanno solo il FAS nazionale. I finanziamenti FAS regionali, infatti, sono stati esclusi.

Ciò si traduce in un taglio complessivo di 7,6 miliardi di euro ai due fondi pluriennali finanziati dal FAS nazionale: il Fondo della Presidenza del Consiglio[2], dotato complessivamente di 8,3 miliardi di euro, e il Fondo infrastrutture e trasporti[3] dotato complessivamente di 12,2 miliardi di euro.

A seguito di questi tagli il CIPE, nel corso della seduta del 20 gennaio, ha provveduto a definanziare, per un importo complessivo di 6,4 miliardi di euro, molte opere del Piano CIPE delle opere prioritarie per le quali il Fondo infrastrutture e trasporti, noto come "Fondo Matteoli", aveva già previsto l'assegnazione delle risorse e, in molti casi, si era verificata anche la firma di contratti con le imprese.

2 Fondo istituito dall'art. 18, co. 1 del DL 185/2008, convertito dalla legge 2/2009.

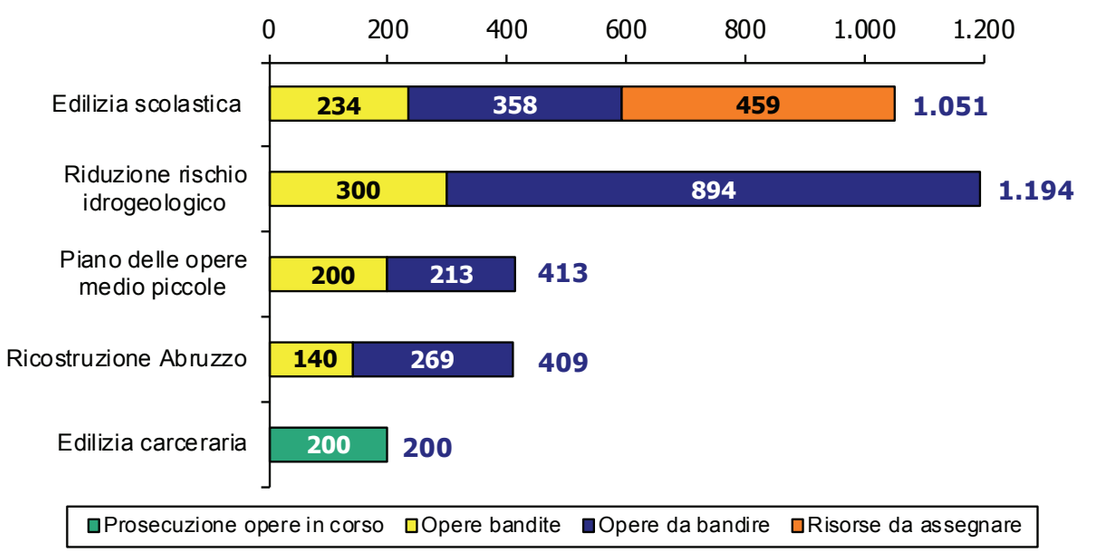
3 Fondo istituito dall'art. 6-quinquies del DL 112/2008, convertito dalla legge 133/2008.

A questo proposito si evidenzia che l'articolo 33, comma 3 della Legge di stabilità 2012, assegna al FAS 2,8 miliardi di euro per l'anno 2015 e stabilisce che tali risorse vengano destinate, oltre che alla prosecuzione di interventi infrastrutturali, alla messa in sicurezza degli edifici scolastici, all'edilizia sanitaria e al dissesto idrogeologico, anche ad interventi, già previsti nell'ambito dei programmi nazionali per il periodo 2007-2013, che abbiano un contratto sottoscritto, alla data del 30 settembre 2011.

In altre parole, Il provvedimento sembra offrire una parziale compensazione al taglio di fondi FAS, operato dalle manovre estive, con un finanziamento aggiuntivo (2,8 miliardi) destinato, in particolare al Fondo infrastrutture e trasporti (il cosiddetto "Fondo Matteoli").

Si segnala, inoltre, sempre a parziale compensazione dei tagli al FAS, l'istituzione del "Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie" disposto dalla Manovra di luglio (DL 98/2011, art. 32, co.1) con una dotazione complessiva di 4.930 milioni di euro in 5 anni (930 milioni per il 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016) che il CIPE ha già provveduto ad assegnare nelle sedute del 6 dicembre 2011, del 20 gennaio 2012 e del 23 marzo 2012.

PIANI DI OPERE MEDIO-PICCOLE: L'UTILIZZO DELLE RISORSE - *Valori in milioni di euro*



Elaborazione e stime Ance su documenti ufficiali

Box – Il piano CIPE delle opere prioritarie

Il Piano delle opere prioritarie, approvato dal CIPE il 26 giugno 2009, prevede investimenti pubblici per un importo pari a 11,33 miliardi di euro. Si tratta di un programma pluriennale di interventi infrastrutturali che comprende grandi opere già inserite nel Programma della Legge obiettivo e 5 programmi di opere medio piccole (piano di opere medio-piccole, edilizia scolastica, rischio idrogeologico, edilizia carceraria, ricostruzione in Abruzzo per un importo totale di 3,4 miliardi di euro).

In merito allo stato di attuazione si evidenzia che nell'ambito delle ultime tre riunioni CIPE, il Governo ha effettuato assegnazioni per complessivi 10 miliardi di euro, destinando circa la metà delle risorse ad opere medio-piccole rapidamente cantierabili (scuole, rischio idrogeologico, Provveditorati nel Sud) e confermando in questo modo il carattere strategico degli investimenti di media e piccola dimensione per dare lavoro alle imprese, garantire i livelli occupazionali e stimolare la crescita.

Il seguente grafico presenta lo stato delle assegnazioni a favore dei 5 programmi di opere medio-piccole ricompresi nel Piano CIPE delle opere prioritarie a seguito delle ultime delibere CIPE.

Sono molto apprezzabili le decisioni assunte dal Governo in sede CIPE che dimostrano l'intento dell'Esecutivo di assicurare un effetto immediato di tali decisioni sull'economia reale.

A questo proposito, si evidenzia che, nei tre anni precedenti, il CIPE aveva assegnato 7,7 miliardi di euro degli 11,3 miliardi di euro del Piano CIPE ma che la maggior parte di queste risorse era rimasta sulla carta perché non erano stati avviati i cantieri (solo 1,7 miliardi sono stati attivati). L'avvio dei cantieri era stato infatti bloccato soprattutto per il mancato trasferimento delle risorse di cassa ai soggetti attuatori degli interventi (Ministeri, Anas, RFI, Regioni e Comuni).

Ciò detto, le decisioni assunte dal CIPE negli ultimi sei mesi – non solo quelle prese nel corso delle ultime tre riunioni (dicembre, gennaio e marzo) ma anche quelle di agosto e settembre 2011 relative al Piano per il Sud - hanno assegnato circa 19 miliardi di euro per investimenti infrastrutturali da avviare nei prossimi mesi. Nello specifico, si tratta di 10 miliardi di euro assegnati, come indicato prima, nel corso delle ultime tre riunioni del CIPE ai quali si aggiungono 9 miliardi di euro assegnati, anche per opere medio-piccole, nell'ambito del Piano per il Sud.

Secondo la stima dell'Ance, realizzata sul Bilancio dello Stato per l'anno 2012 approvato a dicembre, non più di 4 di questi 19 miliardi di euro sono disponibili in termini di cassa nel 2012.

È necessario chiarire il quadro degli interventi che possono essere effettivamente finanziati, avviati e cantierati nel corso del 2012, in particolare per consentire alle imprese del settore di programmare la loro attività.

Al fine di garantire la rapida trasformazione delle risorse in cantieri ed in posti di lavoro, occorre dare priorità ai cantieri più immediatamente cantierabili che rivestono carattere di urgenza e sono di maggiore utilità per il Paese, come in particolare quelli relativi alla messa in sicurezza delle scuole e alla riduzione del rischio idrogeologico.

5. I Fondi strutturali e FAS per la realizzazione di infrastrutture in Italia

Nel contesto di forte riduzione delle risorse a disposizione per l'infrastrutturazione del territorio, il rilancio della politica infrastrutturale per lo sviluppo sociale ed economico del Paese passa, sempre di più, per il rapido utilizzo dei fondi disponibili e la tempestiva realizzazione delle opere previste.

Da questo punto di vista, appare strategico il celere utilizzo delle risorse destinate alle infrastrutture e alle costruzioni nell'ambito della programmazione unitaria 2007-2013 dei Fondi strutturali europei e del Fondo per le aree sottoutilizzate (Fas, ora denominato "Fondo per lo sviluppo e la coesione").

Secondo le stime dell'Ance, infatti, questi fondi rappresentano circa il 40% delle risorse statali destinate ad infrastrutture. Dall'efficiente utilizzo di questi fondi dipende quindi la riuscita della politica infrastrutturale di livello nazionale.

5.1 Le risorse per infrastrutture e costruzioni

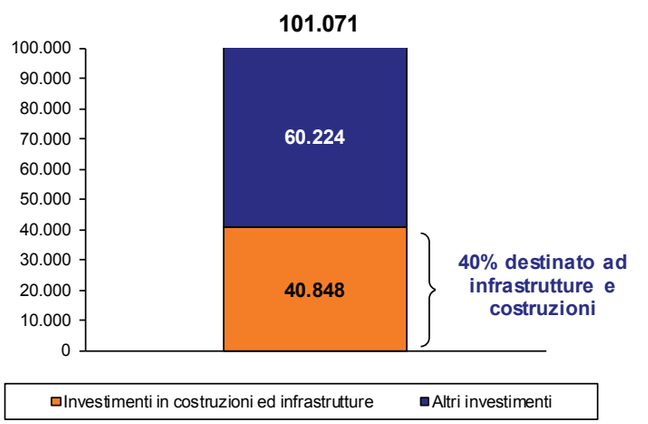
Ad aprile 2012, le risorse della programmazione unitaria 2007-2013 dei fondi strutturali e FAS ammontano complessivamente a circa 101,1 miliardi di euro[4].

Questo importo risulta inferiore di circa 22 miliardi di euro rispetto al quadro finanziario del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 approvato 4 anni fa.

Dei 101,1 miliardi di euro della programmazione unitaria, secondo le stime dell'Ance, circa 40,8 miliardi di euro, pari a circa il 40% delle risorse, sono relativi ad investimenti in costruzioni ed infrastrutture.

In termini di fonti di finanziamento, i fondi FAS sono preponderanti: circa il 53% delle risorse destinate al settore, pari 21,7 miliardi di euro, proviene infatti dai fondi nazionali destinati alle aree sottoutilizzate.

LA DESTINAZIONE DELLE RISORSE DEI FONDI STRUTTURALI E DEI FONDI FAS 2007-2013
Valori in milioni di euro



Elaborazione e stime Ance su delibere CIPE e documenti ufficiali di programmazione

4 Il dato si riferisce alle risorse dei programmi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), del Fondo Sociale Europeo (Fse) e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (Fas).

RISORSE DEI FONDI STRUTTURALI E FAS 2007-2013 DESTINATE AD INFRASTRUTTURE E COSTRUZIONI - *Valori in milioni di euro*

Tipologia di programma	TOTALE	di cui Fondi strutturali	di cui Fondi FAS
Programmi nazionali	8.832,9	2.711,0	6.121,9
Programmi regionali ed interregionali	32.014,8	16.454,8	15.560,0
Totale infrastrutture e costruzioni	**40.847,7**	**19.165,8**	**21.681,9**
Ripartizione percentuale	*100%*	*47%*	*53%*

Elaborazione e stime Ance su documenti pubblici

Per quanto riguarda la ripartizione territoriale delle risorse, circa 35,2 miliardi di euro sono destinati ad un programma di sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture del Mezzogiorno e circa 5,6 miliardi di euro sono destinati ad infrastrutture e costruzioni nel Centro-Nord.

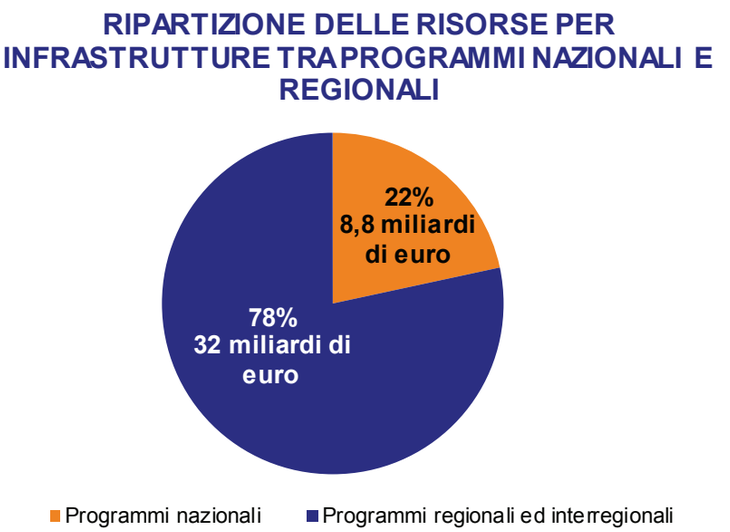
RISORSE DEI FONDI STRUTTURALI E FAS 2007-2013 DESTINATE AD INFRASTRUTTURE E COSTRUZIONI - *Valori in milioni di euro*

Tipologia di programma	TOTALE	di cui Mezzogiorno	di cui Centro-Nord
Programmi nazionali	8.832,9	7.982,9	850,0
Programmi regionali ed interregionali	32.014,8	27.252,9	4.761,9
Totale infrastrutture e costruzioni	**40.847,7**	**35.235,8**	**5.611,9**
Ripartizione percentuale	*100%*	*86%*	*14%*

Elaborazione e stime Ance su documenti pubblici

Rispetto a questa ripartizione, appare opportuno sottolineare che, nel Centro-Nord, la quota di risorse assegnata ad infrastrutture e costruzioni risulta inferiore a quella del sud: circa il 26% dell'importo complessivo dei fondi (5,6 miliardi di euro su un totale di 21,2 miliardi), infatti, è destinato ad investimenti di interesse del settore contro il 45% al Sud.

In questo contesto, le regioni hanno un ruolo centrale nell'attuazione delle misure di interesse del settore: il 78% delle risorse destinate ad infrastrutture e costruzioni, pari a circa 32 miliardi di euro, sono infatti gestiti a livello regionale.



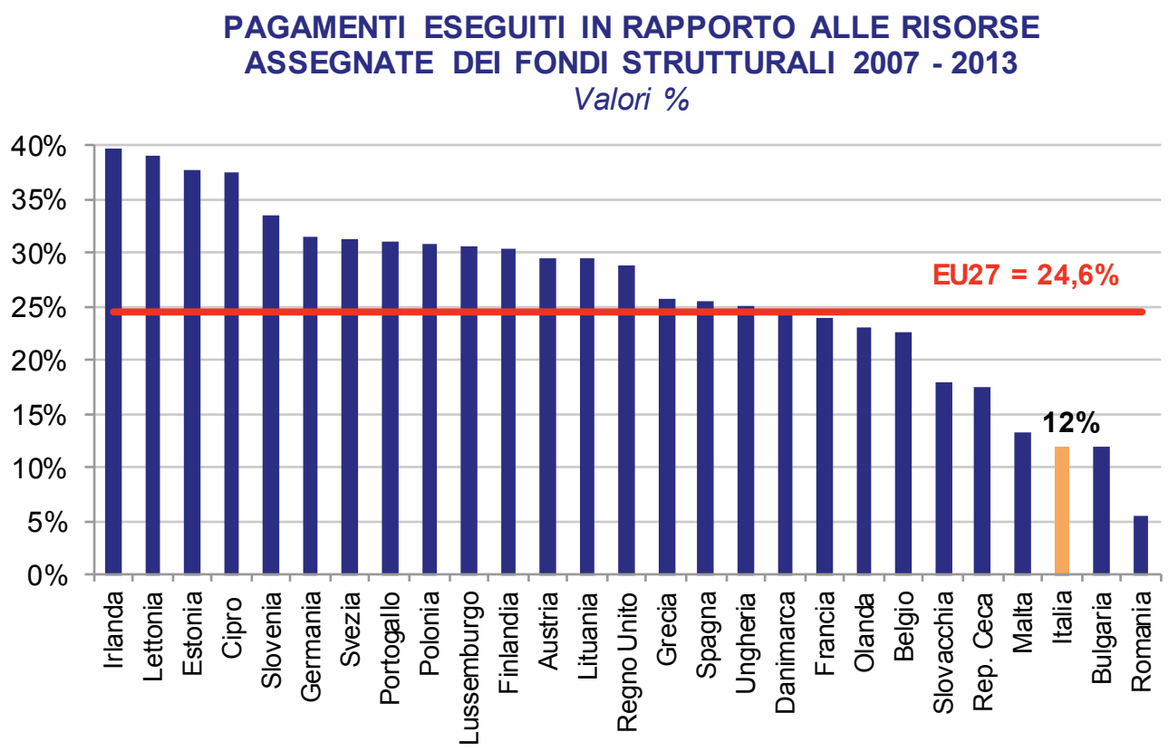
Elaborazione e stime Ance su delibere CIPE e documenti ufficiali

5.2 L'avanzamento dei programmi dei fondi strutturali e FAS

5.2.1 Lo stato di avanzamento dell'utilizzo dei fondi strutturali

Nonostante le misure adottate per accelerare l'utilizzo dei fondi, a quattro anni dall'avvio della programmazione, la spesa dei fondi strutturali comunitari continua a procedere a rilento.

Secondo i dati della Commissione europea, l'Italia figura infatti tra gli ultimi Paesi per livello di risorse pagate dei fondi comunitari 2007-2013: a fine novembre 2011, solo il 12% delle risorse assegnate al nostro Paese sono state pagate contro una media europea del 24,6%.



Elaborazione Ance su dati del Sistema Finanziario Commissione europea

Alcuni miglioramenti sono stati registrati nel corso del 2011, sia in termini di impegno che di spesa delle risorse, ma i dati del monitoraggio della Ragioneria dello Stato evidenziano che si tratta di miglioramenti insufficienti per scongiurare il rischio di disimpegno automatico delle risorse europee a fine anno.

A fine dicembre 2011, infatti, nell'ambito dei programmi nazionali del programmi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale, il 55,0% delle risorse è stato impegnato di cui il 24,2% è stato pagato.

Alla stessa data, nell'ambito dei programmi regionali, il 46,7% delle risorse è stato impegnato di cui il 19,4% è stato pagato (erano rispettivamente il 21% ed il 10,8% un anno fa).

In particolare nel Sud, il 44,7% delle risorse dei programmi regionali sono state finora impegnate di cui circa il 17,2% è stato pagato. Nel Centro-Nord, invece, circa il 55,3% delle risorse è stato impegnato di cui il 28,8% è stato pagato.

AVANZAMENTO DEI PROGRAMMI DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013

Tipologia di programma	Da impegnare	Impegni	di cui pagamenti
Programmi nazionali	45,0%	55,0%	24,2%
Programmi regionali	53,3%	46,7%	19,4%
Regioni del Centro-Nord	*44,7%*	*55,3%*	*28,8%*
Regioni del Mezzogiorno	*55,3%*	*44,7%*	*17,2%*

Nota: I valori sono riferiti ai programmi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr)

Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato (fine dicembre 2011)

Tra le realtà regionali, si distingue la buona *performance* dell'Emilia-Romagna che è la prima Regione italiana per avanzamento dei programmi dei fondi strutturali europei con il 87% di risorse impegnate di impegni ed il 29% di pagamenti.

5.2.2 Lo stato di avanzamento dell'utilizzo dei fondi FAS

Per circa tre anni, l'avvio di molti investimenti infrastrutturali previsti nei programmi del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) è stato bloccato dal continuo rinvio dell'approvazione dei programmi attuativi da parte dell'Esecutivo nazionale e dal mancato trasferimento delle risorse finanziarie agli enti regionali e ai soggetti attuatori.

Questo stallo nell'avvio dei cantieri è stato anche causato dai reiterati tagli alle risorse FAS che, in tre anni, hanno portato l'ammontare dei fondi disponibili per investimenti in infrastrutture e costruzioni da 23,1 a 18,8 miliardi di euro (-18%), determinando una forte incertezza della programmazione finanziaria.

A livello nazionale, solo a gennaio 2012, il CIPE ha chiarito il quadro degli interventi infrastrutturali finanziati nell'ambito del Piano CIPE delle opere prioritarie con i fondi FAS.

Nel corso degli ultimi mesi, invece, sono stati registrati i primi segnali positivi a livello regionale con lo sblocco di una parte dei fondi FAS regionali destinati ad infrastrutture e costruzioni, sia a favore delle regioni del Sud che a favore delle Regioni del Centro-Nord.

Tra agosto e settembre 2011, infatti, il CIPE ha deliberato l'assegnazione di una prima parte dei fondi FAS destinati alle Regioni del Sud. Si tratta complessivamente di 9,3 miliardi di euro opportunamente ripartiti tra opere piccole, medie e grandi per lo sviluppo e la messa in efficienza del territorio.

Per quanto riguarda le regioni del Centro-Nord, in primo luogo, sono stati sbloccati circa 2,1 miliardi di euro di risorse destinate ad infrastrutture e costruzioni previsti nei programmi FAS regionali già approvati dal CIPE tre anni fa (marzo 2009).

In secondo luogo, il CIPE, nella seduta del 20 gennaio 2012, ha approvato in programmi regionali del FAS 2007-2013 di tre regioni del Centro-Nord. Si tratta dei programmi del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Provincia di Trento che prevedono complessivamente 492 milioni di euro di investimenti in infrastrutture e costruzioni.

5.3 La città al centro della programmazione 2014-2020

Per quanto riguarda la Politica europea di coesione territoriale nel periodo 2014-2020 ed il prossimo periodo di programmazione dei fondi strutturali in Italia, appare opportuno sottolineare che gli indirizzi contenuti nei regolamenti europei relativi all'utilizzo dei fondi strutturali presentati ad ottobre 2011 lasciano intravedere la possibilità di attuare una vera strategia integrata di sviluppo urbano sostenibile.

I nuovi regolamenti prevedono infatti un rafforzamento delle politiche urbane, con l'obiettivo di elaborare strategie e progetti di sviluppo urbano sostenibile da finanziare con contributi a fondo perduto o con strumenti di ingegneria finanziaria (tipo JESSICA), ed una quota minima di fondi da destinare ad azioni ed interventi in ambito urbano.

I regolamenti prevedono inoltre nuovi strumenti di attuazione che favoriscono il coinvolgimento del partenariato socio-economico e possono consentire di rendere sinergico l'utilizzo dei vari fondi europei nell'ambito di una politica ad ampio raggio di rigenerazione urbana delle città del nostro Paese.

Per questo motivo, nell'ambito del nuovo Quadro Strategico Nazionale 2014-2020, la cui elaborazione sarà avviata nei prossimi mesi, appare necessario sottolineare il carattere strategico delle politiche per la città e definire strumenti operativi per l'attuazione di intense politiche di rigenerazione e riqualificazione urbana.

6. Ritardati pagamenti della P.A. e Patto di Stabilità interno

6.1 Ritardati pagamenti della P.A. per lavori pubblici: il fenomeno e le cause

In Italia, dove i tempi di pagamento alle imprese sono tra i più lunghi d'Europa, il problema dei ritardati pagamenti nel settore dei lavori pubblici assume in questi mesi dimensioni particolarmente preoccupanti.

La contabilità delle imprese, già fortemente stressata dal drastico razionamento del credito operato dalle banche, viene ulteriormente sollecitata, in assenza del pagamento di lavori regolarmente eseguiti, per garantire le risorse necessarie a dare continuità all'attività imprenditoriale e a mantenere l'occupazione.

Questo effetto combinato della stretta creditizia e dei ritardati pagamenti della pubblica amministrazione sta mettendo fortemente a rischio la sopravvivenza di molte imprese.

Secondi i dati dell'Ance, quasi la totalità delle imprese di costruzioni che operano nel settore dei lavori pubblici subisce ritardi di pagamento da parte della Pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, si è registrato un costante allungamento dei tempi di pagamenti dei lavori, con un più significativo e rapido aumento nel biennio 2010-2011: a fine 2011, i tempi medi di pagamento dei lavori pubblici hanno raggiunto gli 8 mesi, con punte che superano anche i due anni.

Le misure di contenimento della spesa pubblica, con particolare riferimento al Patto di Stabilità interno, e l'inefficienza delle amministrazioni (ritardi nell'emissione del certificato o del mandato di pagamento, vischiosità burocratiche)

costituiscono le due principali cause di ritardo su cui le istituzioni dovrebbero intervenire per assicurare una migliore tempestività nei pagamenti della Pubblica amministrazione e garantire le condizioni necessarie al normale svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Occorre quindi da una parte modificare le regole del Patto di Stabilità per favorire il pagamento delle spese in conto capitale e dall'altra intervenire sul sistema sanzionatorio per incoraggiare le istituzioni a migliorare l'efficienza dei processi nel pagamento delle somme dovute per lavori.

6.2 Sistema sanzionatorio in caso di ritardo della P.A.

La legislazione italiana in materia di tempi di pagamento nel settore dei lavori pubblici e, soprattutto, di sanzioni per la P.A. in caso di ritardo risulta essere tra le meno severe d'Europa. Ad esempio, le sanzioni applicate in Francia e Spagna – che già hanno termini di pagamento più brevi rispetto all'Italia- sono 3,5 volte più elevate rispetto alle sanzioni applicate nel nostro Paese.

I PAGAMENTI NEI LAVORI PUBBLICI IN ALCUNI PAESI EUROPEI

	Termini di pagamento *(numero di giorni calendari)*	**Interessi in caso di ritardato pagamento**	**Indicatore del livello di sanzione in caso di ritardo della P.A.*** *(n.i. Italia=1)*
Bulgaria	60 giorni	1,63%	0,7
Francia	30 giorni	8,25%	3,5
Germania	21 giorni** (intermedio) 60 giorni (pagam. finale)	6,25%	2,6
Italia	75 giorni (intermedio) 90 giorni (pagam. finale)	1,5% nei primi 120 giorni*** 4,08% successivamente	1,0
Spagna	50 giorni	8,25%	3,5

* L'indicatore è stato calcolato sulla base degli interessi che la Pubblica Amministrazione deve pagare per un ritardo di 6 mesi.

** La normativa tedesca prevede un termine di 18 giorni lavorativi (3 settimane) per i pagamenti intermedi. Il termine di 21 giorni calendari è stato indicato nella tabella per consentire il raffronto.

*** In Italia, la normativa prevede due fasi nella procedura di pagamento e l'applicazione di un tasso del 1,5% per i primi 60 giorni di ritardo nella prima fase nonché per i primi 60 giorni di ritardo nella seconda fase. Nella tabella è stato riportato il dato di 120 giorni. Nell'indagine Ance di settembre 2011, le imprese hanno infatti segnalato ritardi superiori ai 60 giorni nelle due fasi della procedura di pagamento.

Nota: Gli interessi in caso di ritardo si riferiscono ai tassi in vigore a novembre 2011 per la Bulgaria e nel secondo semestre 2011 per gli altri Paesi, per i contratti tra imprese e la Pubblica amministrazione

Elaborazione Ance su documenti ufficiali

Inoltre, l'attuale sistema sanzionatorio è ben lontano dal garantire alle imprese che realizzano lavori pubblici livelli di risarcimento in grado di compensare i maggiori costi sostenuti dalle imprese per fare credito alle amministrazioni pubbliche.

Nel settore dei lavori pubblici, occorre attuare rapidamente la nuova Direttiva europea sui ritardati pagamenti del 16 febbraio 2011 – che prevede maggiori sanzioni in caso di ritardo - al fine di dare una spinta al miglioramento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e di garantire allo stesso tempo un migliore livello di indennizzo per le imprese che subiscono ritardi.

Inoltre, occorre favorire l'adozione di strumenti e modalità, quali la certificazione obbligatoria dei crediti da parte degli enti locali ai fini della loro cessione *pro soluto*, che possono consentire alle imprese, anche se con un costo aggiuntivo, di ottenere la liquidità necessaria alla prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

6.3 Misure di contenimento della spesa pubblica

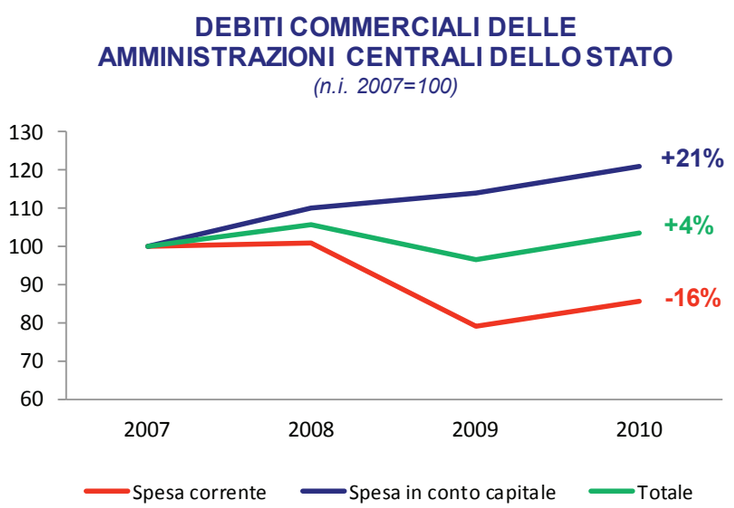
Negli ultimi anni, le misure di contenimento della spesa pubblica, in particolare quelle introdotte a partire dal 2008 come conseguenza della crisi economico-finanziaria, hanno portato ad un significativo aumento - sia a livello statale che a livello locale - dei ritardati pagamenti per investimenti in conto capitale.

6.3.1 Amministrazioni dello Stato

L'analisi dei dati forniti dalla Corte dei Conti in una recente audizione parlamentare[5] evidenzia che a livello statale, dall'inizio della crisi è aumentato l'importo dei ritardati pagamenti per spese in conto capitale mentre si è ridotto l'importo dei debiti per spese correnti.

Tra 2007 ed il 2010, infatti, a fronte di una crescita del 4% dei debiti commerciali delle amministrazioni centrali dello Stato, è aumentato del 21% l'importo dei debiti statali per spese in conto capitale mentre è diminuito del 16% l'importo dei debiti statali per spese correnti.

Ciò significa che negli ultimi 3 anni, mentre sono complessivamente diminuite le difficoltà relative ai ritardi di pagamento per i contratti di forniture e servizi, sono significativamente aumentati i problemi di pagamento per i contratti di lavori pubblici.



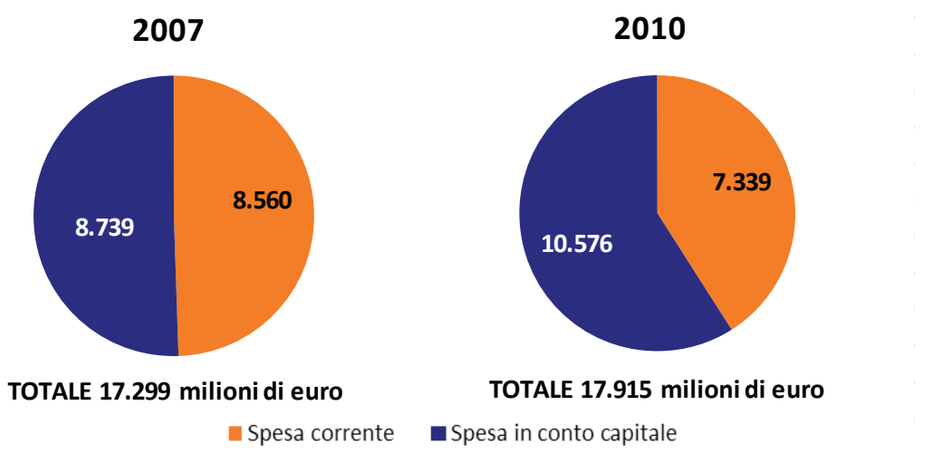
Nota: I dati riportati si riferiscono a consumi intermedi ed investimenti fissi. Secondo la Corte dei Conti, essi rappresentano una buona approssimazione del fatturato delle imprese, e quindi dei debiti commerciali, per la spesa corrente e la spesa in conto capitale.

Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti

5 Audizione sul documento della Commissione europea "Analisi annuale per la crescita 2012" tenutasi presso la Camera dei Deputati- V° Commissione Bilancio, il 13 marzo 2012.

In valori assoluti, secondo la Corte dei Conti, il debito commerciale delle amministrazioni centrali dello Stato ammonta a 17,9 miliardi di euro ed è composto da circa 60% di debiti relativi a investimenti in conto capitale e circa 40% di debiti relativi a spese correnti. Tre anni fa, il debito era invece composto da 50% di debiti relativi a investimenti in conto capitale e da 50% di debiti relativi a spese correnti.

L'EVOLUZIONE DEI DEBITI COMMERCIALI DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO - *Valori in milioni di euro*

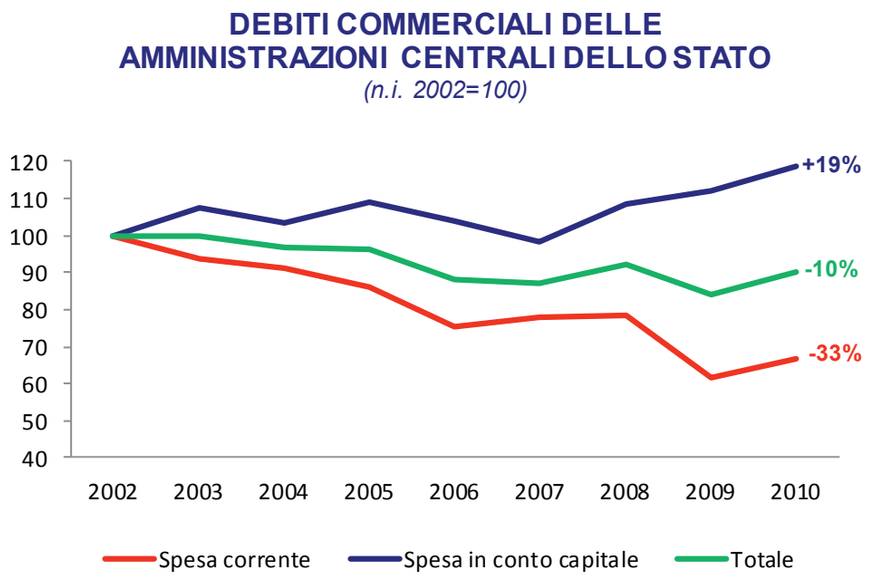


Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti

Rispetto a tre anni fa, si registra un aumento di 1,8 miliardi di euro dei debiti per spese in conto capitale (da 8,7 a 10,5 miliardi di euro) ed una diminuzione di 1,2 miliardi di euro dei debiti per spese correnti.

In sintesi, in tre anni, è cambiata significativamente la composizione del debito delle amministrazioni centrali dello Stato, a sfavore degli investimenti in conto capitale e quindi in particolare delle imprese che realizzano lavori pubblici.

Questo cambiamento della composizione del debito dello Stato - che penalizza gli investimenti in conto capitale - è un fenomeno che, come evidenziato dal seguente grafico, si manifesta già dal 2002 ma che si è accelerato negli ultimi anni.



Nota: I dati riportati si riferiscono a consumi intermedi ed investimenti fissi. Secondo la Corte dei Conti, essi rappresentano una buona approssimazione del fatturatto delle imprese, e quindi dei debiti commerciali, per la spesa corrente e la spesa in conto capitale.

Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti

6.3.2 Patto di Stabilità interno degli enti locali

Dal 1999, anno della sua introduzione nell'ordinamento italiano, il Patto di Stabilità interno costituisce il principale strumento di controllo dell'indebitamento netto degli enti locali (regioni, province, comuni) a livello nazionale.

Uno strumento indispensabile che garantisce il rispetto dei criteri fissati dal Patto di stabilità e crescita europeo ma che, allo stesso tempo, limita fortemente la capacità di investimento degli enti locali e rappresenta una fonte di rischio per la sopravvivenza delle imprese di costruzioni che subiscono gli effetti dei ritardati pagamenti per lavori, anche in presenza di risorse disponibili da parte degli enti locali.

Negli ultimi anni, il forte irrigidimento delle condizioni del Patto di Stabilità interno e il ricorso al parametro della "competenza mista", che rende difficile la naturale trasformazione degli impegni in pagamenti, hanno esasperato questi effetti negativi, determinando una situazione di forte sofferenza per le imprese di costruzioni, già pesantemente colpite dalla stretta creditizia operata dalle banche a causa della crisi economico finanziaria.

Il risultato concreto è stato l'accumulo di ingenti residui passivi in conto capitale, ovvero fondi impegnati e non spesi che "stagnano" nei bilanci degli enti locali. Secondo le stime ANCI, i residui passivi in conto capitale dei comuni ammontano a circa 40 miliardi di euro, dei quali circa 15 miliardi di euro, immediatamente spendibili, in particolare per opere di viabilità e trasporti, manutenzione del territorio ed edilizia scolastica. Una parte importante di tali risorse è costituita da crediti di imprese di costruzioni per lavori regolarmente eseguiti.

6.3.3 La forte riduzione dei pagamenti degli enti locali nel 2010

Nel 2010, la riduzione dei pagamenti in conto capitale delle amministrazioni locali (regioni, province, comuni) è stata particolarmente forte. Secondo la Corte dei Conti[6], infatti, la spesa in conto capitale degli enti locali è diminuita l'anno scorso del 18,5% rispetto al 2009. In altre parole, la spesa è stata ridotta in un anno di circa 7 miliardi di euro.

Questa flessione risulta, secondo la Corte, in gran parte attribuibile all'irrigidimento del Patto di Stabilità per gli enti locali disposto con le manovre di Finanza pubblica degli ultimi anni.

Il calo dell'importo dei pagamenti interessa tutte le tipologie di enti locali ma la più forte riduzione riguarda i comuni soggetti a Patto di Stabilità interno. Per i comuni, la riduzione dei pagamenti risulta superiore al 20% rispetto al 2009 mentre regioni e province registrano flessioni pari rispettivamente al -16,6% ed al -16,3%.

Se si considera che i comuni realizzano il 43% degli investimenti pubblici, prioritariamente nel campo dell'edilizia pubblica, dell'edilizia scolastica, della viabilità e delle infrastrutture ambientali, si comprende chiaramente come questa riduzione ha coinvolto essenzialmente il settore delle costruzioni[7].

6.3.4 L'inefficienza nella programmazione della spesa aggrava gli effetti negativi del Patto

Nel 2010, quindi, l'irrigidimento delle condizioni del Patto di Stabilità interno ha determinato una forte flessione dei pagamenti da parte degli enti locali.

Allo stesso tempo, però, questo fenomeno è stato accentuato dall'evidente prudenza degli enti nel controllare la spesa e dalla rigidità delle regole del Patto che, in assenza della regionalizzazione, non consentono una ridistribuzione efficiente del peso del Patto tra i vari enti.

Dall'analisi dei dati pubblicati dalla Corte dei Conti, infatti, emerge che il pieno utilizzo della capacità di spesa autorizzata nell'ambito del Patto di Stabilità interno avrebbe consentito di limitare la flessione registrata. Nel 2010, circa 2,3 miliardi di euro di autorizzazioni di spesa concesse dal Ministero dell'Economia non sono state utilizzate da parte degli enti locali.

Ciò significa che esistono opportunità significative di miglioramento dell'efficienza del sistema dei pagamenti da parte degli enti locali.

Patto di stabilità interno: le autorizzazioni di spesa non utilizzate nel 2010 - Valori in milioni di euro

Enti territoriali	Importo
Regioni*	1.401,3
Province	127,9
Comuni (soggetti a Patto)	812,9
Totale	**2.342,1**

*L'importo indicato per le Regioni comprende anche i valori dei Comuni e delle Province della Regione Trentino Alto Adige

Nota 1: le autorizzazioni di spesa non utilizzate sono calcolate come somma delle differenze tra i saldi realizzati dai singoli enti alla fine dell'anno e i saldi obiettivi prefissati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze

Elaborazione Ance su dati Corte dei Conti-Ragioneria dello Stato

6 Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica – Maggio 2011.

7 Secondo i dati del Ministero dell'Economia, nel 2010, i Comuni hanno pagato quasi 3 miliardi di euro in meno rispetto al 2009. Di questi, l'80%, pari a circa 2,3 miliardi di euro, corrispondono a minori pagamenti per infrastrutture, fabbricati ed opere pubbliche.

Queste opportunità devono essere colte rapidamente, in particolare attraverso l'attuazione della regionalizzazione del Patto di Stabilità interno, considerato l'ulteriore contributo al risanamento delle finanze pubbliche chiesto agli enti locali nel prossimo triennio.

L'entità del contributo al risanamento dei conti pubblici nel triennio 2012-2014 chiesto agli enti locali ammonta complessivamente a 32 miliardi di euro nel triennio 2012-2014 (dopo un irrigidimento di circa 7,6 miliardi di euro nel 2011 rispetto al 2010).

L'IRRIGIDIMENTO DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO NEL TRIENNIO 2012-2014

Anno di riferimento: 2011 - *Valori in milioni di euro*

	2012	2013	2014	Totale triennio
Regioni a statuto ordinario	1.340	2.100	2.100	**5.540**
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	4.855	5.225	5.225	**15.305**
Province	750	1.000	1.000	**2.750**
Comuni	2.240	3.060	3.060	**8.360**
TOTALE	**9.185**	**11.385**	**11.385**	**31.955**

Nota: Nella tabella sono riportati gli importi complessivi relativi all'irrigidimento del Patto di stabilità interno contenuto ed i tagli ai trasferimento nella Manovra d'estate 2010 (L. 122/2010), nelle Manovre dell'estate 2011 (L. 111/2011 e L. 148/2011), confermate dalla Legge di stabilità per il 2012 (L.183/2011) e nel decreto-legge "Salva Italia" (L. 214/2011)

Elaborazione Ance su L. 122/2010, L. 111/2011, L. 148/2011, L. 183/2011 e L. 214/2011

Questo forte irrigidimento del Patto provocherà un'ulteriore e vigorosa riduzione della spesa che verrà operata ancora una volta sulla componente in conto capitale ed avrà effetti molto gravi su pagamenti ed investimenti in opere pubbliche degli enti locali, ed in particolare dei comuni.

Con questa riduzione, gli enti locali continueranno ad avere difficoltà a pagare i lavori regolarmente eseguiti dalle imprese per opere già aggiudicate ed è prevedibile che ridurranno molto i nuovi investimenti per evitare di creare nuovi debiti nei confronti delle imprese.

6.3.5 Regionalizzazione del Patto di stabilità interno

Alla luce delle precedenti considerazioni, non vi è dubbio che la risoluzione del problema del Patto di Stabilità debba essere ricercata nell'allentamento dei vincoli fissati per gli enti locali, attraverso una rivisitazione degli obiettivi assegnati ai vari comparti della Pubblica amministrazione, e nella modifica strutturale delle regole del Patto al fine di evitare l'accumulo di residui passivi.

Allo stesso tempo, però, non bisogna trascurare alcune possibilità offerte dalla normativa attuale per limitare gli effetti negativi del Patto.

Una di queste consiste nel potenziare il ruolo di coordinamento della finanza locale da parte delle regioni, attraverso la regionalizzazione del Patto di Stabilità interno. Con questo strumento, più di 5,3 miliardi di euro di pagamenti avrebbero potuto essere liberati dai comuni nel quadriennio 2007-2010. Lo strumento presenta quindi importanti potenzialità.

La regionalizzazione del Patto di Stabilità permette di liberare a costo zero, per le imprese e per la Pubblica amministrazione, una parte significativa dei pagamenti per opere pubbliche dovuti alle imprese. Inoltre, la regionalizzazione consente di assicurare una maggiore sostenibilità della finanza locale in una prospettiva di medio periodo.

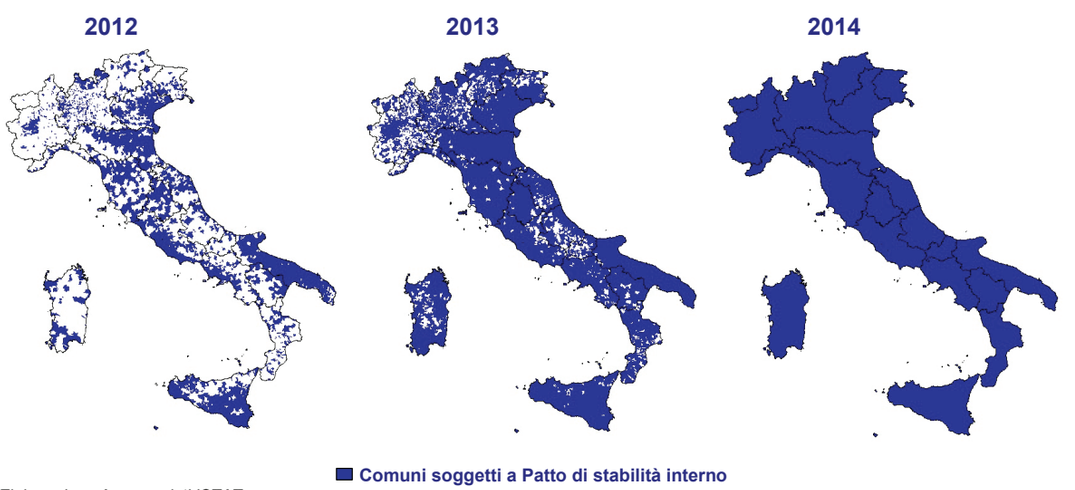
Secondo un'indagine realizzata dall'Ance, nel 2011, la regionalizzazione del Patto di Stabilità interno da parte di 13 regioni ha consentito di liberare circa 1,2 miliardi di euro di pagamenti. Nel 2011, quindi, la regionalizzazione si è dimostrata uno strumento molto utile per limitare gli effetti negativi del Patto.

Per il triennio 2012-2014, l'istituto della regionalizzazione del Patto di Stabilità interno è stato rafforzato, in particolare con la previsione della possibilità per le regioni di definire regole a livello regionale, anche diverse da quelle nazionali, e di introdurre parametri per premiare gli investimenti in conto capitale e comprimere le spese inutili degli enti locali.

La regionalizzazione del Patto di Stabilità interno può quindi diventare uno strumento potente per mettere fine alla tendenza registrata negli ultimi anni: per rispettare il Patto di Stabilità interno, molti enti hanno agito quasi esclusivamente sulla spesa in conto capitale, bloccando i pagamenti alle imprese, anche a fronte di lavori regolarmente eseguiti ed in presenza di risorse disponibili in cassa.

Ma il pieno utilizzo delle potenzialità della regionalizzazione risulta anche fondamentale in vista dell'estensione, entro due anni, delle regole del Patto di Stabilità interno a tutti gli enti locali, come previsto dalla normativa nazionale.

L'ESTENSIONE DEL PATTO DI STABILITA INTERNO NEL TRIENNIO 2012-2014



Elaborazione Ance su dati ISTAT

7. Evoluzione dei mercati e regolazione

Di fronte al quadro di pesantissimo razionamento di risorse pubbliche per le infrastrutture occorre, necessariamente, porre in essere tutti gli strumenti in grado di agevolare il ricorso ai capitali privati per investimenti in opere di pubblica utilità.

Il ricorso ai capitali privati rappresenta un'importante opportunità per l'ammodernamento infrastrutturale del nostro Paese e per un'offerta di servizi più efficienti e innovativi.

Rimangono, tuttavia, importanti nodi da sciogliere per consentire a questi strumenti di funzionare al meglio.

Non a caso, nella presentazione delle linee programmatiche del proprio Governo, il *premier* Mario Monti ha sottolineato come sia "[…] *necessario intervenire sulla regolamentazione del project financing, in modo da ridurre il rischio associato alle procedure amministrative*".

Un'operazione di *project financing,* infatti, non esaurisce i suoi effetti nell'affidamento. Nei contratti di durata diventa strategica la gestione dei rapporti tra le parti.

È necessario, pertanto, sottolineare la centralità del contratto nel regolare le relazioni tra le parti coinvolte, in modo da coniugare le esigenze contrapposte dei contraenti e regolare possibili controversie durante tutto il periodo concessorio.

D'altronde, la centralità del contratto viene ribadita anche nella determinazione n°2/2010 dell'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici, in risposta alle sollecitazioni dell'Ance che aveva chiesto un parere in merito alla natura dell'attività del concessionario nella fase di realizzazione dell'opera.

L'AVCP chiarisce che nei rapporti tra concedente e concessionario sarà il contratto di concessione a stabilire quali clausole potranno garantire meglio quel controllo necessario alla verifica dell'adempimento del concessionario privato.

Sarà necessario, quindi, che nella regolazione sia esplicitata la centralità del contratto tra le parti.

Al momento delle decisioni di investimento, appare, poi, necessario porre attenzione non solo alle grandi reti di collegamento, che possono agganciare l'Italia all'Europa, ma anche ai piccoli e medi interventi diffusi, quelli in grado di aumentare l'efficienza del territorio, al servizio dei centri urbani e produttivi del Paese.

In altri termini, occorre elaborare programmi infrastrutturali per la sostenibilità del territorio, che comprendano grandi infrastrutture, che "aggancino" il nostro Paese all'Europa, e un sistema infrastrutturale medio-piccolo funzionale alla vivibilità e all'efficienza delle città.

Si tratta di opere di manutenzione e di adeguamento, spesso necessarie alla preservazione del territorio, le uniche in grado di difendere le realtà locali dagli eventi calamitosi che ciclicamente colpiscono il nostro Paese; di opere, pertanto, che garantiscano una migliore qualità della vita a tutti i cittadini e permettono un più ordinato svolgimento delle attività economiche.

In questo senso, per uno sviluppo armonico dell'economia e delle costruzioni occorre attivare, come auspicato dalla Commissione europea nelle nuove direttive UE, una politica del taglio dimensionale degli appalti che tenga conto della struttura industriale italiana, composta per lo più da imprese di piccola e media dimensione.

Pertanto, va condivisa la scelta, da ultimo operata dal legislatore con il decreto "Salva Italia", di introdurre l'obbligo per le stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti.

Il principio della suddivisione in lotti assume un`importanza fondamentale per le imprese del settore edile, considerato che, da qualche anno a questa parte, si è manifestata una ingiustificata tendenza al ``gigantismo`` degli appalti, che ha pregiudicato lo sviluppo e la crescita delle piccole e medie imprese.

Un ulteriore e condivisibile principio affermato nel decreto "Salva Italia" è quello secondo cui, nella realizzazione di grandi infrastrutture, nonché delle connesse opere integrative o compensative, i soggetti aggiudicatori dovranno introdurre modalità di coinvolgimento delle piccole e medie imprese.

Ciò consentirà di massimizzare le ricadute economiche dei grandi investimenti infrastrutturali a livello locale.

Peraltro, un esempio in tal senso è stato già attuato dalla Regione Piemonte con riferimento agli interventi legati al collegamento ferroviario Torino-Lione, in cui viene disciplinata una procedura formale che, attraverso una regia pubblica, individua quali parti del progetto principale possano essere affidate, separatamente, ad imprese medio-piccole.

A livello nazionale, occorrerà quindi prevedere al più presto misure che diano concretezza alla previsione introdotta dal Governo.

È inoltre necessario favorire un processo di liberalizzazione, rompendo il meccanismo dei mercati protetti nel settore dei lavori pubblici come il ricorso ad affidamenti "*in house*", a cominciare dai servizi pubblici locali e dalle concessionarie autostradali.

Quanto ai concessionari, appare apprezzabile la scelta da ultimo operata dal legislatore di elevare la quota di lavori da esternalizzare portandola dal 40% al 50%.Tuttavia, non può essere condiviso il rinvio al 2015 di tale norma, risultando invece necessaria una sua immediata operatività, ed innalzare notevolmente la predetta quota.

L'apertura dei servizi pubblici locali al mercato è essenziale per favorire la crescita economica e costituisce un importante stimolo agli investimenti, spesso paralizzati dall'assenza di risorse pubbliche e dagli sprechi e inefficienze che caratterizzano i monopoli locali.

Anche su questo tema è intervenuto da ultimo il Decreto Legge "Liberalizzazioni", e auspichiamo che le norme introdotte possano avere gli attesi effetti pro-concorrenziali.

Al fine di migliorare l'efficienza e la trasparenza della spesa è necessario rivedere le modalità di affidamento dei lavori di importo rilevante.

In questo ambito, risulta apprezzabile l'introduzione, sempre nel decreto "Salva Italia", della *c.d.* "Consultazione preliminare", ossia quella procedura che, sulla falsariga del metodo adottato dalla Banca mondiale, potrebbe consentire, per l'affidamento di opere di importo rilevante (oltre 20 mln di euro), di risolvere due delle principali problematiche – quelle delle carenze del progetto e il contenzioso – che determinano ritardi e dilatazioni dei costi.

A questo fine, occorrerebbe tuttavia prevedere ulteriori disposizioni di dettaglio, che consentano di risolvere "a monte" gli eventuali aspetti progettuali controversi, al fine di far venire meno, nella fase esecutiva dei lavori, le pretese risarcitorie delle imprese appaltatrici.

Bisogna poi trovare una soluzione per arginare i ribassi, che sono arrivati ormai a livelli inaccettabili. Basti pensare che in alcuni casi si sfiorano il 62% sulla base d'asta.

In quest'ottica, va valutata positivamente la misura volta a reintrodurre la possibilità di procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale, da ultimo ammessa, sia pure in via transitoria, solo per i contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria (su cui D.L. n. 70/2011, convertito con L. n.106/2011).

Questa previsione, inoltre, in un'ottica di accelerazione dell'affidamento dei lavori, ha una sicura funzione di semplificazione procedurale, opportuna per le amministrazioni aggiudicatrici, soprattutto se poco strutturate o di piccole dimensioni

Occorrerebbe, tuttavia, in chiave di trasparenza, per le gare sotto soglia comunitaria, prevedere meccanismi di gara trasparenti che, attraverso automatismi, evitino possibili distorsioni e turbative nel procedimento di scelta dell'offerta migliore

Infine, sempre in un ottica di trasparenza, con riguardo al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si rende opportuno introdurre il principio secondo cui i componenti della commissione giudicatrice, con esclusione del Presidente, vengano scelti, per i lavori sopra la soglia comunitaria, con pubblico sorteggio nell'ambito di rose di esperti, indicati, secondo principio di rotazione, dagli ordini professionali e dalle Facoltà universitarie. In linea generale, sarebbe comunque auspicabile circoscrivere il ricorso a tale criterio di aggiudicazione a quegli interventi dotati di una elevata complessità tecnica.

BANDI DI GARA DELLE SOCIETA' CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI NEL PERIODO 2007-2010

Valori in milioni di euro

Tipologia concessionaria	Biennio 2007-2008		Biennio 2009-2010		Var.% Biennio 2009-2010/ Biennio 2007-2008	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Società a maggioranza privata	**250**	**1.404,6**	**103**	**601,4**	***-58,8***	***-57,2***
di cui controllate da Atlantia S.p.A.	*215*	*1.342,6*	*81*	*562,5*	*-62,3*	*-58,1*
di cui controllate SIAS S.p.A.	*35*	*62,0*	*22*	*38,9*	*-37,1*	*-37,2*
Società a maggioranza pubblica*	**147**	**653,2**	**164**	**975,6**	***11,6***	***49,3***

**Al netto di Autovie Venete S.p.a.: La società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Benché risulti abbia pubblicato tutti i bandi di gara relativi a lavori, non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica*

Elaborazioni Ance su dati Infoplus

Box – I bandi di gara e gli affidamenti diretti delle concessionarie autostradali

Nel corso degli ultimi anni, il mercato dei bandi di gara delle concessionarie autostradali è stato caratterizzato da due tendenze opposte.

Da una parte, in un contesto di ripresa degli investimenti, si è registrato un forte aumento dei bandi di gara pubblicati dalle concessionarie pubbliche (+49% nel biennio 2009-2010 rispetto al biennio precedente).

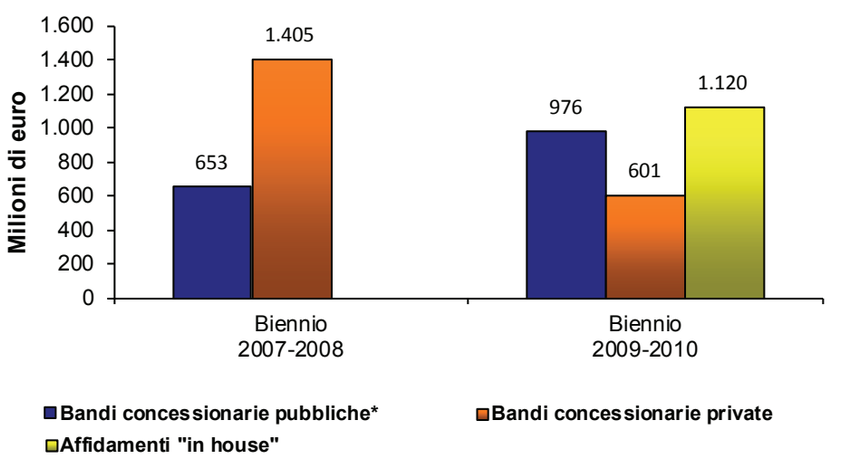
Dall'altra, l'ingente ricorso ad affidamenti "*in house*" da parte delle concessionarie private - che gestiscono il 76% della rete autostradale - ha determinato un forte calo dei bandi di gara pubblicati da queste concessionarie (-57% nel biennio 2009-2010 rispetto al biennio precedente).

In altre parole, una parte importante del mercato dei bandi di gara delle concessionarie autostradali - più di 1,1 miliardo di euro (di cui 670 milioni nel 2010) - è scomparsa a seguito dell'introduzione, ad inizio 2009 (L.14/2009), per i concessionari privati, della possibilità di affidare in via diretta - senza gara d'appalto - fino al 60% dei lavori a società loro controllate o collegate.

Questa possibilità appare fortemente lesiva delle concorrenza dal momento che le società concessionarie private autorizzate oggi ad effettuare affidamenti diretti "*in house*" sono diventate titolari delle relative concessioni senza che sia stata bandita una gara per la realizzazione di lavori.

BANDI E AFFIDAMENTI IN HOUSE DELLE SOCIETA CONCESSIONARIE AUTOSTRADALI

Importi in milioni di euro



* Al netto di Autovie Venete: la società concessionaria a maggioranza pubblica è commissariata ai sensi dell'O.P.C.M. n°3702 del 5 settembre 2008 e, di conseguenza, può derogare alla normativa sugli appalti pubblici. Benché risulti abbia pubblicato tutti i bandi di gara relativi a lavori, non è stata inclusa nel totale delle società concessionarie a maggioranza pubblica

Elaborazione e stime Ance su dati Infoplus, Bilanci annuali delle società autostradali e documenti pubblici

La valutazione delle norme sui lavori pubblici

a cura di
Zaira Rinella e Alessandro Tonetti*** [1]

1. Premessa

La presente nota rappresenta una prima riflessione sulla possibilità di valutare le innovazioni normative introdotte nel corso degli anni in materia di lavori pubblici, i cui effetti si riverberano sulla realizzazione delle infrastrutture in Italia. Si tratta di un lavoro *in itinere*, a carattere sperimentale, che si svilupperà più compiutamente nelle prossime edizioni del presente Rapporto. In questa edizione, ci si limita, quindi, da un lato, a fornire un inquadramento generale della tematica e ad impostare il lavoro e, dall'altro, ad avviare l'analisi con riguardo all'evoluzione normativa generale del settore e all'analisi di specifici istituti tentando al termine una prima valutazione di insieme.

2. La crescente rilevanza della valutazione delle politiche pubbliche

L'interesse suscitato in Italia dal tema della valutazione delle politiche pubbliche è da collegare al contributo che tale attività può fornire al *policy maker* nelle scelte da assumere. La valutazione può essere utilizzata per soddisfare diverse esigenze conoscitive e contribuire alla migliore definizione della decisione pubblica. L'espressione, peraltro, è stata utilizzata con diverse accezioni, a volte in modo anche improprio, in quanto si intreccia con molteplici aspetti che riguardano, tra gli altri, l'analisi di impatto delle decisioni adottate o che si intendono adottare e il monitoraggio sulla loro attuazione.

L'attenzione alla valutazione delle politiche pubbliche si è tradotta in un esplicito riconoscimento a livello istituzionale. A titolo esemplificativo, l'articolo 24 della Costituzione francese attribuisce esplicitamente al Parlamento la funzione di valutazione delle politiche pubbliche[2]. E un simile riconoscimento si riscontra, in Italia, a livello regionale, ove molti statuti affidano espressamente ai consigli regionali la funzione di valutazione degli effetti delle leggi[3]; in questo

* Servizio Studi, Camera dei deputati

** Fondazione Astrid

1 Le opinioni espresse nel presente lavoro non impegnano in alcun modo le amministrazioni presso cui gli autori prestano servizio.

2 L'articolo 24 della Costituzione francese così recita al primo comma: "Il Parlamento vota la legge. Controlla l'azione del Governo. Valuta le politiche pubbliche". Il quarto comma dell'articolo 48 della Costituzione dispone, inoltre, che una settimana di seduta su quattro è riservata in via prioritaria e nell'ordine stabilito da ciascuna assemblea al controllo dell'azione del Governo e alla valutazione delle politiche pubbliche.

3 Si segnalano ad esempio: l'articolo n. 26 dello Statuto della regione Abruzzo, pubblicato nel B.U. Abruzzo 10 gennaio 2007, n. 1 straordinario; l'articolo 53 dello statuto dell'Emilia Romagna adottato con legge 31 marzo 2005 n. 13 pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 1° aprile 2005, n. 61; l'articolo 14, comma 2, della legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, pubblicata nel B.U. Lombardia 25 agosto 2008, n. 35, suppl. ord. 31 agosto 2008, n. 1.

ambito, peraltro, è sempre più frequente trovare in specifiche leggi vere e proprie clausole valutative che attribuiscono ai soggetti istituzionali incaricati di attuare la legge il compito di informare l'organo legislativo riguardo a eventuali difficoltà emerse in fase di implementazione[4].

A livello nazionale, sebbene non vi sia un esplicito riconoscimento costituzionale, profili attinenti la valutazione delle politiche pubbliche entrano in gioco in tutti i procedimenti parlamentari[5] sia nel procedimento legislativo[6], sia nelle procedure di controllo, sia nelle attività conoscitive[7]. Di ciò occorrerà tenere conto nella prospettiva di una valorizzazione della valutazione. La legislazione nazionale ha, inoltre, previsto il ricorso, in determinati casi, ad alcuni strumenti per la valutazione degli interventi normativi: si tratta dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica di impatto della regolamentazione (VIR)[8]. A ciò si aggiunga che il varo di talune norme è stato accompagnato dall'obbligo di trasmettere periodicamente relazioni al Parlamento in modo tale da mettere il legislatore in condizione di acquisire elementi di informazione circa la loro attuazione[9]; si è prevista quindi la possibilità di sviluppare il dibattito nelle commissioni parlamentari competenti e di approvare a conclusione dello stesso specifici atti di indirizzo[10].

---

4 Ne è esempio, in materia di lavori pubblici, l'articolo 39 della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2010, n. 3, recante "Disciplina regionale dei lavori pubblici e norme in materia di regolarità contributiva per i lavori pubblici", pubblicata nel B.U. Umbria 27 gennaio 2010, n. 5, S.O. n. 1. In particolare, ai sensi dell'articolo 39 la Giunta regionale, sulla base delle elaborazioni dell'Osservatorio regionale, presenta, a partire dal mese di giugno 2011, alla Commissione consiliare competente una relazione annuale sull'andamento del settore dei lavori pubblici, che contiene informazioni in ordine alle procedure di scelta del contraente, ai criteri ed ai ribassi di aggiudicazione, ai tempi effettivi di realizzazione dei lavori, alle varianti in corso d'opera, ai subappalti, all'eventuale insorgenza di posizioni dominanti nel mercato, alla mobilità delle imprese, al contenzioso. La Giunta regionale, inoltre, a partire dal mese di giugno 2012, presenta annualmente al Consiglio regionale una relazione sui risultati da essa ottenuti, tra l'altro, nel garantire la qualità della realizzazione dell'opera pubblica e la massima trasparenza nelle procedure relative alla realizzazione dell'opera pubblica.

5 Si veda, in proposito, quanto rilevato da N. Lupo, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche, I rapporti tra assemblea ed esecutivo*, relazione presentata al seminario *Le assemblee legislative e la valutazione delle politiche*, Firenze, 12 novembre 2004 disponibile al seguente link http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/NLupo2004_relazione.pdf.

6 Si veda, ad esempio, l'articolo 79, comma 4, lettera c), del Regolamento della Camera dei deputati in base al quale l'istruttoria legislativa, nel corso dell'esame in sede referente, prende in considerazione, tra l'altro la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese. Al fine di acquisire gli elementi di conoscenza in tale ambito la Commissione, nel corso dell'esame in sede referente, può richiedere al Governo di fornire dati ed informazioni, anche con la predisposizione di relazioni tecniche.

7 Ad esempio nell'ambito delle indagini conoscitive disciplinate dall'articolo 144 del Regolamento della Camera e dall'articolo 48 del Regolamento del Senato.

8 L'AIR è stata prevista, per la prima volta, dall'articolo 5 della legge 8 marzo 1999, n. 50, legge di semplificazione 1998. Successivamente è stata disciplinata dalla legge 28 novembre 2005, n. 246, recante disposizioni in materia di semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005. L'articolo 14 di tale legge ha disciplinato sia l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), definendola come la valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese, che la verifica di impatto della regolamentazione (VIR), che invece si traduce in una valutazione del raggiungimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese.

9 Si veda, ad esempio, l'articolo 4, comma 4-bis, del decreto-legge n. 79 del 2004, che prevede la trasmissione di una relazione annuale al Parlamento riguardante lo stato di attuazione degli interventi urgenti per la messa in sicurezza delle grandi dighe e l'articolo 15, comma 4, del decreto legislativo concernente la trasmissione di relazioni lo stato di attuazione degli interventi relativi all'adeguamento delle gallerie stradali della rete trans europea.

10 Articolo 124 del Regolamento della Camera dei deputati.

Della crescente rilevanza del tema della valutazione, peraltro, si hanno evidenze significative. Basti pensare che la definizione delle proposte delle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni (presentate nel mese di dicembre 2011[11]) è stata preceduta da una valutazione dell'impatto e dell'efficacia della legislazione comunitaria in materia di appalti pubblici al fine di stabilire se le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE [12] siano servite a raggiungere gli obiettivi per i quali erano state a suo tempo emanate. Il richiamo all'esempio del pacchetto di direttive è importante in quanto in questo caso la valutazione è stata predisposta con l'obiettivo di fornire ai servizi della Commissione un supporto nell'individuazione dei possibili miglioramenti alla legislazione esistente.

Promuovere l'utilizzo della valutazione, al fine di arricchire il processo decisionale, è comunque un obiettivo ambizioso che, prima ancora di investire profili istituzionali, passa attraverso un nuovo approccio di *policy making* e un mutamento di tipo culturale (come dimostra l'insufficiente applicazione di alcuni strumenti previsti dalla normativa vigente).

3. La valutazione in materia di lavori pubblici: obiettivi e campo di indagine

La definizione di un nuovo approccio di *policy making*, accompagnato da un'accresciuta sensibilità al tema della valutazione, è particolarmente avvertita in materia di lavori pubblici per almeno due ragioni. In primo luogo, perché il settore agisce significativamente sul mondo delle imprese, dei cittadini e delle pubbliche amministrazioni. In secondo luogo, perché in questo ambito valutare l'impatto e l'efficacia della normativa si rivela operazione assai complessa a causa, come si vedrà meglio più avanti, dell'estrema articolazione, stratificazione ed instabilità del relativo *corpus* normativo.

In questa prospettiva, la presente nota è volta a verificare la possibilità di valutare il "rendimento" delle innovazioni normative in materia di lavori pubblici, segnatamente di quelle che possono avere effetti nella realizzazione delle infrastrutture. Esulano dall'ambito di questa riflessione le considerazioni riguardanti le procedure di valutazione degli investimenti pubblici per le quali rileva la necessità di taluni strumenti di valutazione *ex-ante*, quali l'analisi costi-benefici di cui si parlerà in altra parte del presente Rapporto.

L'ambito di analisi riguarda le infrastrutture in generale, sia quelle strategiche[13] sia quelle ordinarie.

In primo luogo, è stato delimitato l'orizzonte temporale di riferimento circoscrivendo al triennio 2009/2011 il periodo in cui comprendere le innovazioni normative introdotte sulle quali avviare una prima riflessione. Si è proceduto, per-

11 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, COM (2011) 895 def., proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure sugli appalti pubblici, COM (2011) 896 def., proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, COM (2011) 897 def.

12 Le direttive 2004/17/CE (appalti degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali) e 2004/18/CE (aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi) sono attualmente oggetto di revisione attraverso le proposte di direttive COM (2011) 895 e COM (2011)896.

13 Ossia quelle che riguardano gli interventi compresi nel Programma delle infrastrutture strategiche ex legge n. 443 del 2001 (c.d "legge obiettivo").

tanto, a una ricognizione delle principali innovazioni normative riguardanti le infrastrutture nel periodo considerato ricomprendendo in tale ricognizione anche le più recenti disposizioni contenute nei decreti-legge n. 201 del 2011 e nn. 1 e 5 del 2012. Di questa ricognizione si riportano nel quarto capitolo alcuni dati ed informazioni.

Considerata la difficoltà di fornire una valutazione di impatto delle misure più recenti, atteso che occorre verificare nel tempo la capacità della norma di dispiegare i suoi effetti, si è deciso di concentrare l'attenzione su due disposizioni approvate nel 2009: l'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, recante l'istituzione di commissari straordinari per la velocizzazione delle procedure esecutive dei progetti facenti parte del Quadro strategico nazionale e i commi da 232 a 234 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), che introducono la nozione di "lotto costruttivo" nella realizzazione dei progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN-T inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche.

In secondo luogo, si è cercato di definire il "rendimento" della norma. Una prima possibilità è quella di valutare l'adeguatezza della norma, anche in via potenziale, a risolvere le criticità più ricorrenti nella realizzazione delle opere pubbliche. In tal caso, sarebbe utile disporre di una valutazione *ex ante* della norma per una comparazione tra obiettivi attesi e risultati conseguiti. Una seconda possibilità è quella di valutare l'"operatività" della norma, ossia la sua concreta attuazione acquisendo, ove possibile, dati quantitativi e informazioni tratte dai diretti interessati. L'analisi dei due citati aspetti si sostanzia di fatto in una valutazione circa l'implementazione delle norme al fine di verificare eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione. Tale analisi sarebbe più agevolmente applicabile nel caso di norme con obiettivi ben circoscritti e definiti, risultando più difficoltosa nel caso di disposizioni cui si ascrivono finalità generiche.

Per quanto riguarda le due disposizioni selezionate si è deciso di applicare un approccio "misto" tentando di svolgere un'analisi sull'implementazione delle medesime basata, per un verso, su elementi di informazione forniti da alcuni destinatari delle norme e, per l'altro, su alcuni documenti che possono risultare utili per comprenderne l'applicazione.

È stato, pertanto, predisposto un sintetico questionario[14] sull'applicazione delle due norme i cui risultati verranno esposti nel paragrafo 5.

4. Le principali modifiche normative in materia di lavori pubblici dal 2009 al 2012

4.1 I principali interventi normativi

Il periodo compreso tra il 1° gennaio 2009 e il 24 aprile 2012[15] si contraddistingue per una serie di importanti modifiche alla normativa in materia di lavori pubblici che si sono concentrate nel 2011 e nei primi mesi del 2012. La maggior parte di esse è contenuta in provvedimenti d'urgenza per lo più di recente emanazione, tra i quali si segnalano, per la

14 Si vedano gli allegati 2 e 3.

15 È la data in cui è stato definitivamente approvato dal Senato il D.L. 2 marzo 2012, n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, il cui articolo 1, ai commi 5 e 6, reca una modifica all'articolo 38 del Codice dei contratti al fine di non escludere dalle gare pubbliche il contribuente ammesso alla rateizzazione del proprio debito tributario, mentre il comma 5-bis dell'articolo 2 sostituisce il comma 28 del decreto legge n. 223 del 2006, in tema di responsabilità in solido dell'appaltatore con il subappaltatore.

numerosità di modifiche, i decreti - legge n. 70[16] e n. 201[17] del 2011, nonché i decreti-legge n. 1[18] e n. 5 [19] del 2012. Da segnalare, inoltre, che nello stesso periodo è stato emanato il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, recante il Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice dei contratti pubblici.

Le modifiche normative registrate nel periodo considerato si possono suddividere, dal punto di vista formale, a seconda che si tratti di novelle al Codice e al Regolamento o di altre modifiche che, pur collocate fuori dal contesto del Codice, hanno avuto conseguenze importanti nel settore dei lavori pubblici e nella realizzazione delle infrastrutture.

Dal punto di vista sostanziale, le modifiche hanno interessato un elevato numero di disposizioni e sono intervenute talvolta in maniera frammentaria su molteplici aspetti della disciplina vigente. Nell'allegato 1 si elencano le principali disposizioni adottate in materia di lavori pubblici con l'evidenziazione, da un lato, del singolo provvedimento e, dall'altro, delle singole disposizioni di interesse. Le norme elencate sono comprensive sia delle modifiche al Codice e al Regolamento, sia di altre norme di rango primario che non si sono tradotte in novelle al Codice. Si avverte comunque che non sono state considerate le disposizioni che riguardano il riassetto istituzionale nel settore dei trasporti, ossia il riordino di Anas e l'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali [20], nonché l'istituzione dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti[21].

In considerazione della vastità degli ambiti di intervento, in questa sede, risulta impossibile commentare anche sinteticamente le disposizioni adottate: non sarebbe peraltro questa la finalità del presente contributo. Qui interessa infatti evidenziare la complessità del quadro normativo di riferimento e la sua "instabilità". Ci si limita pertanto a segnalare alcune aree normative in cui si sono concentrate le innovazioni e che naturalmente non esauriscono le modifiche adottate riportate nell'Allegato 1.

La prima area comprende le misure anticorruzione e antimafia nell'ambito delle quali è possibile includere, tra le altre, le norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari, l'istituzione della stazione unica appaltante e di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso (*white list)*, presso ogni prefettura; la revisione della documentazione antimafia.

---

16 D.L. 13 maggio 2011, n. 70, *Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economi*a, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

17 D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

18 D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

19 D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.

20 Articolo 36 del decreto legge n. 98/2011.

21 Articolo 37 del decreto legge n. 201/2011, come da ultimo modificato dalla legge n. 27/2012.

La seconda area riguarda il finanziamento delle opere in cui si segnalano, tra le altre, l'istituzione del Fondo per le infrastrutture ferroviarie e stradali, nonché la revoca dei finanziamenti destinati alle opere del Programma delle infrastrutture strategiche, la programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo per le aree sottoutilizzate). Rientrano in questo ambito anche le agevolazioni fiscali in favore dei soggetti concessionari e delle società di progetto, al fine di realizzare nuove infrastrutture stradali e autostradali con il sistema del *project financing*, nonché nuove opere di infrastrutturazione ferroviaria metropolitana e di sviluppo ed ampliamento dei porti e dei collegamenti stradali e ferroviari inerenti i porti nazionali appartenenti alla rete strategica transeuropea di trasporto essenziale (CORE TEN-T NETWORK). Nell'area normativa dedicata al finanziamento delle opere sono anche inclusi i *project bond* e le obbligazioni di scopo per la realizzazione di opere pubbliche.

Nella terza area rientrano le misure riguardanti il contenzioso a partire dal recepimento della direttiva comunitaria 2007/66/CE (*c.d.* "direttiva ricorsi") con il decreto legislativo n. 53 del 2010, che ha rafforzato gli strumenti di definizione delle liti alternativi al processo (arbitrato, accordo bonario). La disciplina del citato decreto è stata, in seguito, sostanzialmente inglobata nel Codice del processo amministrativo, con alcune modifiche che incidono sui termini processuali. Possono essere comprese in tale area anche le disposizioni per disincentivare il ricorso alla lite temeraria, limitare le riserve dell'appaltatore e, da ultimo, estendere la sfera di competenza delle attuali sezioni specializzate in materia di proprietà industriale e intellettuale anche alle controversie relative ai contratti pubblici (Tribunale delle imprese).

La quarta area comprende le modifiche che hanno interessato le procedure di gara. A titolo esemplificativo, rientrano in questa area la modifica dei requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, nonché per l'affidamento di subappalti di cui all'articolo 38 del Codice; la tipizzazione delle cause di esclusione dalle gare nonché la standardizzazione dei bandi e dei modelli di dichiarazione sostitutiva dei requisiti di partecipazione; l'utilizzo della Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Sul fronte delle procedure di gara è stato eliminato il limite di un milione di euro per il ricorso alle procedure negoziate nei casi previsti dagli articoli 56 e 57 del Codice, sono stati elevati gli importi per l'affidamento dei lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria con la procedura negoziata senza bando e con la procedura ristretta semplificata.

La quinta area riguarda il Partenariato Pubblico Privato, in cui rientrano, tra le altre, le modifiche in materia di concessioni, finanza di progetto, nonché l'introduzione del contratto di disponibilità.

Un consistente numero di modifiche, infine, ha interessato la disciplina delle infrastrutture strategiche come si vedrà nel paragrafo successivo.

4.2 Le modifiche al Codice dei contratti e al Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice

La ricognizione sulle principali modifiche normative ha consentito di estrapolare le novelle al Codice dei contratti e al Regolamento.

Per dare un'idea del numero delle innovazioni intervenute nel periodo esaminato si consideri che si registrano (tab. 1) duecentocinque modifiche al Codice conteggiando quelle contenute nei vari provvedimenti e riferite ai singoli commi degli articoli [22]e computando anche le soppressioni e le eventuali aggiunte ad essi riferite. Nel 2011 e nel 2012 si registrano inoltre ventidue modifiche al Regolamento contenute in provvedimenti normativi di rango primario in palese contrasto con i principi di tecnica normativa, come peraltro rilevato nel corso dell'esame parlamentare delle disposizioni[23].

Tab. 1. Modifiche al Codice e al Regolamento suddivise per anni.

	2009	**2010**	**2011**	**2012**	**Totale**
Modifiche al Codice dei Contratti	23	48	109	25	**205**
Modifiche al Regolamento			19	3	**22**
Totale	**23**	**48**	**128**	**28**	**227**

Si tratta di un numero di modifiche che si è concentrato nei decreti - legge approvati nel 2011 e nei primi mesi del 2012 [24]: il decreto-legge n. 70 del 2011 recava, ad esempio, circa settantotto novelle. Si consideri peraltro che tale elevato numero di disposizioni è stato esaminato dalle commissioni parlamentari competenti per materia solo ai fini dell'espressione del parere, pertanto in tempi molto ristretti e non potendo procedere agli opportuni approfondimenti istruttori, in quanto si trattava di decreti-legge comprensivi di norme incidenti su diversi settori e pertanto assegnati in sede referente ad altre commissioni [25].

22 Non vengono pertanto conteggiate come modifiche a sé stanti le modifiche alle singole lettere all'interno degli articoli. Viene conteggiata unitariamente l'aggiunta o la soppressione di singoli commi o di singoli articoli.

23 Si veda, ad esempio, il parere del Comitato per la legislazione della Camera sul decreto-legge n. 70/2011 adottato nella seduta del 25 maggio 2011.

24 Per un'analisi dettagliata delle modifiche al Codice previste nei decreti-legge adottati nel periodo maggio 2011-aprile 2011 si rinvia a L. Savelli, *Il Codice nella stagione dei decreti,* nel dossier Edilizia e territorio n. 2 del 30 aprile 2012, pag. 15.

25 Ad esempio, il decreto-legge n. 70/2011 è stato assegnato in prima lettura alla Camera alle Commissioni riunite V (Bilancio) e VI (Finanze).

Nella tab. 2 si procede a ripartire le 205 modifiche al Codice tra i vari articoli nel corso del periodo 1° gennaio 2009-24 aprile 2012.

Tab. 2. - Elenco delle disposizioni del Codice dei contratti oggetto di modifica nel periodo 1° gennaio 2009-24 aprile 2012

Articoli del Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture		**Numero delle modifiche**
Parte I - Principi e disposizioni comuni e contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del codice		*17*
Artt. 2, 3, 6, 6-*bis* e 11	Principi e disposizioni comuni	11
Artt. 17, 26 e 27	Contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione del Codice	6
Parte II – Contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture nei settori ordinari		*124*
Art. 33	Centrali di committenza	1
Artt. 34, 36, 37, 38, 40, 42, 46, 48 e 49	Requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento	20
Artt. 55, 56, 57, 58, 62, 64, 70, 74, 79, 79-*bis*, 81, 86, 87, 88	Oggetto del contratto, procedure di scelta del contraente e selezione delle offerte	27
Artt. 91, 93, 97 e 112-*bis*	Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria	5
Artt.122, 123, 124 e 125	Contratti sotto soglia comunitaria	6
Artt. 128, 132, 133, 135 e 140	Programmazione, direzione ed esecuzione dei lavori	7
Artt. 143 e 144	Concessioni di lavori pubblici	5
Artt. 153, 157, 159 e 160-*ter*	Finanza di progetto, società di progetto e disciplina del contratto di disponibilità	7
Artt. 161, 163. 165, 166, 167, 168, 169, 169-*bis*, 170, 175, 176, 177 e 179	Lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi	34
Artt. 187 e 189	Qualificazione dei contraenti generali	4
Art. 196	Contratti nel settore della difesa diversi da quelli che rientrano nel decreto legislativo di recepimento della dir. 2009/81/CE [26]	6
Artt. 199-*bis* e 204	Contratti relativi ai beni culturali	2

26 Il decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208, reca la disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE

Parte III – Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nei settori speciali		*6*
Artt. 206, 211 e 219	Disciplina applicabile e contratti esclusi	6
Parte IV – Contenzioso		*45*
Artt. 240, 240-*bis*, 241, 243, 243-*bis*, 244, 245, 245-*bis*, 245-*ter*, 245-*quater*, 245-*quinquies*, 246 e 246-*bis*,	Accordo bonario, riserve, arbitrato, tutela giurisdizionale, inefficacia del contratto, sanzioni, responsabilità per lite temeraria	45
Parte V – Disposizioni di coordinamento, finali e transitorie		*9*
Artt. 251-*bis* e 253	Obblighi di comunicazione alla Commissione europea, disposizioni transitorie	9
Allegati		*4*
Artt. 16, 28 e 29 dell'Allegato tecnico di cui all'art. 164 del Codice [27]	Quadro economico e validazione dei progetti	3
Allegato XXII – Modello di cui all'articolo 189 del Codice [28]	L'allegato è stato modificato dalla lettera nn) del comma 2 dell'art. 4, D.L. 13 maggio 2011, n. 70, sostituita dalla relativa legge di conversione. Successivamente l'articolo 20, comma 1, lett. g), del D.L. 5/2012 ha rinviato al regolamento la definizione dei modelli sulla base dei quali predisporre i certificati, mentre l'art. 61 del medesimo decreto ha disciplinato la fase transitoria fino all'emanazione delle norme regolamentari.	1
Totale		**205**

27 L'articolo 164, comma 1, dispone che ai progetti delle infrastrutture strategiche si applicano le norme di cui all'allegato XXI.

28 Si tratta dei requisiti di ordine speciale del contraente generale.

Come si evince dalla tab. 2 il numero maggiore di modifiche ha riguardato le disposizioni della Parte II e della Parte IV, relative rispettivamente ai settori ordinari e al contenzioso. Quanto ai settori ordinari si registra un elevato numero di modifiche per le infrastrutture strategiche, i requisiti dei partecipanti alle procedure di affidamento, l'oggetto del contratto e le procedure di scelta del contraente.

Nella tab. 3 si indicano gli articoli del Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice, che sono stati oggetto di modifiche nel corso del periodo considerato.

Tab. 3. - Elenco delle disposizioni del Regolamento modificate (fino al 24 aprile 2012)

Articoli del Regolamento di attuazione del Codice dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture		**Numero delle modifiche**
Parte I- Disposizioni comuni		*1*
Art. 2	Disposizioni relative a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi comuni	1
Parte II – Contratti pubblici relativi a lavori nei settori ordinari		*8*
Art. 15	Disposizioni preliminari per la progettazione dei lavori e norme tecniche	1
Art. 16	Quadri economici	1
Artt. 47 e 48	Verifica attraverso strutture tecniche della stazione appaltante	2
Artt. 66 e 73	Partecipazioni azionarie delle SOA e sanzioni pecuniarie nei confronti delle SOA	2
Art. 84	Criteri di accertamento e di valutazione dei lavori eseguiti all'estero	1
Art. 92	Requisiti del concorrente singolo e di quelli riuniti	1
Parte III – Contratti pubblici relativi a servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria nei settori ordinari		*1*
Art. 267	Affidamento dei servizi di importo inferiore a 100.000 euro	1
Parte VII –Disposizioni transitorie e abrogazioni		*11*
Art. 357	Norme transitorie	11
Allegati		*1*
Allegato A Categorie di opere generali e specializzate	Modifica alla categoria OS 35 (Interventi a basso impatto ambientale	1
Totale		**22**

Il maggior numero di modifiche ha riguardato le norme transitorie prevalentemente volte a differire ulteriormente la validità delle attestazioni rilasciate nella vigenza del D.P.R. 34/2000 e l'applicazione delle norme previste dal D.P.R. 207/2010 per il rilascio di alcune tipologie di certificati di esecuzione lavori.

In definitiva la materia dei lavori pubblici e delle infrastrutture è stata significativamente incisa dai più recenti provvedimenti legislativi, e in particolare dai decreti legge che si sono succeduti in tempi piuttosto ravvicinati. Cosicché il quadro si presenta ancora più complesso ed articolato che in passato. Esso peraltro è tutt'altro che stabilizzato giacché sono in corso d'esame le proposte di direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e concessioni che potranno essere adottate entro la fine del corrente anno.

5. Casi di studio

Delineati i caratteri e le tendenze dell'evoluzione del quadro normativo generale nel triennio considerato, ci si sofferma ora su due, tra i più significativi, istituti su cui si è concentrata l'attenzione del legislatore al fine di rilanciare le infrastrutture: i commissari straordinari e i lotti costruttivi.

5.1 I commissari straordinari nelle opere pubbliche

L'istituto del commissario straordinario è senza alcun dubbio uno degli elementi che più hanno caratterizzato la legislazione del triennio 2009 – 2011 in materia di infrastrutture. Basti pensare che attualmente si contano almeno nove discipline, in tutto o in parte diverse l'una dall'altra, approvate nell'ultimo ventennio, di cui ben quattro emanate proprio nel triennio di riferimento: ci si riferisce, in particolare, a quella di portata generale definita nell'art. 20 del decreto legge n. 185/2008 e quelle di tipo settoriale contenute nell'articolo 44-*bis* del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207 (infrastrutture carcerarie), nell'articolo 4 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (energia), nell'articolo 17 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195 (rischio idrogeologico) [29]. La prima disciplina merita senz'altro una specifica attenzione in quanto riguarda l'insieme delle opere ritenute prioritarie per lo sviluppo del Paese ed è parte integrante del primo pacchetto di misure anti-crisi.

L'articolo 20, espressamente finalizzato a introdurre norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive relative alla realizzazione di progetti infrastrutturali, definisce l'ambito, le funzioni e i poteri di intervento di questa nuova figura di commissario. Sotto il primo profilo, la disposizione richiama investimenti pubblici, con particolare riferimento agli interventi programmati nell'ambito del Quadro strategico nazionale, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico, ovvero del Presidente della Giunta regionale o dei Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Con riguardo alle funzioni, i commissari, che sono nominati con i medesimi d.P.C.M., sono chiamati a svolgere sia funzioni di indirizzo

29 Le altre cinque discipline sono contenute nei seguenti atti: legge 23 agosto 1988, n. 400, art. 11 (ordinamento della Presidenza del Consiglio); legge 24 febbraio 1992, n. 225, art. 5 (protezione civile); decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, art. 13 (sblocca cantieri); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 163 (infrastrutture strategiche), art. 194 (opere relative a concessioni autostradali già assentite).

e di coordinamento[30], tra le quali si segnala - per il suo carattere innovativo rispetto alle discipline all'epoca già esistenti - la proposta di revoca dell'assegnazione delle risorse, sia funzioni di natura strettamente operativa. I commissari, infatti, e si viene al profilo dei poteri, dispongono, sin dal momento della nomina, con riferimento ad ogni fase dell'investimento e ad ogni atto necessario per la sua esecuzione, dei poteri, anche sostitutivi, degli organi ordinari o straordinari, ivi compreso l'affidamento di contratti di lavori, servizi e forniture.

In questo quadro, in termini generali, si evidenzia che il Governo con decreto 5 agosto 2009 (registrato dall'Ufficio bilancio e ragioneria della PCM il 2 settembre 2009) – a distanza quindi di quasi un anno dall'adozione del decreto legge - ha individuato diciotto opere prioritarie [31] e ha contestualmente nominato nove commissari [32], rinviando a successivi decreti la nomina dei commissari per le rimanenti nove opere [33].

Al fine di acquisire elementi di informazione in ordine all'attuazione della disciplina di cui all'articolo 20 è stato predisposto un sintetico questionario (allegato 2) a cui hanno risposto sette commissari sui dieci attualmente in carica[34], e precisamente: i commissari del corridoio tirrenico meridionale (Roma Latina Valmontone), dell'autostrada A12 (Rosignano-Civitavecchia), della strada statale Jonica, del nodo ferroviario di Palermo, del terzo Valico dei Giovi, delle opere di accesso al tunnel del Brennero e del sistema metropolitano romano.

---

30 Più nel dettaglio, sono stati affidati i seguenti compiti: a) monitorare l'adozione degli atti necessari per l'esecuzione dell'investimento; b) vigilare sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tal fine; c) esercitare ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi e il rispetto dei tempi, chiedendo eventualmente ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti; d) quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, comunicare le circostanze del ritardo al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano; e) proporre la revoca dell'assegnazione delle risorse, qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell' investimento.

31 Più specificamente si tratta delle seguenti opere: 1. Viabilità di accesso al Porto di Ancona; 2. Completamento corridoio tirrenico meridionale A12 – Appia e bretella autostradale Cisterna – Valmontone – asse autostradale Roma-Latina; 3. Autostrada A12 Livorno – Civitavecchia tratta Cecina – Civitavecchia; 4. Asse autostradale Salerno – Reggio Calabria; 5. Strada statale 106 Jonica; 6. Asse ferroviario Pontremolese; 7. Asse autostradale Agrigento - Caltanissetta; 8. Opere propedeutiche Ponte sullo Stretto di Messina; 9. Nodo metropolitano ferroviario di Palermo; 10. Asse autostradale Benevento – Caianello (Telesina); 11. Sistema urbano barese; 12. Sistema urbano catanese; 13. Sistema urbano Cagliari; 14. Opere di accesso al tunnel del Brennero; 15. Terzo Valico dei Giovi linea AV/AC Milano – Genova; 16. Asse ferroviario Venezia – Trieste; 17. Sistema metropolitano romano; 18. Ammodernamento della S.S. 275 (tratta Maglie-Santa Maria di Leuca).

32 *Eugenio Gaudenzi* (Viabilità di accesso al Porto di Ancona); *Vincenzo Pozzi* (Completamento corridoio tirrenico meridionale A12 – Appia e bretella autostradale Cisterna – Valmontone – asse autostradale Roma-Latina); *Antonio Bargone* (Autostrada A12 Livorno – Civitavecchia tratta Cecina – Civitavecchia); *Roberto Viviani* (Strada statale 106 Jonica); *Paolo Besozzi* (Asse ferroviario Pontremolese); *Giorgio Grossi* (Nodo metropolitano ferroviario di Palermo); *Mauro Fabris* (Opere di accesso al tunnel del Brennero); *Walter Lupi* (Terzo Valico dei Giovi linea AV/AC Milano – Genova); *Amedeo Gargiulo* (Sistema metropolitano romano). Per quanto riguarda il Commissario straordinario per la viabilità di accesso al Porto di Ancona, come si evince dalle premesse della delibera CIPE n. 77/2010, su proposta del Ministero delle infrastrutture, è stata avviata la procedura per la revoca della nomina, atteso che lo stesso non ha prestato l'assenso al collocamento fuori ruolo.

33 Con D.P.C.M. del 3 novembre del 2009, è stato nominato *Pietro Ciucci* Commissario per le opere propedeutiche al Ponte, mentre nel 2011 è stato nominato il Commissario *Bortolo Mainardi* per l'Asse ferroviario Venezia – Trieste.

34 Per quanto riguarda il Commissario straordinario per la viabilità di accesso al Porto di Ancona, come si evince dalle premesse della delibera CIPE n. 77/2010, su proposta del Ministero delle Infrastrutture, è stata avviata la procedura per la revoca della nomina, atteso che lo stesso non ha prestato l'assenso al collocamento fuori ruolo.

In termini più operativi – in base ai dati raccolti, e quindi con tutta la prudenza che deriva da rilevazioni non del tutto complete – l'esperienza maturata in poco più di due anni mostra alcuni importanti aspetti.

Innanzitutto, sono diverse le ragioni che hanno determinato il ricorso al commissario: si è trattato, in alcuni casi, di accelerare opere che procedevano a rilento, in altri, di far ripartire opere sostanzialmente bloccate, soprattutto a causa di contrasti con gli enti territoriali (in particolare in tema di varianti migliorative), di contenzioso e di carenza di risorse.

In secondo luogo, l'insediamento del commissario ha consentito in taluni casi di sboccare sostanzialmente l'iter, in altri di determinare un'accelerazione delle procedure conseguendo risultati importanti. I tempi previsti nei cronoprogrammi sono stati in gran parte rispettati; solo in tre casi ciò non è stato possibile per lo più a causa delle lungaggini relative all'approvazione delle delibere CIPE e di problemi legati al contenzioso.

In terzo luogo, non è stata mai ravvisata la necessità né di proporre la revoca dei finanziamenti, né di esercitare i poteri sostitutivi (in due casi, però, si è rivelato necessario mettere in mora il CIPE, che ritardava, prima, la trattazione del tema, poi, la definizione della delibera).

In quarto luogo, i commissari hanno sviluppato un'intensa interlocuzione con le amministrazioni ordinariamente preposte, prima fra tutte la Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. I commissari, infatti, hanno trasmesso relazioni mensili e semestrali al Ministero delle Infrastrutture, sono anche stati ascoltati nel corso di audizioni presso il Ministero e, in alcuni casi, anche presso le competenti commissioni parlamentari. È emersa, comunque, la necessità di rafforzare il supporto tecnico, organizzativo e logistico.

Infine, si registra un generale apprezzamento per l'attività svolta senza tuttavia rinunciare a segnalare talune criticità e proposte migliorative. È così prospettata la possibilità di prevedere un ausilio del Consiglio superiore dei lavori pubblici o anche un coordinamento più forte in capo al commissario per un migliore rapporto con gli enti territoriali e il soggetto aggiudicatore. In proposito, è stata anche suggerita la possibilità di prevedere un coinvolgimento degli enti locali e delle regioni interessate nella scelta del commissario, il che potrebbe agevolare lo svolgimento delle funzioni e aumentarne l'autorevolezza. A ciò si aggiunga che da parte di alcuni commissari sono state rappresentate le criticità di carattere economico collegate al nuovo regime dei compensi che hanno avuto ripercussioni negative sullo svolgimento dell'incarico in assenza di un'autonoma struttura tecnico/operativa tanto da determinare, in alcuni casi, le dimissioni. È stata, pertanto, rilevata la necessità di disporre di strutture proprie e da alcuni addirittura il rafforzamento dei poteri sul modello di quello della protezione civile.

In definitiva, le prime evidenze applicative dell'articolo 20 sembrano delineare un quadro in qualche misura migliore rispetto a quello registrato solo tre anni fa con riguardo al modello commissariale previsto per le infrastrutture strategiche[35]. Permangono tuttavia elementi di criticità, che richiederebbero dapprima un chiarimento in ordine alla figura del commissario (centro propulsore, come finora è stato, o anche, qualora ne sussistano le condizioni, centro decisionale) e un conseguente riordino della normativa di riferimento. Al momento, la figura commissariale assolve

35 CIPE, *Relazione sullo stato di attuazione del programma infrastrutture strategiche*, 2009, ove si legge "L'esperienza dei Commissari straordinari di legge obiettivo non ha quindi prodotto risultati particolarmente significativi e, anche quando i poteri commissariali sono stati attribuiti ai Provveditori alle opere pubbliche nel corso della precedente legislatura, il loro ruolo di impulso e accelerazione si è rilevato modesto" (p. 17).

nella sostanza a una funzione centrale di tipo conoscitivo e di impulso, non certamente di decisione, come del resto dimostra l'assenza di qualsiasi iniziativa in tema di esercizio di poteri sostitutivi e di revoca dei finanziamenti.

5.2. I lotti costruttivi

Altro importante istituto della legislazione più recente è rappresentato dalla re-introduzione della possibilità di procedere per lotti costruttivi, cioè di realizzare una parte di una infrastruttura anche se non autonomamente utilizzabile. Si tratta, come è noto, di un istituto che nel nostro ordinamento è stato per lungo tempo praticato e che, a causa delle inefficienze che aveva generato (di cui sono esempi eclatanti opere mai ultimate), è stato poi abbandonato negli anni duemila in favore del principio della costruzione per lotti funzionali, per cui è possibile realizzare anche una sola parte di un'infrastruttura più ampia a condizione che questa possa essere comunque immediatamente utilizzata (si pensi, ad esempio, a una tratta ferroviaria da stazione a stazione o una tratta autostradale da casello a casello). Con la crisi economico finanziaria scoppiata nel 2008, l'applicazione del principio si è scontrata, da un lato, con la maggiore scarsità di risorse e, dall'altro, con l'esigenza di avviare comunque le opere, anche in ragione dell'indirizzo interpretativo estremamente rigoroso assunto dalla Corte dei Conti in occasione del controllo preventivo sulle delibere CIPE, che sembravano eludere il principio della funzionalità del lotto approvato e finanziato.

È così che la legge n. 191/2009 ha riaperto la possibilità di procedere per lotti costruttivi subordinandone però l'operatività alla sussistenza di determinate condizioni di ordine sia procedurale sia sostanziale (articolo 2, commi 232 – 234). Nel dettaglio, sul piano procedurale, la legge ha previsto che: prima, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sono individuati specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T e inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche; poi, nell'ambito dei progetti prioritari così individuati, il CIPE può autorizzare l'avvio della realizzazione del relativo progetto definitivo per lotti costruttivi, assumendo con la medesima delibera l'impegno "programmatico" di finanziare in via prioritaria l'intera opera. Sul piano sostanziale, la legge ha stabilito che, oltre a trattarsi appunto di progetti prioritari, i singoli progetti eleggibili devono, tra l'altro, soddisfare due condizioni: a) devono avere costi e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo e non essere suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore a 1 miliardo di euro; b) l'importo complessivo residuo da finanziare dell'insieme dei progetti prioritari individuati non deve essere superiore a 10 miliardi di euro[36].

36 Si segnala che l'autorizzazione del CIPE è comunque subordinata alle seguenti condizioni: a) il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi una copertura finanziaria tale da costituire, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera oppure, in casi di particolare interesse strategico, almeno il 10 per cento del costo complessivo dell'opera; b) il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali; c) il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi; d) le determinazioni assunte dal CIPE non devono in ogni caso comportare nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore dell'opera per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria.

La disposizione ha trovato finora applicazione per le seguenti opere:

- Nuovo valico del Brennero – quota italiana[37];
- Linea AV/AC Milano – Verona: tratta Treviglio – Brescia [38];
- Linea AV/AC Milano – Genova, Terzo valico [39].

Per quanto riguarda i lotti dal punto di vista attuativo si dispongono di alcuni elementi informativi messi a disposizione dalla Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, da Anas S.p.A. e dai commissari straordinari del terzo valico dei Giovi e delle opere di accesso al tunnel del Brennero che hanno risposto al questionario di cui all'allegato 3.

In primo luogo, è stato rilevato che la norma è applicabile solo ad alcuni specifici casi in ragione delle caratteristiche della disciplina. In considerazione della soglia di 10 miliardi di euro se ne può quindi ipotizzare una possibile applicazione ai valichi ferroviari lungo l'asse del Brennero e lungo l'asse Torino-Lione. Un'estensione a progetti diversi da quelli previsti dalla norma dovrebbe, comunque, basarsi non solo sulle caratteristiche dei progetti, quanto sulle attività di controllo e di programmazione dello Stato. E' stato, inoltre, segnalato che il requisito della non suddivisibilità in lotti funzionali di importo inferiore a un miliardo di euro appare difficilmente configurabile nel caso di opere stradali.

In secondo luogo, è stato segnalato che il meccanismo dei lotti costruttivi ha consentito un'azione di programmazione delle risorse finanziarie e di trasparenza delle attività legate alla realizzazione delle opere anche grazie a una chiara assunzione di responsabilità tra i soggetti diversamente coinvolti nella realizzazione medesima. In tal senso un elemento da valutare positivamente è la rinuncia da parte del contraente generale ad ogni pretesa risarcitoria. Anche in considerazione del superamento delle problematiche legate alla disponibilità del finanziamento, la norma appare idonea a produrre effetti positivi sul piano dell'affidamento delle opere. Si consideri infatti che buona parte della dotazione del Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico [40] è stata prioritariamente destinata alla realizzazione dei lotti costruttivi e ciò dovrebbe garantire certezza nella finalizzazione delle risorse a tali progetti. È stato comunque rilevato che potrebbe essere opportuno un intervento volto a meglio precisare i principi su cui articolare gli atti contrattuali dipendenti da tale modalità di realizzazione al fine di meglio dispiegare gli effetti positivi ad essa riconducibili.

In terzo luogo, occorre tenere conto del fatto che la possibilità di attrarre capitali privati è determinata prevalentemente dalla redditività dell'investimento e che, nel caso delle opere cui si è applicato il meccanismo dei lotti, si tratta esclusivamente di progetti riguardanti la rete ferroviaria nazionale per i quali RFI sottoscrive un atto programmatico pluriennale con lo Stato.

---

37 Deliberazioni del CIPE 31 luglio 2009, n. 71, e 18 novembre 2010, n. 83.

38 Deliberazioni del CIPE 22 settembre 2009, n. 81; 18 novembre 2010, n. 85; 6 dicembre 2011, n. 83 e 85; 20 gennaio 2012, n. 6.

39 Deliberazioni del CIPE 6 novembre 2009, n. 101; 18 novembre 2010, n. 84; 6 dicembre 2011, n. 83 e 86; ; 20 gennaio 2012, n. 6.

40 Si v. art. 32 decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

In quarto luogo, il finanziamento è stato completato nel caso della tratta Treviglio-Brescia sulla linea ferroviaria AV Milano-Verona per la quale la delibera CIPE n. 85/2011 ha assegnato la seconda ed ultima *tranche* esaurendo la quota complessiva a carico dello Stato.

Il frazionamento in lotti, infine, non ha influito negativamente sul finanziamento integrale delle opere se si considera, ad esempio, l'integrale finanziamento della tratta Treviglio-Brescia e il rispetto delle previsioni di finanziamento per il primo e il secondo lotto costruttivo del Terzo Valico dei Giovi.

In definitiva, alla luce delle esperienze sin qui condotte, la normativa sui lotti costruttivi, da un lato, ha avuto il merito di consentire l'apertura dei cantieri (altrimenti impossibile data l'assenza di copertura finanziaria integrale e dato l'orientamento rigoroso della Corte dei Conti) e, dall'altro, ha avuto il pregio di catalizzare investimenti preesistenti di parte pubblica e/o accelerare le procedure, ove previste, di cofinanziamento europeo. Si segnala, tuttavia, che le opere in questione sono assai rilevanti, per cui la funzionalità dell'istituto dipende comunque dalla effettiva disponibilità delle risorse necessarie a completare l'opera. Anche per questo l'applicazione dell'istituto deve essere ben ponderata e monitorata nel tempo.

6. Prime considerazioni d'insieme

I due casi precedentemente illustrati forniscono un esempio di analisi di implementazione delle disposizioni basata sulla "percezione" degli utenti/destinatari delle nome e sull'attuazione dal punto di vista giuridico delle medesime. I casi in esame consentono di confermare l'opportunità, inizialmente prospettata, di una valutazione delle norme in materia di lavori pubblici anche al fine di rilevare criticità nell'attuazione da cui si possano trarre eventuali suggerimenti per modifiche delle norme medesime nell'ottica di un migliore perseguimento degli obiettivi desiderati.

La stratificazione e la continua innovazione normativa nella materia dei lavori pubblici rende comunque difficile la messa a punto di una metodologia applicabile in generale. Per i due casi menzionati si è trattato di individuare un novero circoscritto di destinatari e un'applicazione limitata a talune situazioni seppure caratterizzate da una certa complessità. Nel caso dei lotti costruttivi in realtà l'analisi si è basata in primo luogo sui documenti che hanno caratterizzato l'applicazione della norma (delibere CIPE *in primis*) e in seconda battuta su alcuni elementi raccolti in risposta al questionario. Diverso sarebbe il discorso nel caso di disposizioni applicabili su larga scala, ad esempio nel caso della partecipazione alle gare e delle procedure di aggiudicazione. Per tale ragione qualunque metodologia va opportunamente tarata a seconda delle diverse situazioni, eventualmente combinando diversi strumenti (questionari, analisi di settore, consultazione dei documenti attuativi), anche con l'ausilio dei soggetti istituzionali e delle associazioni rappresentative del settore. In prospettiva si ritiene pertanto opportuno proseguire il lavoro avviato anche con il coinvolgimento di altri soggetti che hanno fornito contributi al presente Rapporto. Si potrebbe poi ragionare sulla possibilità di definire indicatori di rendimento delle norme, ossia indicatori con cui si possa misurare l'impatto delle norme medesime, così come considerare l'opportunità di meglio apprezzare i costi derivanti da riforme realizzate con ritardo o addirittura non compiutamente definite. Sotto quest'ultimo profilo, particolare attenzione meriterà senza alcun dubbio il processo di attuazione dell'assetto istituzionale dei trasporti, con riferimento al riordino di Anas, all'istituzione dell'Agenzia per le infrastrutture stradali e autostradali e a quella dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Allegato 1

Elenco delle principali disposizioni [41] adottate nel periodo 1° gennaio 2009/24 aprile 2012 in materia di lavori pubblici

Titolo del provvedimento	Disposizioni riguardanti i lavori pubblici
D.L. 29 novembre 2008, n. 185 - L. conv. 28 gennaio 2009, n. 2 Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale.	**Art. 18** Assegnazione di una quota del Fondo per le aree sottoutilizzate al Fondo infrastrutture. **Art. 20** Norme straordinarie per la velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del quadro strategico nazionale e simmetrica modifica del relativo regime di contenzioso amministrativo. **Art. 21** Finanziamento della "legge obiettivo" (contributi quindicennali).
Legge 7 luglio 2009, n. 88 - Comunitaria 2008.	**Allegato B –** Recepimento della Direttiva 2007/66/CE (Procedure di ricorso sull'aggiudicazione di appalti pubblici).
D.L. 30 dicembre 2008, n. 207 - L. conv. 27 febbraio 2009, n. 14 Proroga termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria.	**Art. 29, co. 1-*terdecies* e 1-*quaterdecies*** Limiti di impegno della "legge obiettivo". **Art. 29, co. 1-*quinquiesdecies*** Disposizioni in materia di arbitrati (proroga dell'entrata in vigore del divieto di devoluzione delle controversie a collegio arbitrale e modifiche riguardanti i compensi).
L. 18 giugno 2009, n. 69 Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile	**Art. 17** Misure di semplificazione delle procedure relative ai piccoli appalti pubblici (modifiche alla procedura di partecipazione alle gare dei consorzi stabili).
D. L. 1° luglio 2009, n. 78 - L. conv. 3 agosto 2009, n. 102 Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini	**Art. 4-*quater*** Semplificazione in materia di contratti pubblici (modifiche riguardanti alcune fasi delle procedure di gara e sui relativi tempi di svolgimento).
D.L. 25 settembre 2009, n. 135 - L. conv. 20 novembre 2009, n. 166 - Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee	**Art. 3** Modifiche al Codice dei contratti (adeguamento alla sentenza della Corte di giustizia del 19 maggio 2009, causa C-538/07 su società legate da rapporti di controllo).
L. 23 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010)	**Art. 2, co. 232-234** Progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN-T (lotto costruttivo).
D.L. 30 dicembre 2009, n. 194 L. conv. 26 febbraio 2010, n. 25 Determinazione e proroga di termini previsti da disposizioni legislative -	**Art. 5, co. 4** Proroga dell'entrata in vigore del divieto di devoluzione delle controversie a collegio arbitrale.

41 La presente tabella, senza alcuna pretesa di esaustività, si limita a un'elencazione dei provvedimenti e delle principali disposizioni riguardanti la legislazione in materia di lavori pubblici.

Titolo del provvedimento	Disposizioni riguardanti i lavori pubblici
D.lgs. 20 marzo 2010, n. 53 Attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici.	
D.L. 31 maggio 2010, n. 78 - L. 30 luglio 2010, n. 122 - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.	**Art. 46** Rifinanziamento del Fondo infrastrutture.
D.Lgs. 2 luglio 2010 n. 104 Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo	
L. 13 agosto 2010, n. 136 - Piano straordinario contro le mafie.	**Art. 3** Tracciabilità dei flussi finanziari. **Art. 13** Modalità per l'istituzione della stazione unica appaltante (SUA).
D.L. 12 novembre 2010, n. 187- L. 17 dicembre 2010 n. 217 Misure urgenti in materia di sicurezza.	**Art. 6, co. 3** Disposizioni interpretative e attuative dell'art. 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari. **Art. 7** Modifiche alla legge 13 agosto 2010, n. 136, in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.
D.L. 13 maggio 2011, n. 70 - L. conv. 12 luglio 2011 n. 106 Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia.	**Art. 4, co. 1-12 e 14** Modifiche al Codice dei contratti pubblici (modifiche in materia di requisiti di ordine generale per la partecipazione alle gare, riserve, varianti, opere compensative, liti temerarie, finanza di progetto, requisiti di partecipazione, procedure di gara, avvalimento, infrastrutture strategiche, accordo bonario, procedura negoziata). **Art. 4, co. 13** Istituzione, presso ogni prefettura, di un elenco di fornitori e prestatori di servizi non soggetti a rischio di inquinamento mafioso. **Art.4, co. 15** Modifiche al Regolamento del Codice dei contratti pubblici (modifiche in materia di studi di fattibilità per le opere strategiche, divieto di partecipazione al capitale delle SOA, norme transitorie).
D.Lgs. 31 maggio 2011 n. 88 Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42.	**Artt. 4 e 5** Disciplina e programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione **Art. 6** Disciplina del Contratto istituzionale di sviluppo.
D.L. 6 luglio 2011, n. 98 - L. conv. 15 luglio 2011, n. 111 Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria	**Art. 32 co. 1 –** Istituzione del Fondo per le infrastrutture ferroviarie e stradali. **Art. 32, co. 2-7** Revoca dei finanziamenti destinati alle opere del Programma delle infrastrutture strategiche.

Titolo del provvedimento	Disposizioni riguardanti i lavori pubblici
D.L. 13 agosto 2011, n. 138 - L. conv. 14 settembre 2011, n. 148 Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.	**Art. 6-*ter*** Disposizioni riguardanti la destinazione di risorse del Fondo di rotazione per la progettualità.
D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159 Codice delle leggi antimafia.	**Artt. 82-95** Revisione della normativa sulla documentazione antimafia.
L. 11 novembre 2011, n. 180 Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese.	**Art. 13** Disposizioni per favorire l'accesso delle micro, piccole e medie imprese agli appalti pubblici.
L. 12 novembre 2011, n. 183 Legge di stabilità 2012.	**Art. 18** Finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione. **Art. 19** Interventi per la realizzazione del corridoio Torino-Lione e del Tunnel del Tenda **Art. 33, commi 2 e 3** Revisione della pregressa programmazione e assegnazione di risorse al Fondo per lo sviluppo e la coesione.
D.Lgs. 15 novembre 2011, n. 195 Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69.	
D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 - L. conv. 22 dicembre 2011 n. 214 Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici.	**Art. 41** Misure per le opere di interesse strategico (modifiche in materia di programmazione delle opere prioritarie, approvazione unica del progetto preliminare, introduzione di termini certi per l'adozione delle delibere CIPE e l'utilizzo delle relative risorse, finanza di progetto). **Art. 42, co. 1-5** Modifiche al Codice dei contratti pubblici (cessione di immobili nelle concessioni, anticipazione della gestione nelle concessioni, durata delle concessioni superiori a 1 miliardo di euro). **Art. 42, co. 6 e 7** Copertura delle riserve tecniche mediante investimenti in infrastrutture. **Art. 42, co. 8 e 9-bis** Estensione dell'ambito di applicazione del finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione. **Art. 43, co. 5** Modifiche alla disciplina in materia di concessione di costruzione e gestione nel settore stradale e autostradale. **Art. 44** Modifiche al Codice dei contratti pubblici (modifiche riguardanti, tra le altre, la sicurezza dei lavoratori negli appalti pubblici, le varianti, la conferenza di servizi, l'affidamento dei servizi di progettazione, la suddivisione degli appalti in lotti per le PMI, la consultazione preliminare). **Art. 44-*bis*** Elenco-anagrafe nazionale delle opere pubbliche incompiute. **Art. 47, co. 1** Modifica della denominazione del Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali.

Titolo del provvedimento	Disposizioni riguardanti i lavori pubblici
D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 228 Attuazione dell'art, 30, co. 9, lettere a), b), c) e d), della legge 196/2009, in materia di valutazione degli investimenti relativi a opere pubbliche.	
D.Lgs. 29 dicembre 2011, n. 229 Procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e di costituzione del "Fondo opere " e del "Fondo progetti".	
D.L. 24 gennaio 2012, n. 1 - L. conv. 24 marzo 2012, n. 27 Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività.	**Art. 2** Tribunale delle imprese. **Art. 41** Emissioni di obbligazioni da parte delle società di progetto (*project bond*). **Art. 42** Modifiche alla disciplina del promotore per le infrastrutture strategiche (previsione del diritto di prelazione). **Art. 43** *Project financing* per la realizzazione di infrastrutture carcerarie. **Art. 44** Disciplina del contratto di disponibilità. **Art. 45** Integrazione della documentazione a corredo del piano economico-finanziario per le opere di interesse strategico. **Art. 46** Disposizioni attuative del dialogo competitivo. **Art. 50** Disposizioni in materia di concessioni di lavori pubblici (modifiche riguardanti la cessione di immobili, il contenuto dei bandi e degli allegati, il subentro in caso di risoluzione del rapporto concessorio). **Art. 51** Disposizioni in materia di affidamento a terzi nelle concessioni. **Art. 52** Semplificazione nella redazione e accelerazione dell'approvazione dei progetti (modifiche al Codice e al Regolamento volte a consentire l'omissione, in determinati casi, di uno dei primi due livelli di progettazione). **Art. 53, co. 4 e 5** Allineamento alle norme europee della regolazione progettuale delle infrastrutture ferroviarie e stradali e disposizioni in materia di gallerie stradali. **Art. 54** Emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali garantite da beni immobili patrimoniali ai fini della realizzazione di opere pubbliche. **Art. 55** Affidamento delle concessioni relative a infrastrutture strategiche sulla base anche del progetto definitivo.
L. 27 gennaio 2012 n. 3 Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento.	**Art. 5** Modifica all'articolo 135 del Codice dei contratti pubblici (risoluzione del contratto anche nei casi in cui sia intervenuta sentenza di condanna passata in giudicato per reati di usura e riciclaggio).

Titolo del provvedimento	Disposizioni riguardanti i lavori pubblici
D.L. 9 febbraio 2012, n. 5 - L. conv. 4 aprile 2012 n. 35 Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.	**Art. 20** Modifiche al Codice dei contratti pubblici e al Regolamento (disciplina della Banca dati nazionale dei contratti pubblici e delle procedure per la selezione dello sponsor per il finanziamento e la realizzazione degli interventi relativi ai beni culturali; modifiche alla disciplina regolamentare dei criteri di accertamento e di valutazione dei lavori eseguiti all'estero da parte di imprese italiane). **Art. 21** Disposizioni in materia di responsabilità solidale negli appalti. **Art. 22, co. 1** Modifiche alla normativa per l'adozione delle delibere CIPE. **Art. 61, co. 1 e 2** Norme transitorie su contratti di sponsorizzazione e contraente generale.
D.L. 2 marzo 2012 n. 16 - L. conv. 26 aprile 2012, n. 44 Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento.	**Art. 1, co. 5 e 6** Modifiche all'art. 38 del Codice dei contratti pubblici (si precisa la definizione di "violazioni definitivamente accertate" in materia fiscale, ai fini della determinazione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di gara). **Art. 1, co. 5-*bis*** Modifiche alla disciplina in materia di responsabilità in solido dell'appaltatore per versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente e dell'IVA. **Art. 3-*setties*** Estensione dalle società concessionarie del finanziamento delle infrastrutture mediante defiscalizzazione.

Allegato 2

Questionario sull'applicazione della norma riguardante i commissari straordinari nominati ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge n. 185 del 2008

1. Quale era la situazione dell'opera al momento della nomina del Commissario straordinario e quali sono state le ragioni all'origine di tale scelta?
2. Dopo la nomina del Commissario, sono stati rilevati ritardi rispetto ai tempi stabiliti dal cronoprogramma?
3. È stata mai proposta la revoca dell'investimento? In caso di revoca dell'investimento, è stata poi disposta dagli organi competenti?
4. Sono stati mai esercitati i poteri sostitutivi?
5. Il commissario è stato adeguatamente supportato dagli uffici preposti? Nello svolgimento dell'attività che peso ha avuto la mancanza di strutture dedicate operanti sotto la diretta responsabilità del commissario?
6. Sono state trasmesse agli organi competenti relazioni circa lo svolgimento dell'attività? In caso di risposta affermativa, quante relazioni sono state trasmesse e con quale cadenza?
7. L'istituto del Commissario straordinario presenta delle criticità? Che proposte formulerebbe per migliorarne il funzionamento?

Allegato 3

Questionario sull'applicazione della norma riguardante i lotti costruttivi ai sensi dell'articolo 2, commi 232-234, della legge n. 191 del 2009

1) Quali sono le opere potenzialmente eleggibili al meccanismo dei lotti costruttivi?
2) Quali sono i primi risultati conseguiti? Il meccanismo ha consentito effettivamente di far "partire" le opere?
3) La norma è idonea a produrre effetti positivi sul piano procedurale o sul piano dell'iter contrattuale?
4) La norma può produrre effetti positivi in termini di attrazione di capitali privati?
5) E stato completato il finanziamento delle opere cui l'istituto è stato applicato? Sono intervenute fonti diverse di finanziamento delle opere?
6) Il frazionamento in lotti ha influito negativamente sul finanziamento integrale delle opere?

GLI STRUMENTI CONOSCITIVI

- I dati e gli strumenti prodotti dall'Istat per lo studio della dotazione infrastrutturale del Paese
- L'attività di monitoraggio del Servizio Studi della Camera dei deputati sull'attuazione della "Legge obiettivo"

I dati e gli strumenti prodotti dall'Istat per lo studio della dotazione infrastrutturale del Paese

Claudia Brunini * *e Sandro Cruciani* **

1. Il ruolo delle infrastrutture alla crescita del paese[1]

1.1 Introduzione

Il legame tra disponibilità di infrastrutture, servizi e benessere dei cittadini si fonda su un approccio interpretativo in cui gli investimenti pubblici di qualità, costruendo dotazione infrastrutturale e aumentando la qualità di servizi, migliorano le condizioni generali di contesto in cui vivono e operano i cittadini e le loro articolazioni sociali ed economiche.

La scelta dei servizi da prendere a riferimento dipende da due distinti ordini di considerazioni, relativi a cosa qualifichi come essenziale un servizio nello specifico contesto di una politica, e a quali requisiti debbano essere soddisfatti affinché la fissazione di obiettivi sia fattibile.

L'individuazione dei servizi e della qualità delle prestazioni dipende dal diverso grado di sviluppo, che fa aumentare il livello e le tipologie di servizi percepiti come essenziali. Con il crescere del grado di sviluppo, le prestazioni sanitarie considerate minime si estendono a una gamma crescente di trattamenti; l'istruzione considerata di base ricomprende le scuole superiori; si richiede che i trasporti consentano facile accesso a mercati e luoghi di lavoro più lontani; che la fornitura di acqua e luce non subisca gravi interruzioni; che siano diffusi la raccolta differenziata e il riuso dei rifiuti; che sia favorito l'accesso di tutti al mercato del lavoro grazie a servizi per l'infanzia e di assistenza familiare o al funzionamento efficiente di servizi per l'impiego; si considerano indispensabili *standard* adeguati dei servizi della Pubblica amministrazione per facilitare l'avvio di attività imprenditoriali.

Sono rilevanti gli aspetti distributivi (equità), cioè la connessione tra livello individuale del reddito e disponibilità di servizi: l'inadeguata disponibilità di servizi colpisce particolarmente chi non ha condizioni di reddito sufficienti per

* Ricercatrice, Istat

** Dirigente del Servizio INT "informazioni territoriali e sistema informativo geografico" – Istat

1 Il presente paragrafo è un estratto della relazione del gruppo di lavoro "Qualità dei servizi" svolta nell'ambito del progetto per misurare il benessere equo e sostenibile, nato da un'iniziativa congiunta del Cnel e dell'Istat, e che si inquadra nel vivace dibattito internazionale sul cosiddetto "superamento del Pil", stimolato dalla diffusa convinzione che i parametri sui quali valutare il progresso di una società non debbano essere solo di carattere economico, ma anche sociale e ambientale, corredati da misure di diseguaglianza e sostenibilità.

ricorrere ad alternative, mentre la non disponibilità di servizi di base costituisce essa stessa un fattore di povertà e di esclusione. In quest'ottica la povertà è intesa come privazione di opportunità e dotazioni essenziali cui ogni individuo ha diritto (nutrimento, educazione di base, accesso a servizi sanitari, servizi idrici, possibilità di partecipazione alla vita sociale e politica, possibilità di lavoro, etc.). Questo implica che servizi inadeguati aggravano direttamente le condizioni di marginalità e di esclusione, e che dunque un intervento deciso sul miglioramento di diffusione e qualità dei servizi contribuisce direttamente alla riduzione dell'esclusione sociale e della povertà.

1.2 Le infrastrutture

Lo sviluppo del sistema infrastrutturale è finalizzato a fornire servizi che permettono di aumentare il benessere economico della collettività e, in particolare, il soddisfacimento dei bisogni degli utenti finali, la produttività e la redditività delle imprese. La creazione e l'ampliamento delle reti migliora la qualità della vita dei cittadini, riduce il costo di trasporto e distribuzione di beni e servizi; facilita gli scambi commerciali, migliora i servizi pubblici, accompagna lo sviluppo industriale e stimola l'interscambio con l'estero, tutto ciò in modo sostenibile.

Il ritardo nello sviluppo dei sistemi infrastrutturali può rappresentare però un ostacolo al raggiungimento dello *standard* desiderato, oltre che per il mantenimento della competitività del sistema produttivo nel suo complesso.

Esiste un livello ottimale delle infrastrutture rispetto al quale confrontare le dotazioni presenti? Se queste sono insufficienti, un investimento infrastrutturale aggiuntivo produrrà un incremento nella crescita economica del sistema economico nel suo complesso. Investimenti che, al contrario, creano un eccesso di infrastrutture causano un effetto di *crowding out* di investimenti riducendo così la crescita dell'economia. Quanto rendimento possiamo dunque attenderci dagli investimenti infrastrutturali? Con modelli quantitativi, si può tentare di tener conto dell'interdipendenza tra infrastrutture, crescita economica e benessere. Tuttavia, numerose analisi empiriche hanno mostrato che la valutazione è molto complessa, poiché i nuovi investimenti infrastrutturali interagiscono con l'evoluzione tecnologica e con altre variabili esogene in modo difficilmente prevedibile.

In altre parole, il problema dei livelli ottimali delle infrastrutture si pone in un contesto non statico, ma dinamico. La necessità di progettare infrastrutture e servizi in misura funzionale all'espansione economica futura determina un notevole grado di incertezza. L'adeguamento dinamico deve tenere il passo con una serie di fattori di diversa natura anche a livello territoriale che possono essere gestiti mediante strumenti di pianificazione integrata.

1.3 I servizi infrastrutturali

Tradizionalmente, il termine "infrastruttura" si riferisce a qualsiasi capitale durevole, tangibile o intangibile, utilizzabile per ogni operazione o sistema, ma che non appartiene all'organizzazione degli utilizzatori.

Questo concetto, sufficientemente ampio da comprendere i sistemi infrastrutturali della nuova economia, è molto simile al "capitale fisso sociale" definito da Albert O. Hirschman (1958, *The Strategy of Economic Development*) inteso come capitale durevole esterno al patrimonio degli utilizzatori, ma necessario per le attività di questi ultimi.

Gli investimenti in infrastrutture possono essere considerati come una sottocategoria dei "beni pubblici" definiti originariamente da Paul A. Samuelson (1954, *The Pure Theory of Public Expenditure*), caratterizzati da un certo grado di non rivalità (una persona non può diminuirne la disponibilità per nessun'altra) e di non escludibilità (disponibilità per tutti). Le infrastrutture possono essere viste come beni capitali pubblici assoggettabili a regolamentazione e generatori di servizi utilizzabili come input di produzione o di consumo finale.

Da questa definizione di "infrastruttura" discendono sia l'identificazione dei servizi infrastrutturali, sia il tipo di organizzazione che gli interventi di politica economica e di regolamentazione debbono assumere.

Innanzitutto, gli investimenti in capitale sociale comportano un rendimento che non può essere interamente internalizzato da singoli soggetti investitori in quanto producono esternalità positive che si riflettono in guadagni diretti e indiretti per l'intera collettività. Ciò implica che, se l'investimento infrastrutturale fosse lasciato esclusivamente all'iniziativa privata, il livello raggiunto sarebbe quello determinato dal *break even point* del rendimento appropriabile privatamente, che risulterebbe più basso di quello sociale e, talvolta, tanto basso da escludere la convenienza all'investimento stesso.

La nozione di infrastruttura è quindi più ampia di quella tradizionalmente considerata con il termine "lavori pubblici" che si riferisce a strade, autostrade, ponti, porti e aeroporti, produzione e distribuzione di elettricità, acqua e gas, smaltimento dei rifiuti, telecomunicazioni, infrastrutture critiche (quali la protezione civile, le autoambulanze, strutture di contenimento di fiumi).

In secondo luogo, seguendo un principio molto vicino a quello della sussidiarietà, l'intervento delle risorse messe a disposizione della collettività è insostituibile con quello delle risorse appartenenti ai singoli privati. Ciò non implica e non richiede che le infrastrutture siano necessariamente realizzate e gestite da imprese pubbliche.

Analogamente, nella fase di regime, la gestione dei servizi infrastrutturali può essere commissionata a imprese private o pubbliche sotto il controllo di un'appropriata regolamentazione. In effetti, in quasi tutti i paesi economicamente avanzati, vi è stata una evoluzione negli ultimi due decenni del ruolo dello Stato in campo economico, abbandonando progressivamente il ruolo di operatore diretto a vantaggio di quello di organizzatore, regolatore e controllore.

Il problema dell'ottimizzazione, della creazione e della gestione dei servizi infrastrutturali non può essere risolto con la sola scelta della proprietà pubblica o privata senza affrontare il tema di un'adeguata regolamentazione che comporti sanzioni e incentivi dei comportamenti degli operatori (propedeutici a promuovere la concorrenza e a stimolare lo sviluppo di nuove infrastrutture in linea con il progresso tecnologico e le nuove esigenze del mercato).

Un'altra questione di estremo rilievo è quella della misurazione della qualità dei servizi offerti. In generale, gli indicatori utilizzati per misurare i risultati delle *policy* sono distinti in relazione al profilo di *policy* che essi misurano: si fa riferimento secondo i casi a *input* (risorse finanziarie e umane impiegate), attività o *policy effort* (il risultato: ad esempio il numero di insegnanti per classe), *output* (la fruizione da parte dell'individuo/cittadino: ad esempio le ore di insegnamento consumate), *outcome* (l'impatto: ad esempio, il livello di competenze acquisite).

È necessario esplicitare sulla base di quale teoria/valutazione/casi osservati si prediliga un certo indicatore come misura sintetica del livello di servizio: ad esempio si ipotizza che il raggiungimento di tale obiettivo abbia ricadute

positive su altri aspetti strategici del settore, modifichi la percezione e quindi l'attrattività del territorio da parte dei cittadini, comporti benefici (reali o percepiti) per i cittadini e le imprese anche su altri aspetti, inneschi effetti desiderati sullo sviluppo. In altre parole occorre valutare in quale punto della "catena degli impatti" sia più utile/opportuno misurare la qualità dei servizi offerti.

Sulla base dei lavori per la valutazione della qualità effettiva dei servizi pubblici condotta recentemente dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP, 2010), la Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e la Trasparenza delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) ha individuato le dimensioni rilevanti per la misurazione della qualità effettiva dei servizi pubblici. "L'analisi della qualità effettiva di un servizio indica in che modo e in che misura un'organizzazione eroga servizi di qualità, che danno cioè una risposta pronta, coerente ed esauriente alle richieste potenziali degli utenti e minimizza il disturbo, il numero dei passaggi necessari, i disagi o gli imprevisti provocati da disservizi".

Essa non comprende la qualità dei processi di erogazione, che riguardano piuttosto aspetti di efficienza, e che ricadono solo indirettamente sul cittadino, né la percezione soggettiva degli utenti. La CIVIT identifica quattro dimensioni essenziali: accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia.

Il gruppo di lavoro "Qualità dei servizi", istituito nell'ambito del progetto BES (Benessere equo e sostenibile) e condotto dall'Istat, tuttavia ha attribuito attenzione anche alla valutazione della dotazione infrastrutturale nella sua funzionalità ed efficienza. La dotazione infrastrutturale rappresenta tuttavia in numerosi casi solo un pre-requisito al raggiungimento di uno standard elevato nell'erogazione dei servizi.

2. La definizione del concetto di infrastruttura e le problematiche legate alla sua quantificazione

A partire dalla fine degli anni ottanta sono stati condotti numerosi studi che analizzano la relazione esistente tra la dotazione di infrastrutture e lo sviluppo economico di un territorio. In tutti è riconosciuta l'esistenza di un forte legame tra infrastrutturazione e crescita economica di un'area. Tra questi lavori si cita, ad esempio, quello prodotto da D. A. Aschauer (1989) considerato uno dei più significativi. Egli, nello studio empirico realizzato su una serie storica dal 1949 al 1985 della produzione Usa riscontra, all'interno della funzione di produzione, una elasticità per il fattore capitale pubblico positiva e significativamente elevata, attribuendo così a questo un ruolo determinante per la crescita economica di un paese.

Nello stesso ambito teorico si colloca il lavoro più significativo a livello europeo, quello svolto negli anni ottanta dal gruppo di studio sulle infrastrutture per la Comunità europea coordinato da D. Biehl. L'autore attribuisce alle infrastrutture un ruolo determinante nello sviluppo regionale, misurato in termini di reddito, produttività ed occupazione. «Una regione ben dotata di infrastrutture avrà un vantaggio comparato rispetto ad una meno dotata e questo si tradurrà in un più elevato PIL regionale pro-capite o per persona occupata e/o anche in un più elevato livello di occupazione. Da ciò consegue che la produttività, i redditi e l'occupazione regionale sono funzione crescente della dotazione di infrastrutture» (Biehl, 1991). Secondo Biehl, inoltre, le infrastrutture sono, tra le determinanti lo sviluppo regionale, quelle che maggiormente possono essere oggetto di diretto intervento dei decisori di politica economica. Elemento, quest'ultimo, che fa emergere la necessità di quantificazione della reale presenza nel territorio di infrastrutture. La letteratura più recente conferma la relazione positiva esistente fra dotazione infrastrutturale e variabili macroeco-

nomiche sebbene, in funzione del modello applicato, i risultati empirici assegnano a tale relazione diverse intensità. Un recente lavoro pubblicato dalla Banca d'Italia inoltre conferma, anche per l'Italia, che il capitale pubblico influisce positivamente sul Pil, in particolare lo studio mette in luce che «l'elasticità è positiva sia nel Sud, sia nel Nord del paese, ribadendo ancora una volta […] la notevole importanza delle infrastrutture per la crescita economica dell'Italia. Nel Sud, però, la produttività marginale del capitale pubblico è inferiore nel confronto con il Nord; potrebbero avervi influito inefficienze nel processo di spesa […]» (Di Giacinto et al., 2011).

In letteratura il problema della quantificazione del livello infrastrutturale di un'area trova due possibili soluzioni: la prima di queste misura il livello di infrastrutturazione di un'area in termini monetari, l'altra in termini fisici.

Il primo approccio fornisce una stima dello *stock* di capitale pubblico che si basa sull'applicazione della tecnica dell'inventario permanente che, come noto, procede elaborando una stima a prezzi costanti partendo dagli investimenti realizzati in passato e ancora in vita dai quali si detraggono le annate "già vissute" secondo una opportuna funzione di uscita. La stima così ottenuta si riferisce al capitale lordo. Il capitale netto si ottiene applicando una opportuna legge di ammortamento che tenga conto della decrescente produttività dei beni più anziani. La stima della consistenza delle infrastrutture così ottenuta si basa quindi sugli esborsi monetari per la loro costruzione, non tenendo conto di due importanti elementi quali i diversi livelli di efficienza e i differenziali di costo dovuti alla diversa orografia del territorio.

Il secondo approccio procede individuando una misura della consistenza fisica di capitale pubblico presente nel territorio. Essa rappresenta una versione semplificata del metodo dell'inventario comune, del quale evita la fase di determinazione del prezzo dei singoli beni capitali (Mazziotta, 2005). Mediante questo approccio si giunge alla formulazione di un set di indicatori che esprimono la dotazione nel territorio di infrastrutture. Gli ostacoli principali riguardano la disponibilità di dati, la scelta degli indicatori più rappresentativi e il loro trattamento per renderli confrontabili. I due modi di procedere descritti, partendo da concettualizzazioni e quindi da variabili di base completamente diverse, producono misure del fenomeno dissimili ma non contrapposte, nel senso che una lettura congiunta permetterebbe di trarre importanti informazioni supplementari circa l'efficienza con cui, in diverse aree del Paese, si è riusciti nel tempo a trasformare risorse finanziarie in opere finite (Picci, 2001, Mazziotta, 2005).

Per una corretta misurazione della presenza di infrastrutture in un territorio è però necessario applicare un criterio di classificazione delle medesime. Niles M. Hansen distingue le infrastrutture in economiche e sociali a seconda che agiscano sul livello di sviluppo economico di un territorio in modo diretto o indiretto. «*The division of local public overhead capital (OC) into two components, "social" overhead capital (SOC) and "economic" overhead capital (EOC). […] Those items classified as EOC are primarily oriented toward the support of directly productive activities or toward the movement of economic goods. SOC items […] may also increase productivity, the way in which they do so is much less direct than in the case for EOC items*».

Le infrastrutture di tipo economico, che supportano direttamente le attività produttive, sono strade, autostrade, aeroporti, trasporto navale, reti fognarie, acquedotti, reti di distribuzione dell'acqua, reti del gas, dell'elettricità, impianti di irrigazione e strutture per il trasferimento delle merci. Le infrastrutture di tipo sociale, finalizzate ad accrescere il benessere sociale e indirettamente ad agire sulla produttività economica, sono scuole, strutture per la sicurezza pubblica, edilizia pubblica (non riconducibile a spese di natura economica), impianti di smaltimento dei rifiuti, ospedali, impianti sportivi, aree verdi, interventi di bonifica e risanamento urbano, case di riposo, strutture per l'assistenza residenziale (Hansen, 1965).

Aschauer (1989) attribuisce al capitale pubblico un ruolo determinante per la crescita economica di un paese, in particolare alla componente delle *core infrastructure*, a cui è associato, nella funzione di produzione, il più alto coefficiente di elasticità. Le *core infrastructure* includono per l'autore strade e autostrade, aeroporti, trasporto pubblico, servizi elettrici e del gas, rete di distribuzione dell'acqua e rete fognaria. Anche Picci e Bonaglia analizzano la composizione del capitale pubblico in termini di capitale *core* e *non-core*. «Il primo comprende le tipologie di infrastrutture più immediatamente collegate al processo produttivo (nel caso presente: strade e aeroporti, ferrovie e altre linee di trasporto, marittime, lacuali e fluviali, idrauliche, impianti elettrici, bonifiche e impianti di comunicazione). Le infrastrutture *non-core* sono una componente residuale. Il rapporto tra capitale *core* e *non-core* è più elevato nel Nord piuttosto che nel Sud e a partire dalla metà degli anni '70 registra una costante diminuzione» (Picci e Bonaglia, 2000). Lo stesso tipo di classificazione è adottato in un lavoro di C. Mastromarco e U. Woitek (2004) nel quale il capitale pubblico è esplicitamente diviso, all'interno della funzione di produzione, in componente *core* e *non core*, e dove empiricamente si evidenzia il ruolo che ciascuna componente assume nel determinare il diverso grado di sviluppo nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud.

In letteratura, è anche frequente distinguere le infrastrutture in materiali e immateriali riferendosi con le prime alle reti di trasporto, di distribuzione di acqua, dell'energia, eccetera, con le seconde alle strutture per lo sviluppo, l'innovazione e la formazione quali ad esempio centri di ricerca, reti di diffusione di innovazione, servizi alle imprese eccetera. La crescente importanza assunta dalle infrastrutture immateriali nelle economie avanzate fa emergere la necessità di superare una definizione di infrastruttura comprendente solo gli elementi "tradizionalmente" misurati nella dotazione infrastrutturale (Di Palma, Mazziotta, Rosa, 1998).

In Biehl (1991) emerge la distinzione tra infrastrutture a rete ed infrastrutture a nucleo. Le prime (strade, ferrovie, vie d'acqua, reti di comunicazione, sistemi di approvvigionamento di energia ed acqua), rispetto alle seconde (scuole, ospedali e musei), sono caratterizzate da un grado relativamente più elevato di immobilità, indivisibilità, non sostituibilità e polivalenza. Quest'ultima distinzione richiama un altro aspetto tipico delle infrastrutture a nucleo o puntuali, legato alla loro capacità di attrazione. Qualora il bacino di utenza coincida con l'unità territoriale in cui è localizzata l'infrastruttura, o sia lecito ipotizzare che la sua capacità di attrazione sia prossima a zero, l'infrastruttura è assimilabile e quelle a rete in quanto diffusa in modo capillare sul territorio. Se si ipotizza invece che la capacità di attrazione dell'infrastruttura puntuale sia positiva, allora, la sua scarsa diffusione sul territorio rende necessario un trattamento diversificato.

Il prospetto che segue fornisce un quadro riepilogativo delle varie classificazioni menzionate.

Prospetto 1.1 - Classificazioni delle infrastrutture e relativi riferimenti in letteratura

Hansen (1965)	Aschauer (1989)	Di Palma, Mazziotta, Rosa (1998)	Biehl (1991)
Economiche	Core	Materiali	A rete
Reti stradali	Reti stradali	Reti di trasporto	Reti stradali
Aeroporti	Aeroporti		Reti ferroviarie
Porti	Porti		Vie d'acqua
Reti fognarie	Reti fognarie	Distribuzione dell'acqua	Reti di comunicazione
Acquedotti e reti di distribuzione dell'acqua	Acquedotti		Sistemi di approvvigionamento di energia e di acqua
Reti del gas	Reti del gas		
Reti di elettricità	Reti di elettricità	Reti di energia	
Impianti di irrigazione			
Strutture per il trasferimento delle merci			
	Trasporto pubblico		
Sociali	Non core	Immateriali	Puntuali
Scuole	Componente residuale	Strutture per lo sviluppo, l'innovazione e la Formazione	Scuole
Sicurezza pubblica			Ospedali
Edilizia pubblica			Musei
Impianti di smaltimento dei rifiuti			
Ospedali			
Impianti sportivi			
Aree verdi			
Interventi di bonifica e risanamento urbano			
Case di riposo			
Strutture per l'assistenza residenziale			
Impianti sportivi			

Un altro importante aspetto, che in alcuni settori limita le capacità di analisi soprattutto a livello territoriale, è la disponibilità di fonti statistiche ufficiali cioè che provengano da indagini ed elaborazioni inserite nel Programma statistico nazionale (Psn) in vigore. Molte delle fonti raccolte nell'Atlante statistico delle infrastrutture prodotto dall'Istat rispettano questa qualità, tuttavia esistono enti che, pur essendo i soli produttori o detentori di informazioni per specifici settori, non appartengono al sistema della statistica ufficiale. È il caso ad esempio della Banca d'Italia e delle Poste italiane S.p.A. per i dati sull'intermediazione monetaria, dell'Aiscat per i dati sulle autostrade, dell'Enac per i dati sugli aeroporti, dell'Autorità dell'energia elettrica e del gas per i dati sul gas a livello regionale.

L'ufficialità delle fonti, sebbene garantisca un elevato livello nella qualità dei dati, fa scontare, in alcuni casi, la mancata copertura informativa delle dimensioni, delle sotto-aree e delle aree coinvolte. La dimensione della dotazione fisica non è ad esempio descritta in modo soddisfacente nel caso delle reti per la raccolta, distribuzione e defluizione dell'acqua, di cui si dispone della sola acqua erogata e non della lunghezza delle reti. Alcune sotto-aree, quali telecomunicazioni, salubrità dell'aria e delle acque, sport sono completamente prive di informazioni territoriali. Altre volte tale carenza riguarda intere aree, quali ad esempio la ricerca o la giustizia e sicurezza, settori per i quali sono disponibili scarse informazioni sulla dotazione infrastrutturale.

Alcuni cambiamenti giuridico-amministrativi[2] hanno poi creato un vuoto temporale nella disponibilità di informazioni statistiche in quanto hanno trasferito ad altri enti la gestione amministrativa di alcune infrastrutture: è il caso ad esempio della gestione di alcune tipologie di rete stradale che sono state decentrate dall'Anas verso le Regioni (ed in alcuni casi verso le province). I tempi di attuazione operativa di questi trasferimenti di competenze ha ovviamente anche una ricaduta sulla disponibilità di informazioni, ad esempio, sulla lunghezza della rete stradale ordinaria del nostro paese.

Altro elemento che, sempre in alcuni settori specifici, può limitare la disponibilità di statistiche è la progressiva apertura verso il mercato di servizi una volta a gestione totalmente pubblica e che si trovavano praticamente in regime di monopolio. In questi casi (come ad esempio il traffico merci su ferrovia) le statistiche sulla dotazione e/o sull'entità del traffico ferroviario possono essere dati "sensibili" in termini di un loro utilizzo come *proxy* per valutare le potenzialità del mercato e quindi favorire o meno, seppur indirettamente, la nascita di nuovi operatori nel settore.

Infine, poco si sa, o perlomeno in maniera sufficientemente sistematica ed esaustiva, sulla qualità dei servizi erogati dalla rete infrastrutturale italiana, in particolar modo rispetto alle quattro dimensioni essenziali identificate dalla CIVIT (accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia).

2 Il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112 di Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, ha fissato il trasferimento di strade e autostrade, già appartenenti al demanio statale, al demanio delle regioni ovvero, con leggi regionali, al demanio degli enti locali.

3. Cosa ha fatto l'Istat per le statistiche sulle infrastrutture

L'Istat si occupa di infrastrutture dal 2001 nell'ambito di alcuni progetti in collaborazione con il Ministero per lo Sviluppo economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica. Il progetto iniziale si intitola "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2001-2008" a cui ha fatto seguito "Informazione statistica territoriale e settoriale per le politiche strutturali 2010-2015". Nell'ambito di questi progetti è stato prodotto un sistema di indicatori sulla dotazione e funzionalità delle infrastrutture che si colloca, da un punto di vista concettuale, nella stessa area di ricerca che misura l'offerta di infrastrutture in termini di dotazione fisica. La ragione di tale scelta è legata alle particolari finalità del progetto entro cui l'Istat operava, che doveva produrre strumenti che rispondessero alle esigenze dei soggetti che programmano le politiche di sviluppo territoriale, i quali, nello svolgimento di tale attività necessitano, fra l'altro, di misure del reale livello di infrastrutturazione locale.

Il sistema di indicatori di dotazione e funzionalità delle infrastrutture messo a punto dall'Istat rappresenta un complesso e ampio insieme di dati articolati secondo più livelli territoriali, secondo il sistema di classificazione definito di seguito e, infine, secondo diverse dimensioni concettuali. L'ampiezza del sistema risponde a diverse tipologie di utilizzatori, sebbene esso sia stato messo a punto dando una priorità elle esigenze di *policy*. Esso fornisce informazioni quantitative, relative alla dotazione sia di risorse intese in senso fisico sia nell'accezione più ampia di servizi, e qualitative riferite alla funzionalità dei servizi stessi.

Il livello di infrastrutturazione di un'area espresso in termini fisici è tradizionalmente riferito alla presenza di risorse fisiche in senso stretto. Gli indicatori misurano, ad esempio nell'area delle infrastrutture sanitarie, la disponibilità di ospedali e posti letto per le varie specializzazioni; oppure, nell'area delle infrastrutture per l'istruzione, gli edifici scolastici e le aule. L'Istat, accanto alle misure di dotazione fisica in senso stretto, fornisce anche misure relative agli aspetti complementari alla presenza del bene fisico, quali le risorse umane e strumentali.

La dotazione così intesa esprime, non solo la presenza della infrastruttura vera e propria sul territorio, ma anche l'offerta di servizi annessi all'infrastruttura. L'area della sanità viene ad esempio integrata con indicatori relativi alla presenza di personale medico e di apparecchiature diagnostiche, mentre l'istruzione è arricchita di misure relative alla presenza di personale insegnante e di vari servizi offerti (mensa, scuolabus, eccetera). Mediante questa integrazione si intende fornire uno strumento che consenta di ottenere una misura anche sul funzionamento dell'infrastruttura ovvero una misura che non prescinda dalla presenza del personale che ne attui la funzione.

Se, oltre a ciò, si tiene conto anche delle modalità con cui la funzione viene attuata, si individua una nuova dimensione legata ad aspetti tipicamente qualitativi dell'infrastruttura. Il set di indicatori relativi a questa nuova dimensione, definita di funzionalità, include, nello specifico, misure relative alle modalità organizzative dell'attività e al suo livello di utilizzazione. Il tentativo di fornire, in via sperimentale, una misura qualitativa delle infrastrutture, ha indotto ad adottare una definizione del concetto di funzionalità ristretta ad alcuni aspetti essenziali, che per di più non sempre sono rappresentati da un insieme di indicatori calcolabili. Proseguendo con l'esempio, l'area della sanità è ulteriormente integrata da indicatori relativi al rapporto tra il numero di medici e di posti letto ovvero al tasso di utilizzazione delle strutture ospedaliere; nell'istruzione si aggiungono indicatori quali, ad esempio, la dimensione media delle classi e la percentuale di insegnanti delle scuole statali sul totale.

La selezione degli indicatori è avvenuta nel rispetto dei seguenti criteri, ordinati secondo le priorità attribuitegli:

- rilevanza e rappresentatività rispetto a ciascuno dei tre aspetti considerati (dotazione in senso fisico, di servizi e funzionalità);
- disponibilità di fonti ufficiali che garantissero qualità e riproducibilità in serie storica.
- solidità scientifica, nel senso che si è operata un'attenta consultazione della letteratura e quando possibile di esperti al fine di garantire la più ampia condivisione in relazione a ciascuna area considerata;
- predisposizione a mostrare un *trend* durante il tempo;
- sensibilità a cambiamenti nelle politiche o nelle attività collegate.

Il sistema di indicatori è articolato secondo la classificazione definita in macroaree, aree e sottoaree; all'interno di ciascuna sottoarea si hanno indicatori di dotazione e indicatori di funzionalità.

Il sistema di classificazione adottato dall'Istat prevede tre grandi aree di interesse: infrastrutture economiche, infrastrutture sociali e strutture del territorio. La distinzione delle infrastrutture in economiche e sociali si ispira essenzialmente a quella proposta da Hansen, mentre le strutture del territorio comprendono servizi che, seppure oggetto di investimenti e attività private, hanno effetti sull'attrattività del territorio, sulla qualità della vita e sulle dinamiche di sviluppo. Lo schema che segue illustra la composizione delle macro-aree in aree e sotto-aree.

Le infrastrutture economiche comprendono le aree relative alle reti per il trasporto delle merci e delle persone e quelle per il trasporto dell'energia, dell'acqua e del gas. La macroarea relativa alle infrastrutture di natura sociale comprende quattro aree: le infrastrutture della sanità, dell'istruzione, della cultura, dell'ambiente e della ricerca e sviluppo. Non sono attualmente presenti nello schema importanti dimensioni quali quelle relative alle telecomunicazioni e alla giustizia e sicurezza. Questi settori non sono stati fino ad oggi inclusi nel sistema a causa della mancanza di dati ad un livello territoriale sufficientemente raffinato e tali da garantire la copertura di tutte le dimensioni concettuali individuate. L'ultima macroarea riguarda le strutture del territorio e include le risorse del commercio, del turismo e dell'intermediazione monetaria. Le sotto-aree descrivono ciascuna area nella sua integralità. Ciascuna sotto-area è a sua volta articolata secondo due dimensioni, di dotazione e di funzionalità.

Prospetto 1.2 - Classificazioni per macro-aree, aree e sotto-aree

INFRASTRUTTURE ECONOMICHE	
La rete dei trasporti	Trasporti stradali Trasporti ferroviari Trasporti aerei Trasporti marittimi Altri aspetti
Le reti di energia	Reti di energia elettrica Reti del gas Raccolta, distribuzione, defluizione dell'acqua Altri aspetti

INFRASTRUTTURE SOCIALI	
Le infrastrutture sanitarie	Assistenza ospedaliera Assistenza sanitaria distrettuale Assistenza sociosanitaria Altri aspetti
Le infrastrutture dell'istruzione	Istruzione prescolastica (scuola materna) Istruzione elementare Istruzione secondaria inferiore Istruzione dell'obbligo Istruzione secondaria superiore Istruzione universitaria Altri aspetti
Le infrastrutture della cultura	Patrimonio storico, artistico e culturale Teatro, musica, cinema e trattenimenti vari Sport Altri aspetti
Le infrastrutture ambientali	Depurazione dell'acqua Smaltimento dei rifiuti Aree verdi Altri aspetti
Attività di innovazione, ricerca e sviluppo e le infrastrutture tecnologiche e della comunicazione	Innovazione, ricerca e sviluppo Tecnologia e comunicazione
STRUTTURE DEL TERRITORIO	
Le strutture di ricettività turistica	Ricettività totale (alberghiera e complementare) Altri aspetti
Le strutture del commercio	Commercio al dettaglio Commercio all'ingrosso Altri aspetti
Le strutture dell'intermediazione monetaria	Intermediazione monetaria Altri aspetti

Il sistema illustrato può essere facilmente raccordato con la classificazione delle attività economiche; infatti ogni singola sotto-area o aggregazione di esse costituisce una voce della classificazione delle attività economiche (Ateco).

Altra caratteristica del sistema è la corrispondenza delle sotto-aree con alcuni settori, quelli significativi da un punto di vista delle infrastrutture, in cui è articolata la classificazione dei Conti pubblici territoriali. I Conti riportano i dati relativi alla spesa pubblica e sono classificati secondo criteri, per assi prioritari, per funzioni e per settori, raccordabili

tra di loro. La corrispondenza di queste classificazioni con quella adottata per le infrastrutture, se pienamente realizzata, consentirebbe di disporre di uno strumento utile alla lettura congiunta di due fonti di dati, l'una espressa in termini fisici e l'altra in termini monetari.

4. L'Atlante statistico delle infrastrutture: contenuti e innovazioni

L'Atlante statistico delle infrastrutture dell'Istat raccoglie e organizza il patrimonio informativo statistico messo a disposizione dall'Istituto e dai soggetti appartenenti al Sistan[3], in grado di misurare i diversi aspetti della dotazione e della funzionalità delle infrastrutture intese, come detto, in una accezione ampia che comprende quelle a prevalente destinazione di tipo civile (istruzione, sanità, assistenza, eccetera), a prevalente destinazione economica (reti di trasporto, reti dell'energia, eccetera) e le strutture del territorio che fanno riferimento a tipologie di strutture e servizi che hanno forti effetti sulla capacità di attrazione di un'area (commercio, intermediazione monetaria, strutture turistiche, eccetera).

L'informazione fornita è significativa a tutti i livelli territoriali a partire da quello provinciale: ciò significa che l'utenza dispone di una base dati che consente di produrre elaborazioni significative a livello sia provinciale sia regionale. La realizzazione di una base dati siffatta ha comportato un intenso lavoro di indagine sulla disponibilità di dati ufficiali su scala NUTS2 e NUTS3[4]. Ovviamente il numero di variabili disponibili a livello NUTS2 è maggiore rispetto a quello disponibile a livello NUTS3. Le aree tematiche per cui ciò si verifica con maggiore intensità sono energia, reti stradali, ambiente, commercio, istruzione universitaria e infrastrutture per la ricerca e sviluppo e l'innovazione, tanto che per queste aree la fotografia regionale del livello di infrastrutturazione risulta significativamente più accurata di quella che si può ottenere a livello provinciale.

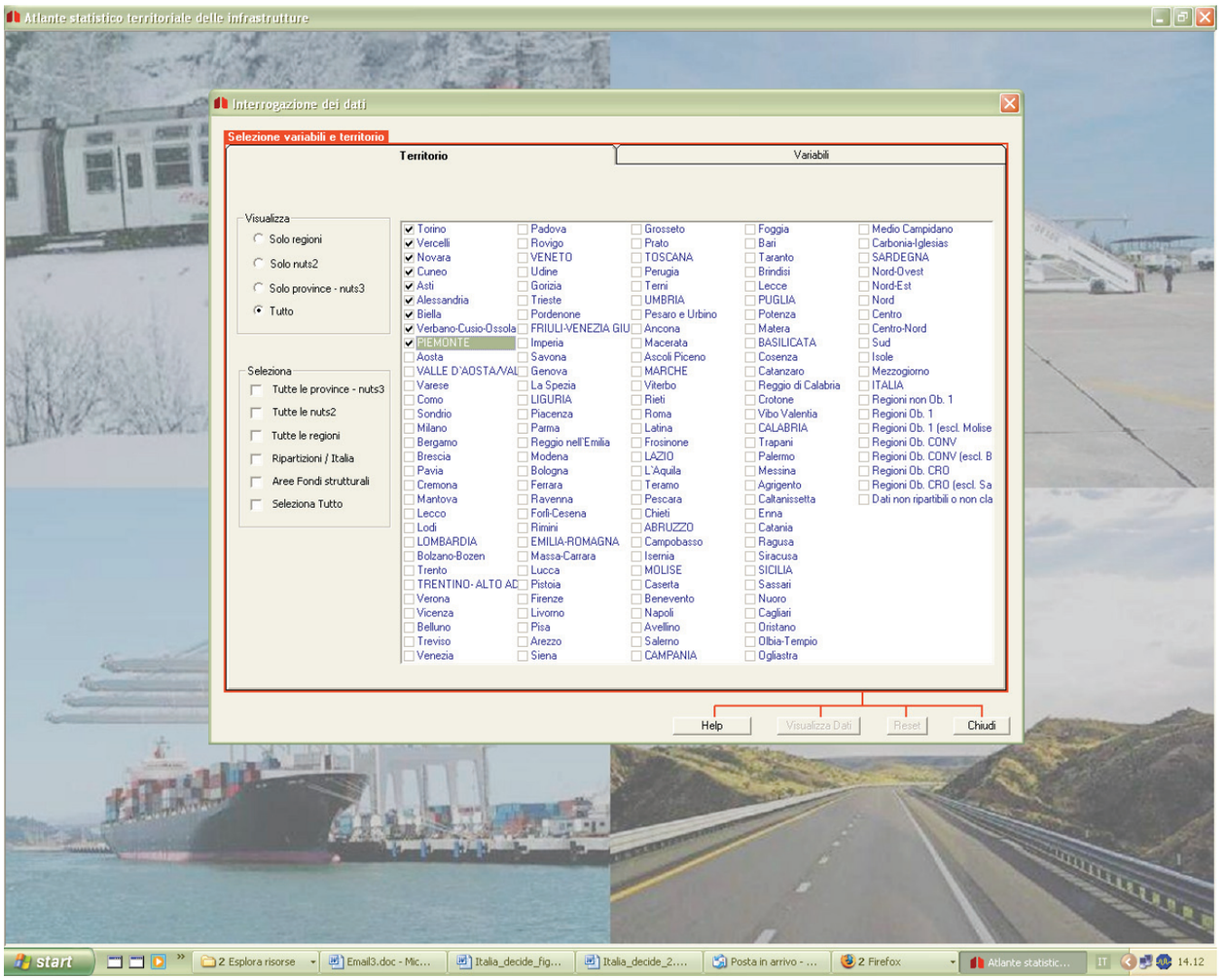
L'Atlante viene diffuso sia mediante il tradizionale supporto cartaceo, sia mediante un *software* installabile in locale che consente non solo interrogazioni dinamiche della base di dati ma anche di effettuare elaborazioni personalizzate sulle variabili semplici e indicatori. L'utente può anche, mediante un modulo cartografico, realizzare mappe tematiche per tutti i livelli territoriali utilizzando sia le variabili sia gli indicatori del sistema.

La funzione di interrogazione dei dati richiede di selezionare prima la scala territoriale che si intende analizzare (Figura 1) e poi le variabili o gli indicatori (Figura 2).

3 Il Sistema statistico nazionale (Sistan) è la rete di soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale. Fanno parte del Sistan: l'Istituto nazionale di statistica (Istat); gli enti e organismi pubblici d'informazione statistica (Inea, Isfol); gli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato e di altri enti pubblici, degli Uffici territoriali del Governo, delle Regioni e Province autonome, delle Province, delle Camere di commercio (Cciaa), dei Comuni, singoli o associati, delle aziende sanitarie locali, nonché gli uffici di statistica dei soggetti privati che svolgono funzioni di interesse pubblico. Il Sistan nasce con il decreto legislativo 322 del 6 settembre 1989, punto di partenza di un processo di riforma della statistica pubblica che ha coinvolto tutte le amministrazioni italiane.

4 La nomenclatura delle unità territoriali statistiche, in acronimo NUTS (dal francese nomenclature des unités territoriales pour la statistiques) identifica la ripartizione del territorio dell'Unione europea a fini statistici. Per l'Italia il livello NUTS2 corrisponde alle nostre regioni (con il dettaglio delle province autonome di Trento e Bolzano), mentre il livello NUTS3 corrisponde alle nostre province.

Figura 1: Selezione del territorio

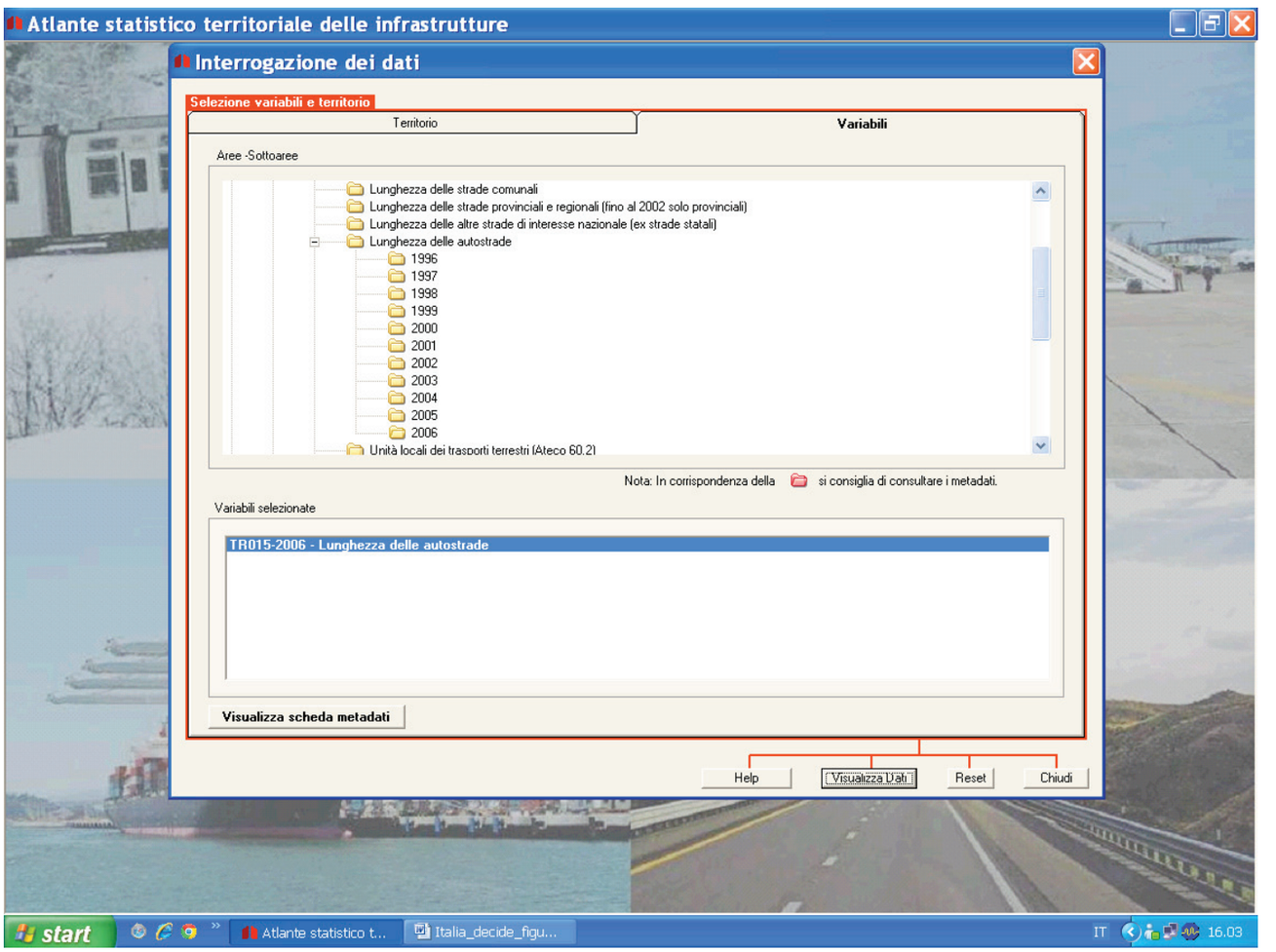


Come si può chiaramente vedere anche dalla Figura 1 sono presenti molte opzioni di scelta che riguardano sia tutto il territorio nazionale che la possibilità di selezionare singole regioni e/o province. È inoltre presente la possibilità di selezionare raggruppamenti territoriali di interesse come le ripartizioni geografiche o le "Obiettivo convergenza (Conv)". Qualsiasi interrogazione di dati può essere esportata e salvata sul proprio personal computer in un foglio *excel*.

Le variabili di base messe a disposizione dell'utente sono oltre 700, utilizzate per costruire circa 600 indicatori statistici rappresentativi dei vari fenomeni considerati. Tutte le tabelle sono comprensive anche dei sub-totali relativi alle ripartizioni geografiche. Tutte le informazioni, variabili di base e indicatori, sono arricchite da due importanti

elementi: la presenza di una serie storica estesa dei dati che parte, quando disponibile, dal 1996 fino all'ultimo dato a oggi reperibile; da un'ampia raccolta di metadati che ne spiegano le principali caratteristiche e guidano l'utente nella loro corretta utilizzazione.

Figura 2: Selezione delle variabili



Mediante il tasto *Visualizza* scheda metadati, presente sulla maschera di selezione delle variabili è anche possibile visualizzare le schede dei metadati (Figure 3 e 4).

Figura 3: Selezione dei metadati per la variabile

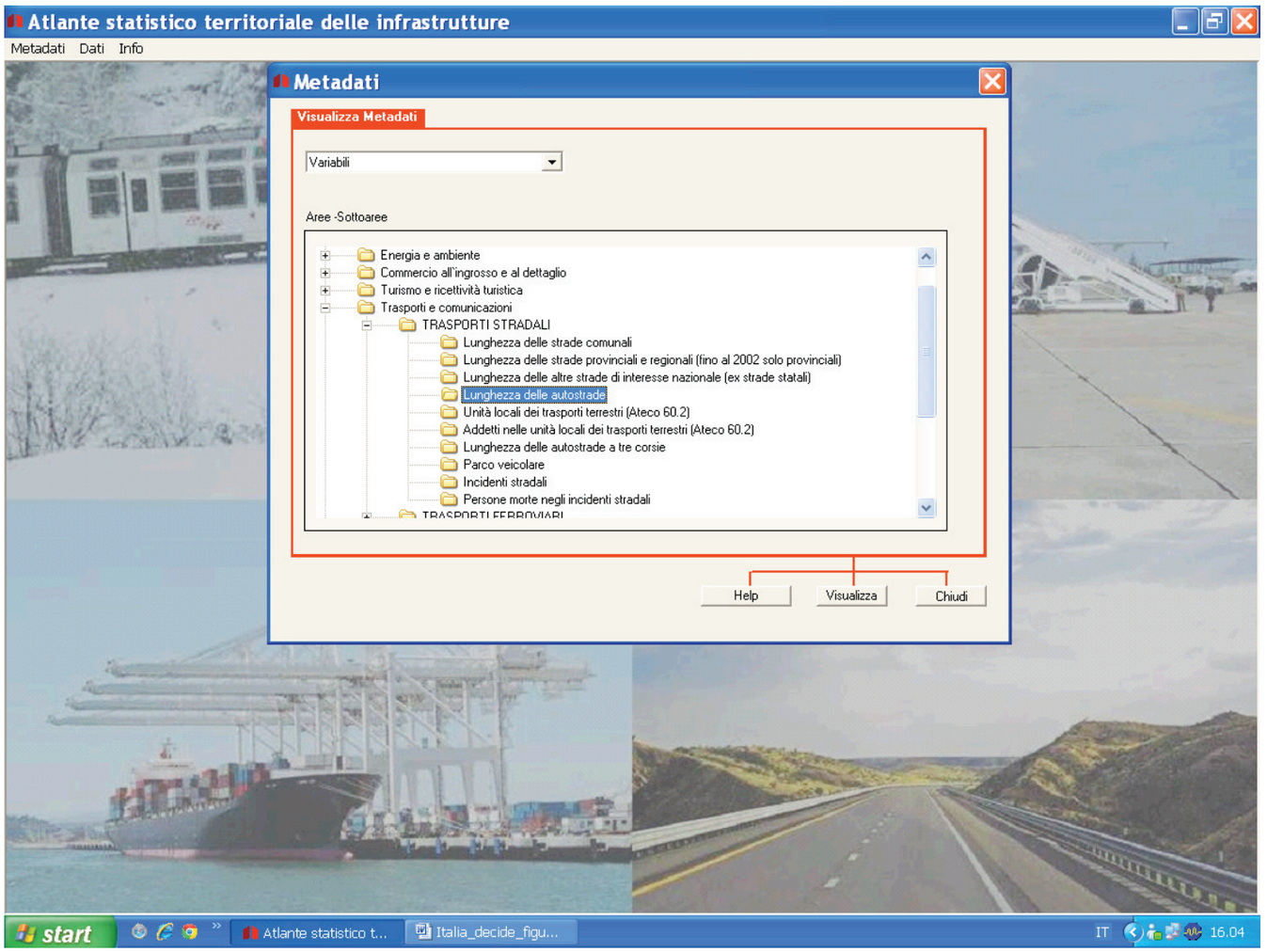
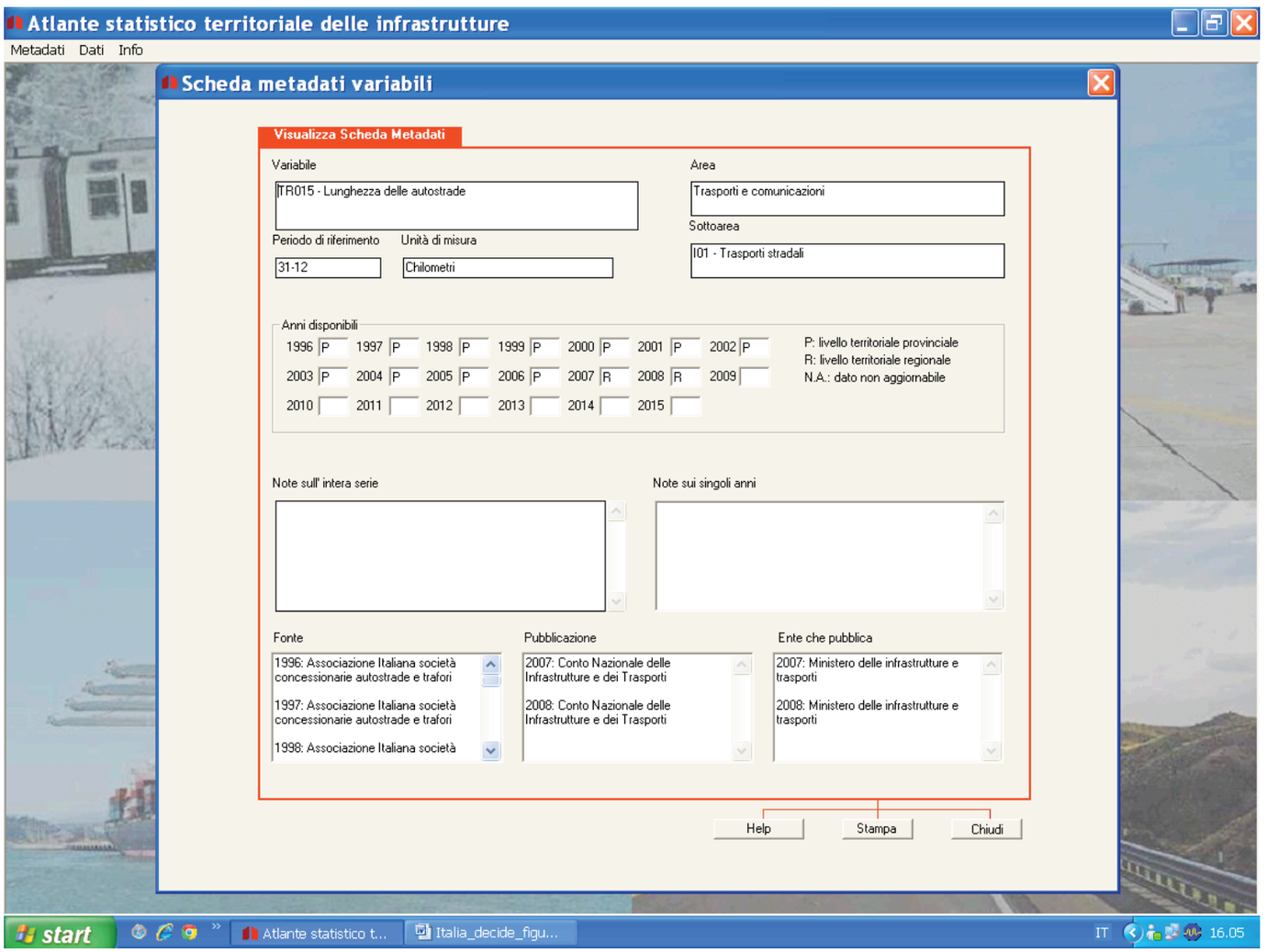
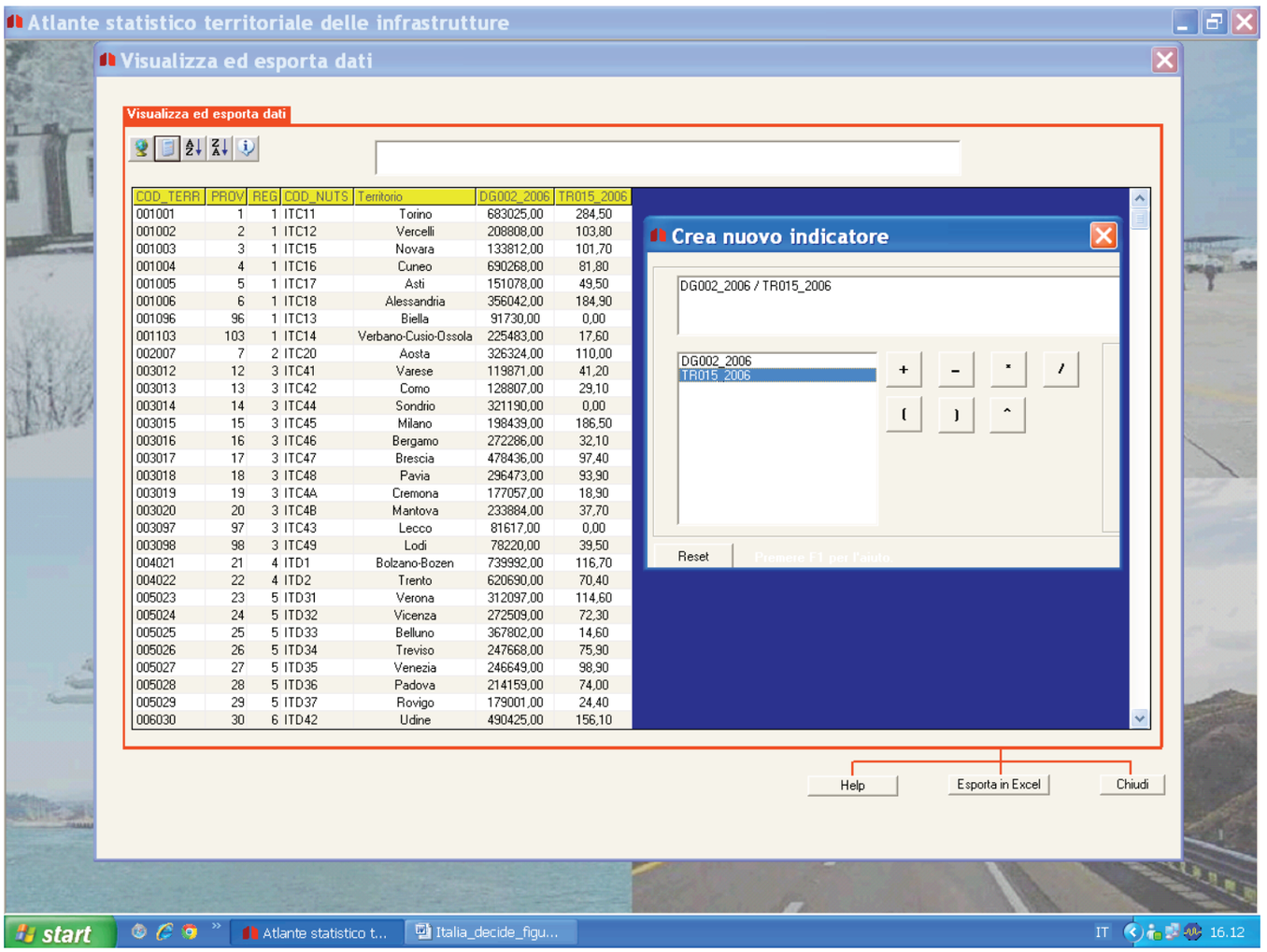


Figura 4: Stampa dei metadati per la variabile



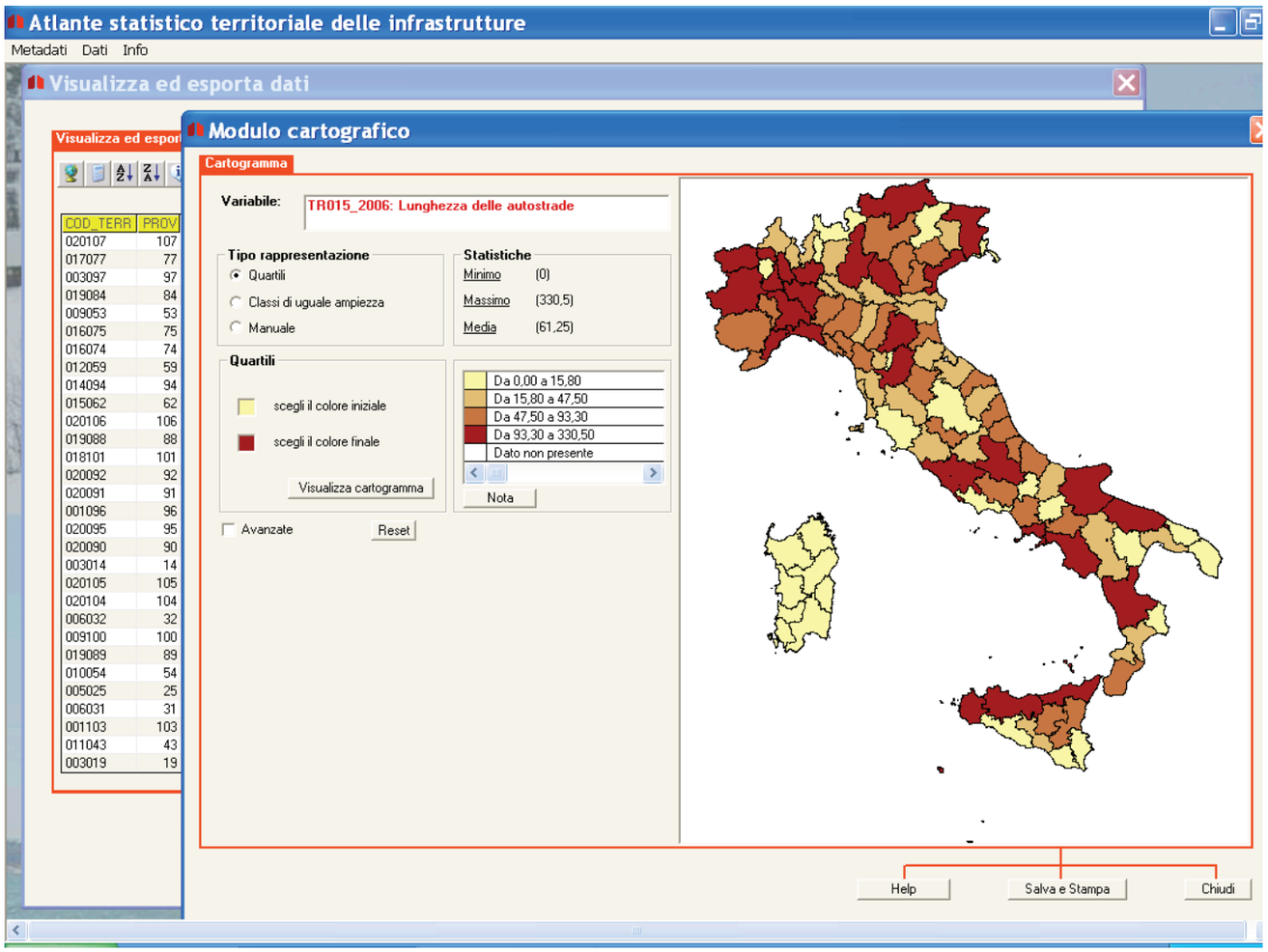
Una volta visualizzate le informazioni selezionate è possibile anche creare nuovi indicatori effettuando operazioni con tutte le variabili di base disponibili (Figura 5).

Figura 5: Creazione di nuovi indicatori



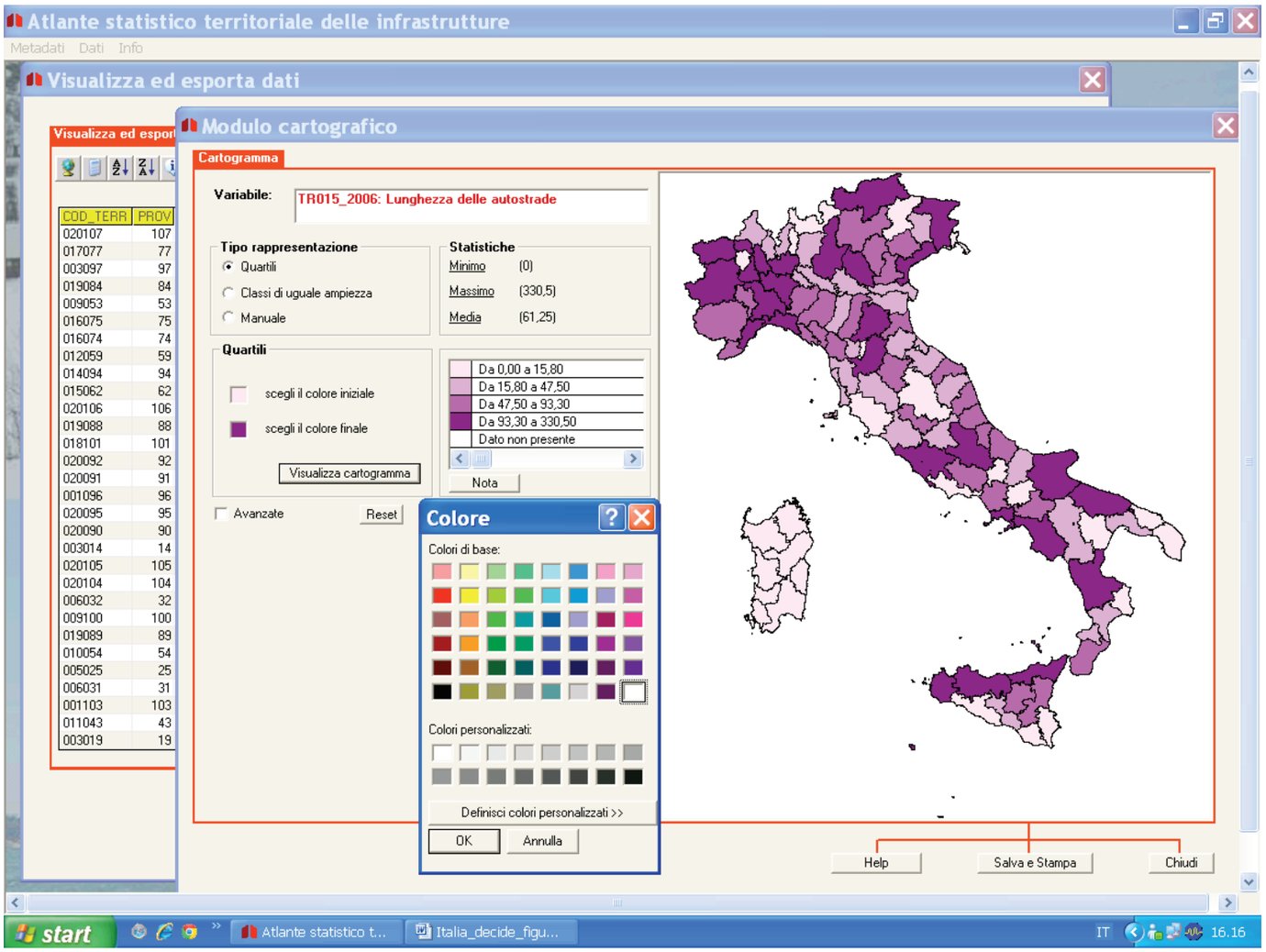
Sui dati interrogati è anche possibile creare mappe tematiche a livello provinciale o regionale (Figura 6). La rappresentazione cartografica dei dati provinciali è realizzata su 103 province negli anni dal 1996 al 2005, a 107 province a partire dal 2006[5]. Le variabili e gli indicatori che presentano eccezioni, ossia la cui distribuzione provinciale è a 107 territori già dal 2005 oppure, all'inverso, la cui distribuzione provinciale è a 103 territori ancora nel 2006, sono gestiti in automatico dal sistema.

Figura 6: Crea cartogramma per la variabile



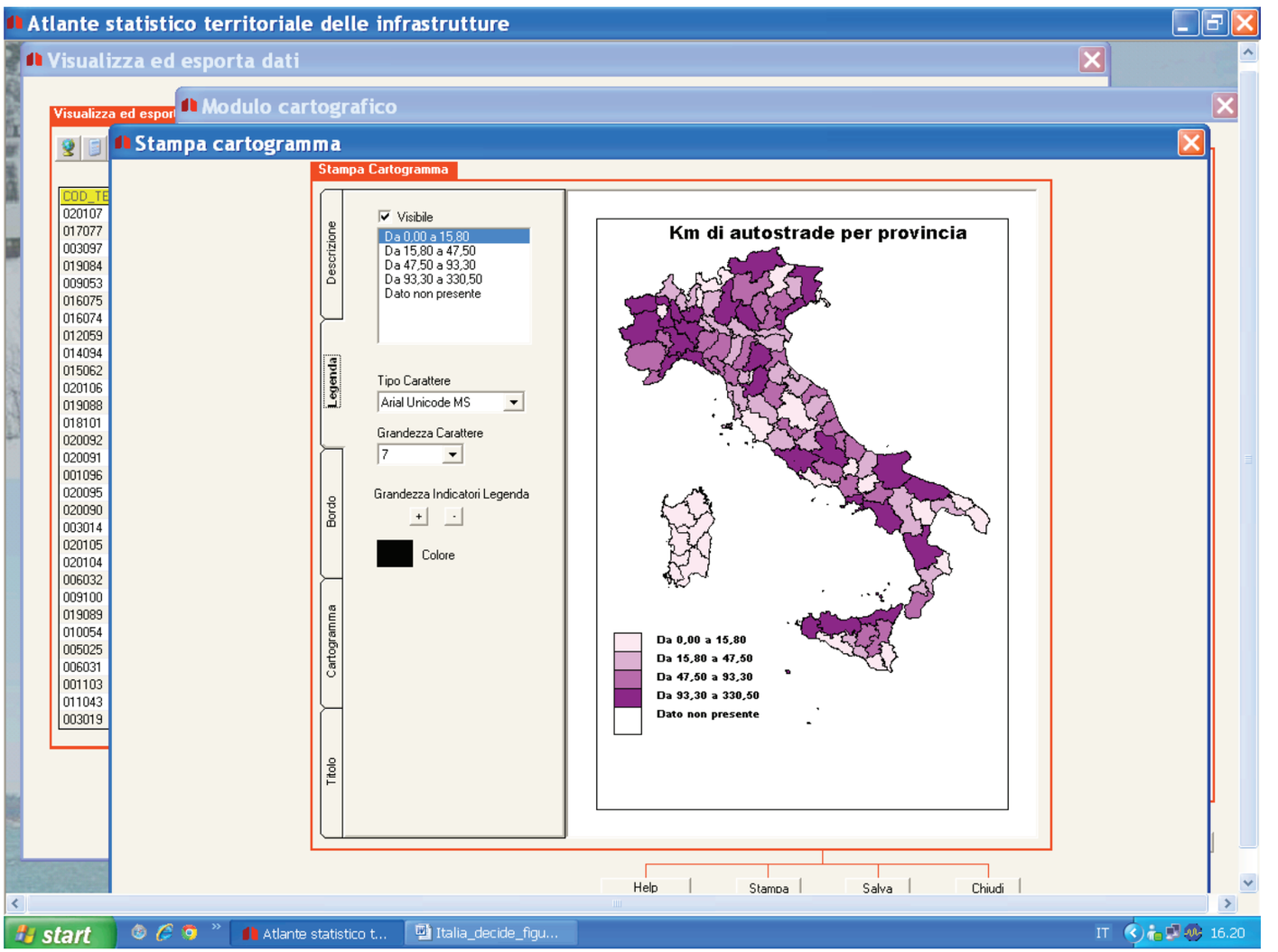
5 Nel 2006 sono infatti state recepite a finalità statistiche le quattro nuove province della Sardegna: Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias

Figura 7: Scelta dei colori del cartogramma per la variabile



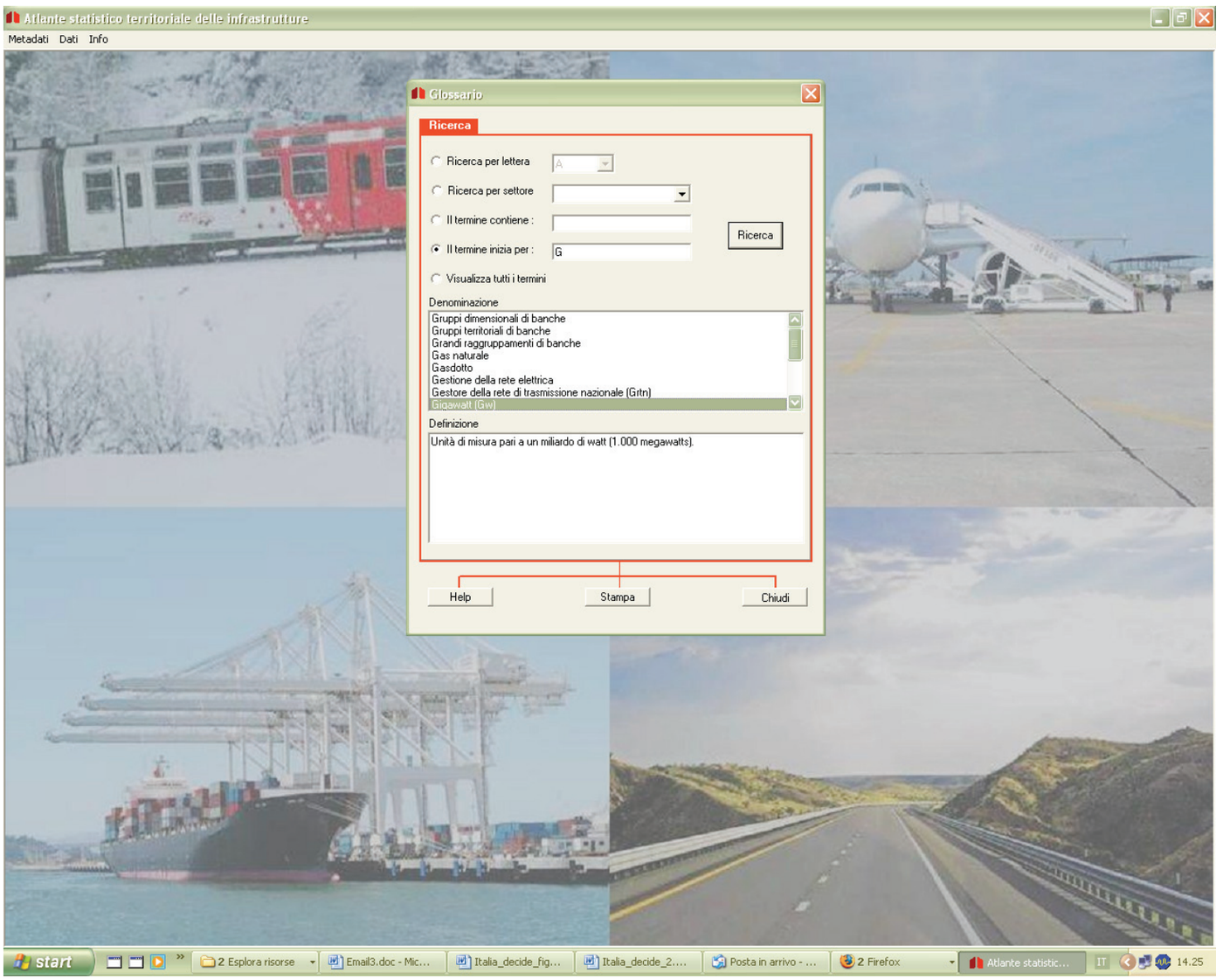
L'*output* del cartogramma può essere personalizzato nel titolo, legenda, bordo, formato del carattere (descrizione) e posizione nel foglio della figura (cartina). È poi possibile salvare l'elaborato sul proprio *personal computer* in formato ulteriormente editabile.

Figura 8: Personalizza la stampa del cartogramma per la variabile



Il sistema contiene anche un glossario dei termini che può essere consultato accedendo alla maschera dei metadati.

Figura 9: Glossario: ricerca della definizione di esercizi complementari tramite l'opzione "il termine inizia per":



6. Le misure di sintesi

Fra le diverse attività che si sono sviluppate intorno alle infrastrutture vi è stato un filone particolarmente innovativo relativo al calcolo di indici di sintesi, su cui sono state prodotte numerose pubblicazione tra cui, nel 2009, un volume sulla dotazione di infrastrutture e servizi nella sanità. Il volume si pone il duplice obiettivo di effettuare una ricognizione degli indicatori di dotazione delle infrastrutture sanitarie sulla base dei bacini informativi disponibili e di sperimentare alcune metodologie di sintesi in ambiti settoriali circoscritti, omogenei e consistenti.

La dotazione di infrastrutture e servizi viene analizzata per sei ambiti sanitari: organizzazione delle Asl, assistenza di base, assistenza clinico-diagnostica extraospedaliera, assistenza territoriale, assistenza ospedaliera pubblica e assistenza ospedaliera privata accreditata. Per ciascun ambito di assistenza sanitaria vengono forniti anche gli indici sintetici di dotazione.

Per rispondere alla necessità di misurare il livello di un fenomeno complesso, non direttamente rilevabile, come la dotazione di infrastrutture e servizi nella sanità si segue generalmente la strada di costruire un indice sintetico, mediante l'applicazione di una opportuna combinazione di indicatori elementari. La misurazione di fenomeni multidimensionali presenta due aspetti principali:

a) la scelta delle informazioni rilevanti (base informativa);
b) l'aggregazione delle informazioni (trattamento dei dati).

La tecnica applicata per il calcolo di queste misure sintetiche di dotazione, che enucleano una molteplicità di indicatori in un unico valore, è il frutto di un'attenta analisi metodologica. Essa ha i seguenti vantaggi:

- produce valori che sono numeri puri e quindi svincolati dall'unità di misura;
- è semplice da riprodurre poiché si compone di pochi passaggi;
- produce valori che sono anche di semplice interpretazione;
- consente inoltre confronti temporali.

La misura ottenuta tiene conto sia del livello medio della dotazione di un'area geografia, che della sua variabilità, riducendo al minimo la perdita di informazione dovuta al processo di sintesi degli indicatori. In questo contesto, la funzione di aggregazione (media aritmetica dei valori standardizzati) viene "corretta" mediante un coefficiente di penalità che dipende, per ciascuna unità territoriale, dalla variabilità degli indicatori rispetto al valor medio ("variabilità orizzontale"). Tale variabilità, misurata attraverso il coefficiente di variazione, consente di penalizzare il punteggio delle unità che, a parità di media aritmetica, hanno un maggiore squilibrio tra i valori degli indicatori utilizzati.

È il caso di rilevare che il contenuto del volume costituisce la prima applicazione da parte dell'Istat di tecniche per la sintesi di indicatori semplici. La presente applicazione riguarda un settore specifico, quello della sanità, ma tali metodologie possono essere applicate per il calcolo di indici sintetici in una molteplicità di altri settori. La metodologia individuata, che è ancora in fase di sperimentazione, si è già dimostrata molto robusta anche per altri ambiti tematici.

Bibliografia essenziale

Banca d'Italia. "*Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*". Seminari e convegni N. 7 aprile 2011. (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/seminari_convegni/infrastrutture)

Biehl, Dieter. "*Il ruolo delle Infrastrutture nello sviluppo regionale*". *In Economie locali in ambiente competitivo,* curatori Flavio Boscacci e Gianluigi Gorla. Milano: Franco Angeli, 1991.

Civit. Delibera N. 88/2010 "*Linee guida per la definizione degli standard di qualità (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198) e Tabelle esemplificative degli standard di qualità di alcuni servizi pubblici (gestione dei rifiuti ordinari, trasporto pubblico urbano, sportello-anagrafe)*". (http://www.civit.it/?p=1494).

Di Palma, Maurizio, Claudio, Mazziotta, e Giuseppe, Rosa. *Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto* (1987-95). Roma: Confindustria, 1998. Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 4.

Ecoter. *La dotazione infrastrutturale nelle province italiane, aggiornamento al 1997.* Roma: Confindustria, 2000. Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 33.

Ecoter. *Analisi della dotazione di infrastrutture nei principali paesi europei.* Roma: Confindustria, 2000. Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 34.

Hansen, Niles, M. *The structure and determinants of local public investment expenditures. Review of economics and statistics, 2,* (1965): 150-162.

Istat. "*Le infrastrutture in Italia. Un'analisi provinciale della dotazione e della funzionalità"*. Roma: Istat 2006. Collana Informazioni, n. 7.

Istat. "*Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*". Roma: Istat 2008. Collana Indicatori statistici, n. 6-2008.

Istat. "*La dotazione di infrastrutture e servizi nella sanità*". Roma: Istat 2009. Collana Informazioni, n. 8-2009 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100407_00/).

Istat. "*Atlante statistico territoriale delle infrastrutture*". Roma: Istat 2011. (http://www.istat.it/it/archivio/41899).

Mazziotta Claudio. "*La stima del capitale pubblico a livello regionale: una riflessione di metodo*". *In Statistica economica e strumenti di analisi. Studi in memoria di Antonino Giannone,* a cura di Margherita Carlucci e Gaetano Esposito. Istat, Roma, 2005.

Mef: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo. Conti Pubblici Territoriali. www.dps.tesoro.it.

Picci, Lucio. "*Le infrastrutture in Italia. Le differenze territoriali e l'efficienza della spesa"*. In *L'Italia nella competizione globale – Regole di mercato,* curatori Mario Baldassarri, Gianpaolo Galli e Gustavo Piga. Milano: Edizioni il sole 24 ore, 2001.

Tamburini Gualtiero. *Superare il ritardo infrastrutturale italiano: esperienze ed esperimenti.* Rimini: Pubblimaggioli 2001. Il Paesaggio Urbano, sett-dic.

L'attività di monitoraggio del Servizio Studi della Camera dei deputati sull'attuazione della "Legge obiettivo"

a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati

Introduzione

Il Servizio Studi della Camera dei deputati ha iniziato a monitorare, su mandato dell'VIII Commissione (ambiente, territorio e lavori pubblici), l'attuazione delle infrastrutture strategiche contenute nel Programma di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta "Legge obiettivo), nel 2004. Nell'ambito dell'attività parlamentare, infatti, è stata rilevata l'esigenza di acquisire un approfondimento sull'attuazione della legislazione speciale relativa alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale e disporre di un supporto conoscitivo adeguato alla complessità della materia.

L'attività di monitoraggio si è tradotta nella pubblicazione di rapporti sullo stato di attuazione della "Legge obiettivo" pubblicati con cadenza annuale, il primo nel 2004 e i successivi negli anni 2005, 2007, 2009, 2010 e 2011. Con la pubblicazione di tali rapporti si è fornito al Parlamento uno strumento articolato di approfondimento in ordine alla realizzazione delle infrastrutture strategiche e all'avanzamento delle medesime. Le informazioni contenute in tali documenti sono comunque pubbliche e accessibili a tutti i cittadini, in quanto sono disponibili sul sito web della Camera[1] .

I rapporti sono stati elaborati in collaborazione con gli enti di ricerca CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio) e Nova S.r.l.

A partire dalla quinta edizione del rapporto, presentata all'VIII Commissione nel 2010, è stata avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) con l'obiettivo di svolgere, tramite l'Osservatorio dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, una ricostruzione puntuale dello stato di attuazione delle opere rientranti nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) approvate dal CIPE e di monitorarne nel tempo lo stato di avanzamento.

La mole di informazioni accumulata nel corso degli anni ha determinato la necessità di costituire una banca dati finalizzata alla raccolta dei documenti esistenti e a organizzare in maniera più ordinata e razionale il lavoro nella prospettiva della pubblicazione annuale del rapporto. La banca dati si è pertanto evoluta in un vero e proprio sistema informativo (SILOS – Sistema informativo legge opere strategiche), che, attraverso un'interfaccia di facile consultazione, consente l'inserimento dei dati e la loro visualizzazione in modalità web. L'implementazione di tale sistema permette un aggiornamento dei dati con periodicità semestrale.

1 L'ultima edizione del Rapporto è disponibile al seguente link http://www.camera.it/temiap/2011_MENU_LO.htm.

L'attività di monitoraggio sull'attuazione della "Legge obiettivo" rappresenta un esempio di cooperazione interistituzionale, che si è via via sempre più strutturata. L'auspicio è quello di far sì che il sistema elaborato possa essere aperto anche al contributo delle altre istituzioni coinvolte nella politica infrastrutturale nella consapevolezza dell'importanza di assicurare la trasparenza e la pubblicità dei dati e delle informazioni per il Parlamento e per tutti i cittadini.

Nei paragrafi successivi si fornisce una sintetica descrizione dell'attività di monitoraggio e in particolare delle opere monitorate, dei dati raccolti e del sistema informativo.

1. Le opere monitorate

Si ricorda che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 443 del 2001, l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici avviene tramite un programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Unificata, nei documenti di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. In sede di prima applicazione della legge, il programma è stato approvato con la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121[2], e, per gli anni successivi, l'elenco delle opere è stato integrato ed aggiornato per mezzo di un apposito allegato ai documenti di programmazione economica e finanziaria (*c.d.* "allegato infrastrutture"), la cui denominazione è mutata nel corso degli anni [3], con l'indicazione dei costi e dei relativi stanziamenti.

Le opere monitorate rientrano in un universo molto ampio che ha come punto di partenza l'allegato 1 alla delibera CIPE 121/2001. Tale elenco di opere, integrato con le opere/lotti inseriti negli allegati 2, 3 e 4 della stessa delibera, è stato ulteriormente integrato e aggiornato con i progetti contenuti: nella delibera CIPE 3/2005[4] e negli allegati 1 e 2 alla delibera CIPE 130/2006[5]; nelle intese generali quadro tra il MIT e le regioni o le province autonome [6] interessate (compresi gli atti aggiuntivi) sottoscritte a partire dal 2002; in tutti i documenti di programmazione economica e finanziaria a partire da quello 2003-2004. Le opere monitorate sono, pertanto, tutte quelle che sono state inserite nella programmazione infrastrutturale strategica nel corso degli anni e di ciò tiene conto la classificazione delle opere adottata nel 6° Rapporto laddove si specificano gli interventi non confermati negli allegati ai documenti di programmazione economica e finanziaria. Inoltre, negli ultimi rapporti è stata fornita una tavola di raffronto che consente di individuare univocamente gli interventi che possono essere denominati in modo differente nel passaggio tra i vari documenti.

---

2 *1° Programma delle infrastrutture strategiche* (Delibera n. 121/2001), pubblicata nella G.U. 21 marzo 2002, n. 68, S.O.

3 Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF), Decisione di finanza pubblica (DFP) e, da ultimo, Documento di Economia e Finanza (DEF) previsto dall'articolo 10, comma 8, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) come modificato dalla legge n. 39 del 2011.

4 *Integrazione 1° programma delle opere strategiche*. (Deliberazione n. 3/2005), pubblicata nella G.U. 6 settembre 2005, n. 207.

5 *Rivisitazione programma delle infrastrutture strategiche* (legge n. 443/2001). (Deliberazione n. 130/06), pubblicata nella G. U. 28 agosto 2006, n. 199.

6 Ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 443 del 2001, gli interventi previsti dal Programma sono compresi in una intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola regione o provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere.

Al 30 aprile 2011, alla scadenza del sesto monitoraggio del Programma delle Infrastrutture Strategiche, sono state individuate 390 opere alle quali corrisponde un costo complessivo per la loro realizzazione di oltre 367 miliardi di euro. Tali opere sono riconducibili a 24 famiglie di infrastrutture denominate "macro opere" (tab.1).

Tab. 1. Elenco delle opere per macro opera nel sesto monitoraggio

	Macro opera	Numero opere
1	Sistema valichi	4
2	Corridoio plurimodale padano	24
3	Corridoio plurimodale Tirreno-Brennero	2
4	Corridoio plurimodale tirrenico- nord Europa	31
5	Corridoio plurimodale adriatico	18
6	Corridoio plurimodale dorsale centrale	13
7	Mo.S.E.	2
8	Ponte sullo Stretto di Messina	2
9	Corridoi trasversale e dorsale appenninica	33
10	Sistemi urbani	44
11	Piastra logistica euro mediterranea della Sardegna	17
12	Hub portuali	14
13	Hub interportuali	17
14	Allacciamenti ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali	7
15	Schemi idrici	67
16	Piano degli interventi del comparto energetico	22
17	Piano elettrodotti della rete elettrica di trasmissione nazionale	30
18	Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni	1
19	Programma di mantenimento in efficienza edifici sedi di organismi istituzionali	22
20	Piano straordinario per l'edilizia scolastica	2
21	Piano straordinario per l'edilizia scolastica e messa in sicurezza	5
22	Piano per l'edilizia penitenziaria	8
23	150° anniversario dell'Unità d'Italia	4
24	Parco della salute-Ospedale Nuove Molinette	1
	Totale	390

Fonte: 6° Rapporto.

Tale elenco è stato ulteriormente dettagliato in 1.312 interventi e sottointerventi corrispondenti ad una classificazione funzionale per lotti e segmenti di opere grazie alla realizzazione del sistema informativo e alla collaborazione con l'Autorità che ha fornito i dati sullo stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE. L'elenco, oltre a riportare la denominazione delle singole opere e dei livelli di dettaglio in cui sono suddivise, fornisce:

a) la tipologia delle opere (strade, ferrovie, porti, aeroporti, interporti, metropolitane, ecc…);
b) la classificazione degli interventi a seconda che si tratti di interventi inseriti nei vari allegati infrastrutture o non confermati e non compresi nei medesimi;
c) lo stato di attuazione degli interventi, l'indicazione del luogo dei lavori, del soggetto competente, che nella prevalenza dei casi è il soggetto aggiudicatore, e della data di ultimazione dei lavori;
d) i costi, le disponibilità e i fabbisogni.

2. 1. Le opere deliberate dal CIPE

Nell'ambito del Programma una rilevante importanza è assunta dalle opere deliberate dal CIPE per le quali è disponibile un'analisi più dettagliata rispetto alle altre opere monitorate. Al netto dei due procedimenti interrotti [7] le opere con delibera CIPE al 30 aprile 2011 oggetto di analisi sono 186 dell'importo complessivo pari a 137 miliardi e 159 milioni di euro. Tali opere rappresentano, al 30 aprile 2011, il 37% del Programma come ricostruito dal 6° Rapporto (Graf. 1) e hanno una copertura finanziaria del 55% rispetto al loro costo (Graf. 2).

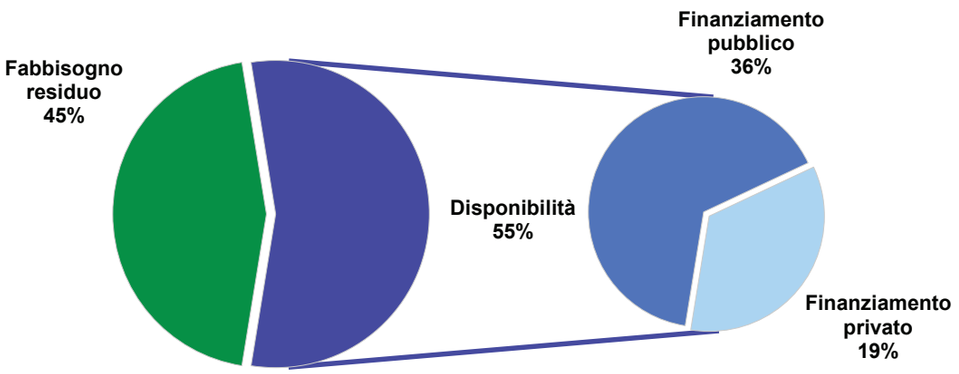
Graf. 2. Lo scenario di riferimento al 30 aprile 2011 – *Importi in Meuro*

Costo previsto intero programma	**367.458**
Costo previsto opere deliberate	**137.159**

Fonte: 6° Rapporto.

7 I due procedimenti interrotti riguardano il "Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma", il cui finanziamento pubblico è stato revocato con decreto legge n. 40/2010, e la Nuova conca di accesso al porto di Cremona, opera non più prioritaria per la Regione Lombardia.

Graf. 2. Il quadro finanziario delle opere strategiche deliberate dal CIPE al 30 aprile 2011



Fonte: 6° Rapporto.

Per ciascuna opera deliberata dal CIPE è stata predisposta una scheda illustrativa, che si compone: di una descrizione delle caratteristiche e della storia del'opera; della ricostruzione del costo presunto sulla base delle fonti documentali ufficiali a cui si fa riferimento; del quadro finanziario con l'evidenziazione delle disponibilità pubbliche e private, nonché delle diverse fonti di finanziamento, e del fabbisogno residuo; dello stato di attuazione dell'opera medesima. Tutte queste informazioni, dettagliatamente riportate nel corpo della scheda, vengono riassunte nella prima pagina della stessa scheda attraverso grafici (*Figura 1*).

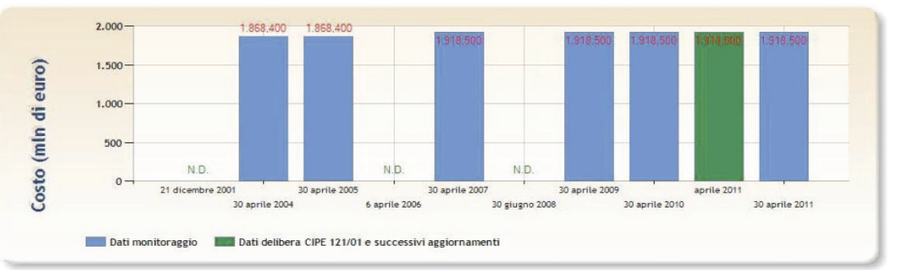
Con riferimento allo stato di attuazione, tale parte della scheda è stata realizzata con la collaborazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP), una collaborazione che ha consentito di acquisire una serie di informazioni di dettaglio sullo stato di attuazione dei singoli lotti nei quali vengono suddivise alcune opere. Ogni lotto ha infatti una sua storia a cui sovrintende un Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) che costituisce di fatto la fonte dei dati e delle informazioni riguardanti:

- il livello di progettazione raggiunto (preliminare, definitiva ed esecutiva) ed informazioni ad esso inerenti ;
- l'affidamento dei lavori con l'indicazione del soggetto aggiudicatore, delle modalità di selezione, del criterio di aggiudicazione, dei tempi di esecuzione;
- l'esecuzione dei lavori, e segnatamente lo stato di avanzamento dei lavori, e l'eventuale presenza del contenzioso e delle varianti.

Figura 1

CORRIDOI TRASVERSALE E DORSALE APPENNINICA
Trasversale ferroviaria Orte-Falconara (potenziamento e parziale raddoppio)
Raddoppio della tratta ferroviaria Foligno-Fabriano

SCHEDA N. 66



LOCALIZZAZIONE

CUP:
J31J05000030001

TIPOLOGIA OPERA:
Rete ferroviaria

SOGGETTO TITOLARE:
RFI Spa

STATO DI ATTUAZIONE
Progettazione preliminare

DELIBERE CIPE
87/2006

ULTIMAZIONE LAVORI
Oltre 2015

Per dare un esempio della quantità di informazioni raccolte si consideri che, nel caso dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, la scheda riguardante lo stato di attuazione nel sesto monitoraggio contiene informazioni di dettaglio riguardanti ben sessantuno lotti[8].

Le schede opera contengono, infine, una sezione dedicata alle fonti specifiche di dati e informazioni riferite a ciascuna opera, che comprendono la normativa e la documentazione di riferimento.

2. L'elaborazione dei dati

L'attività di monitoraggio si è andata ulteriormente affinando nel corso degli anni: prova ne è il progressivo aumento dei dati e delle informazioni contenuti nei rapporti e la loro sempre più approfondita elaborazione, anche su richiesta dell'organo parlamentare per conto del quale l'attività di monitoraggio è svolta.

I dati e le informazioni riferiti alle opere, infatti, vengono elaborati e aggregati in modo da fornire un quadro dell'evoluzione complessiva del Programma e degli scenari di riferimento. Nella sesta edizione del monitoraggio i dati sull'avanzamento delle opere sono stati altresì elaborati sulla base delle informazioni disponibili per i singoli lotti, che rispondono alla logica propria della segmentazione del mercato dei lavori pubblici.

Di particolare interesse, inoltre, è stata l'elaborazione che ha interessato in via sperimentale l'analisi delle opere strategiche rispetto al contesto territoriale in cui insistono, che è stata svolta nella quinta e nella sesta edizione del Rapporto. Tale analisi, infatti, evidenzia l'articolazione regionale e territoriale del Programma delle infrastrutture strategiche e delle opere deliberate dal CIPE. L'analisi, inoltre, che si è basata sulla lettura di un set di indicatori regionali, può rappresentare un utile supporto nella valutazione dei fabbisogni infrastrutturali. Si consideri, infatti, che anche in considerazione di quanto previsto dagli articoli 16 e 22 [9] della legge n. 42 del 2009 si dovrebbe procedere a una rilettura delle reali esigenze del tessuto economico-territoriale sulla base di indicatori di dotazione infrastrutturale e di servizi[10].

Per quanto riguarda la metodologia alla base dell'attività svolta, le fonti dei dati e delle informazioni contenuti nei rapporti sono ufficiali e di esse si fa specifica menzione nei rapporti medesimi. Si tratta infatti di fonti prevalentemente riconducibili agli allegati ai documenti di programmazione economica e finanziaria, alle delibere CIPE di attuazione dei singoli interventi, ai documenti acquisiti nel corso dell'attività parlamentare, ai contratti di programma RFI ed Anas. Si provvede, altresì, all'acquisizione di informazioni presso le principali stazioni appaltanti. La collaborazione in corso con l'Autorità, inoltre, garantisce l'ufficialità dei dati riguardanti lo stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE. A partire dalla quinta edizione del monitoraggio si è infine proceduto ad un confronto con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT), che ha consentito tra l'altro di elaborare una tabella di raffronto per l'individuazione delle opere monitorate.

---

8 Si veda la scheda n. 53 riguardante l'autostrada Salerno-Reggio Calabria disponibile al link http://www.camera.it/temiap/2011scheda[053].pdf

9 L'articolo 16 reca disposizioni riguardanti gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione riguardanti, tra gli altri, la rimozione degli squilibri economici e sociali, mentre l'articolo 22 riguarda la perequazione infrastrutturale.

10 Nell'Allegato A del Programma delle infrastrutture strategiche aggiornato a settembre 2011 si specifica la metodologia da utilizzare in proposito.

3. Il sistema informativo legge opere strategiche (SILOS)

Come già detto in precedenza, l'analisi circa l'attuazione delle opere infrastrutturali ha raggiunto un ulteriore livello di approfondimento grazie alla collaborazione con l'Autorità e grazie al sistema informativo SILOS (Sistema informativo legge opere strategiche) - realizzato in collaborazione con il CRESME - attraverso il quale sono stati raccolti dati di dettaglio sullo stato di avanzamento tecnico-procedurale, economico, finanziario e fisico dei singoli interventi.

Il sistema è concepito in una doppia veste in quanto rappresenta, per un verso, uno strumento di lavoro per la raccolta e l'archiviazione dei dati e, per l'altro, uno strumento di consultazione dei medesimi. Per quanto concerne la consultazione, il sistema al momento contiene i dati e le informazioni della sesta edizione del Rapporto, ma si prevede un suo aggiornamento su base semestrale.

Il sistema, per ragioni di sicurezza, è attualmente accessibile tramite il portale *intranet* della Camera, previa autenticazione, ma è allo studio la possibilità di renderlo aperto e accessibile a tutti. In ogni caso, ogni aggiornamento dei dati in esso contenuti sarà disponibile anche sul sito *web* della Camera.

Il sistema ha un'interfaccia di agevole consultazione in quanto permette di visualizzare l'elenco generale delle opere sul territorio nazionale e l'elenco delle opere per ciascuna regione. Per le sole opere approvate dal CIPE è inoltre prevista la possibilità di visualizzare i dati di dettaglio attraverso la consultazione delle schede. Nella pagina successiva si riporta una fotografia dell'*home page* del sistema e delle sue modalità di funzionamento (*Figura 2*).

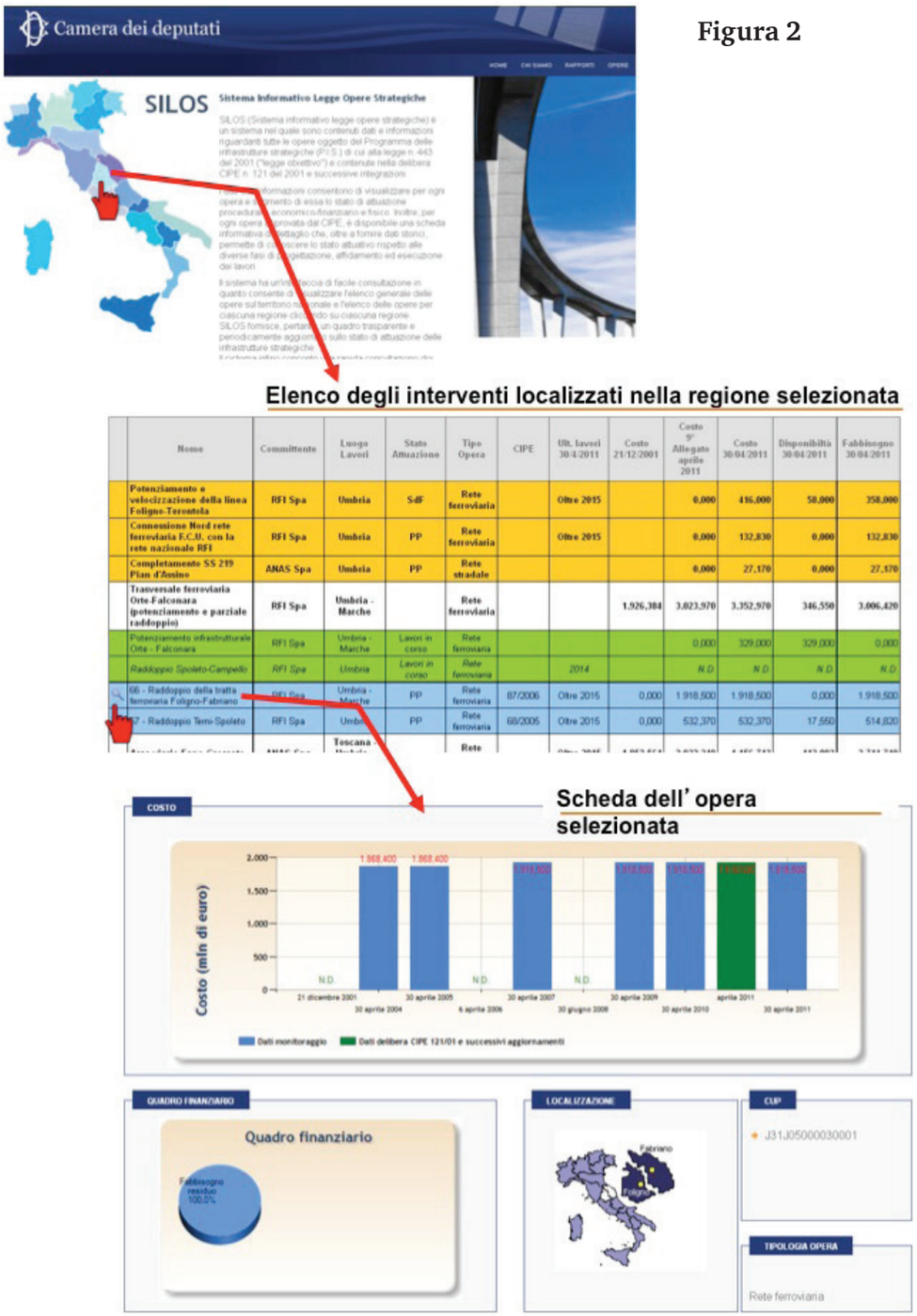

Camera dei deputati
SILOS
Sistema Informativo Legge Opere Strategiche
Elenco degli interventi localizzati nella regione selezionata
Scheda dell' opera selezionata
COSTO
Costo (mln di euro)
QUADRO FINANZIARIO
Quadro finanziario
LOCALIZZAZIONE
CUP
J31J05000030001
TIPOLOGIA OPERA
Rete ferroviaria

Figura 2

italiadecide
ASSOCIAZIONE PER LA QUALITÀ DELLE POLITICHE PUBBLICHE
Via San Nicola de' Cesarini, 3 – 00187 ROMA
E mail: info@italiadecide.it

www.italiadecide.it