

Con la collaborazione di:

Aequa
AGI
Anas
ANCE
ANCPL
Associazione Così, nei progetti internazionali
Associazione Itaca
Assoporti
Autorità portuale di: Genova, Taranto, Venezia
Autostrade per l'Italia
Avventura Urbana
Banca d'Italia
Cassa Depositi e Prestiti
CGIL
Ferrovie dello Stato Italiane
Italferr
MIT, Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari
NEW Opera
Rete Ferroviaria Italiana
SAT Società Autostrada Tirrenica
Servizio Studi Camera dei Deputati
Servizi Studi e Ricerche Intesa SanPaolo
Servizio Studi UniCredit

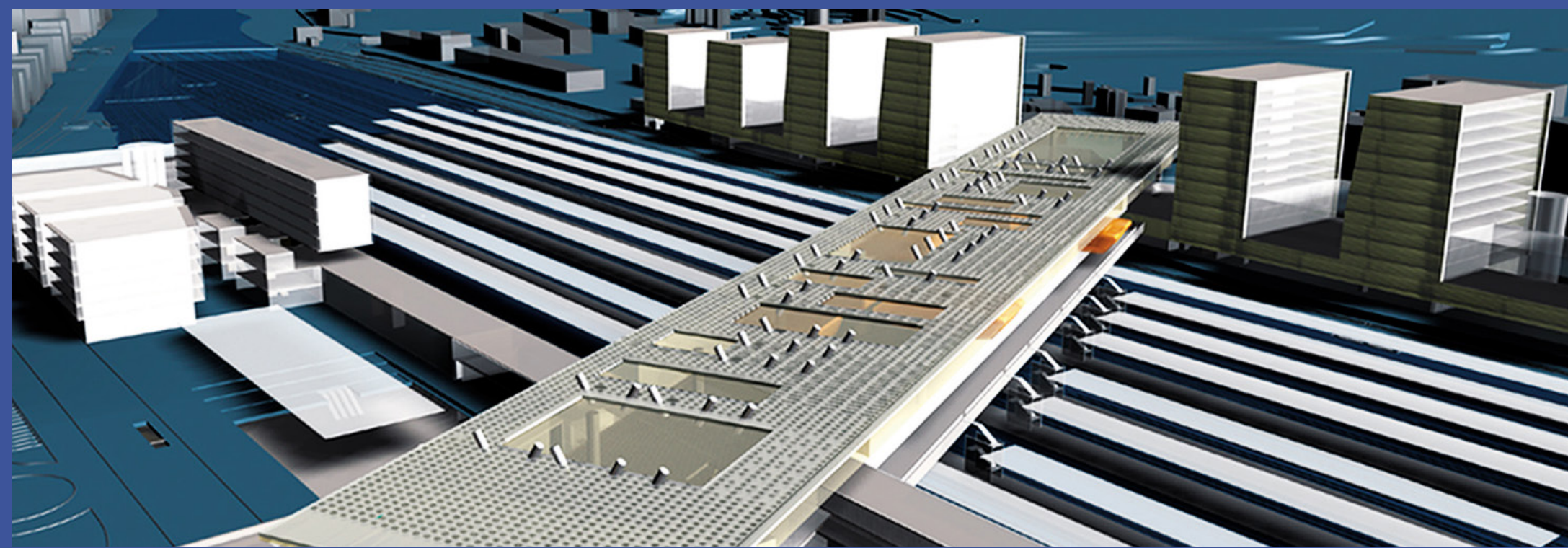


INFRASTRUTTURE E COMPETITIVITÀ 2013

4 NODI STRATEGICI

- Sviluppo dei porti e crescita dei traffici e dei commerci
- Fase Propedeutica all'affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche
- Partenariato Pubblico Privato
- Valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture

● Aggiornamento dei Report Opera



Indice

Presentazione.....	1
SVILUPPO DEI PORTI E CRESCITA DEI TRAFFICI E DEI COMMERCII.....	7
Executive summary	7
Sedici proposte per lo sviluppo dei porti e la crescita dei traffici e dei commerci	16
1. Traffici e commerci: Come ritrovare i mercati e i mercanti	21
Sette concetti base	21
Il ruolo del fattore umano	22
Un cambio di cultura.....	26
La quantificazione dei vantaggi economici	27
2. Il sistema portuale italiano	29
Le principali tipologie di carichi marittimi	29
Gli scali <i>gateway</i> e i porti <i>transhipment</i>	32
3. <i>Focus</i> sul mercato dei traffico <i>container</i>	33
Il mercato dei <i>container</i> globale.....	34
Ipotesi di crescita del traffico <i>container</i> nel Mediterraneo al 2018	37
Il mercato dei <i>container</i> in Italia	40
La competitività dell'area euro-mediterranea.....	44
Le difficoltà del sistema portuale-logistico italiano	47
Il mercato contendibile.....	48
Il ruolo del Tirreno e dell'Adriatico.....	49
Quali interventi per il rilancio della portualità e della logistica in Italia?	52
Gli obiettivi prioritari per lo sviluppo del settore	54
Il sistema portuale italiano nell'ambito del progetto TEN-T	54
4. Acquisire il traffico dell'Europa centrale per l'Oriente. Una proposta concreta.....	56
Una scommessa difficile	61
5. Investimenti infrastrutturali: opere esistenti o già avviate	63
Investimenti in tema ferroviario.....	64
Investimenti in tema portuale	66
6. Il trasporto ferroviario	75
Nuove quote di traffico a Nord delle Alpi	75
Le ragioni della debolezza del trasporto ferroviario	81
Un <i>carrier</i> di bandiera	81
Una proposta operativa	83
7. La logistica	85
Una valutazione comparata e la situazione italiana	85
La logistica e i traffici dai porti italiani al Nord delle Alpi	87
Il ruolo dei "logistic providers" (spedizionieri specializzati)	89
Coordinatori di corridoio: <i>driver</i> di efficienza.....	90
8. Il tema del lavoro.....	91
9. I porti	94
I porti integratori del sistema logistico	94

Il tema della competitività.....	96
Il tema dell'affidabilità	98
La massa critica e l'economia di scala	99
La riforma portuale e l'importanza del finanziamento privato.....	101
Riforma dei porti: la nuova bozza di Regolamento UE.....	102
La <i>governance</i> portuale. Idee per una riforma.....	103
Best practice internazionali.....	105
Cinque aggregazioni portuali.....	106
Quale modello di governance per le APE?	108
Appendice. I traffici non containerizzati dei porti italiani.....	111
FASE PROPEDEUTICA ALL'AFFIDAMENTO ED ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE.....	143
Quattordici proposte per il rafforzamento e la razionalizzazione della fase propedeutica	143
Premessa.....	148
1. Selezione e prioritarizzazione degli interventi, allocazione delle risorse	151
2. Valutazione dei progetti	161
3. Strumenti per la gestione del ciclo del progetto	170
4. Partecipazione dei cittadini.....	177
5. Procurement e competenza delle stazioni appaltanti.....	183
Analisi causa-effetto dell'attuale inefficienza del sistema dei lavori pubblici	186
1. Analisi del contesto	186
2. Analisi causa-effetto dei problemi	190
3. Individuazione delle strategie di breve-medio periodo	191
4. Conclusioni e proposte	191
Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica	196
1. Profili generali.....	196
2. L'ordinamento comunitario	197
3. Le centrali di committenza nel codice dei contratti pubblici	197
4. Il livello regionale della Centrali di committenza	198
5. I riflessi a livello locale	200
6. La professionalità del Responsabile del procedimento ed il supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice.....	204
7. Modeste proposte correttive	208
IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO.....	213
Proposte sul "metodo nel governare"	213
I. Misure per la mitigazione dei rischi e dei fattori di incertezza	223
1. Rischio amministrativo/ <i>policy</i>	224
2. Rischio di cessazione anticipata	226
3. Rischio di gestione	228
4. Rischio finanziario	230
II. I Processi decisionali	232
1. Le criticità	232
2. Gli obiettivi e gli indirizzi strategici.....	233
3. Gli interventi.....	233
4. Considerazioni conclusive	237

III. Le fonti e gli strumenti di finanziamento	238
1. Le criticità	238
2. Gli obiettivi e gli indirizzi strategici.....	238
3. Gli interventi.....	239
4. Considerazioni conclusive	243
IV. Selezione, Qualità e Gestione dei progetti	244
1. Il contesto.....	244
2. Pianificazione-programmazione	249
3. UTFP.....	251
4. Stabilizzazione dei progetti	253
5. Studio di fattibilità	253
6. <i>Advisors</i> specializzati	254
7. Analisi di bancabilità	254
8. PPP sulle opere fredde.....	255
V. La Comunicazione istituzionale per il PPP: Formazione, Intervento,	256
Standardizzazione, Trasparenza	256
1. Premessa	256
2. La comunicazione per il PPP.....	257
3. La formazione in materia di PPP	258
4. Standardizzazione, modellizzazione e validazione delle <i>best practices</i>	262
5. Trasparenza e apertura dei dati.....	265
6. Conclusioni	267
 LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE.....	271
Nove proposte emergenti dalla valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture.....	271
1. Pensare, Disegnare e Valutare Politiche Pubbliche	279
2. La valutazione nel settore delle infrastrutture e la costruzione dell'esercizio di valutazione	281
2.1. L'offerta economicamente più vantaggiosa	282
2.2. L'accordo bonario	296
3. Conclusioni	309
3.1. Conclusioni sull'esercizio di valutazione	309
3.2. Conclusioni sul "metodo nel governare"	311
 Allegati	
Contributo AGI – Associazione Imprese Generali.....	317
Contributo ANAS	321
Contributo ANCE (Associazione Nazionale Costuttori Edili)	337
Accordo Bonario.....	342
Offerta economicamente più vantaggiosa	344
 L'AGGIORNAMENTO DEI REPORT OPERA	355
Itinerario AC Napoli - Bari.....	357
Itinerario AV/AC Milano- Venezia.....	361
Porti Alto Adriatico	363
Autostrada A12 Livorno–Civitavecchia	367
Rigassificatori Offshore Toscana e Porto Empedocle.....	369

Nuova stazione Tiburtina e opere viarie nel comune di Roma..... 375

Quadrilatero Marche - Umbria 377

Piastra Portuale di Taranto..... 381

Impianti per il recupero energetico dai rifiuti (termovalorizzatori) 383

PRESENTAZIONE

Questo volume è il risultato di un lavoro volontario di alcune decine di esperti e di operatori nei diversi campi interessati dalla ricerca.

Il lavoro è stato programmato, organizzato e seguito da Astrid, italiadecide e Respublica, tre centri di ricerca che avevano positivamente sperimentato un lavoro comune al tempo della presentazione delle 89 proposte al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti (maggio 2011) e che hanno deciso di continuare a sviluppare sinergie nel campo delle infrastrutture.

Il volume di quest'anno si differenzia da quello presentato nello scorso anno dall'Osservatorio proprio per la sinergia tra i tre centri di ricerca che ha comportato la possibilità di analisi più vaste e, insieme, più approfondite. Il nostro metodo si avvale della ricognizione accurata dei problemi, condotta con i più qualificati attori dei settori nei quali si svolgono le *policies*, dello scambio interdisciplinare, della compresenza di portatori di conoscenza "pura" e portatori di interessi. Il confronto si è svolto in uno spirito di franchezza e di rispetto dei ruoli di ciascuno, tutti orientati verso la tutela dell'interesse generale.

Cogliamo perciò l'occasione per ringraziare tutte le personalità che hanno collaborato alla ricerca con passione e grande disponibilità e speriamo di poter contare su di loro anche nel prossimo anno.

I quattro campi oggetto della ricerca costituiscono nodi strategici, la cui individuazione e analisi in parte deriva dall'approfondimento di questioni già poste nel precedente Rapporto e in parte nasce da nuove prospettive di ricerca

Alla prima categoria appartiene il capitolo sulla partecipazione dei privati al finanziamento delle opere pubbliche che è oggetto permanente di analisi e di proposta da parte dei centri di ricerca promotori dell'Osservatorio.

Infatti all'evoluzione della normativa – che ha visto nell'anno di riferimento significative novità, quali l'introduzione nel nostro ordinamento dei "project bond" e di importanti (ancorché non del tutto ben congegnate) misure di incentivazione e defiscalizzazione – non ha fatto riscontro, ad oggi, un altrettanto significativo miglioramento dei risultati. Mancano ancora una buona parte delle misure di attuazione, ma soprattutto pesano alcuni ritardi strutturali del nostro sistema: l'eccessivo rischio regolatorio e/o amministrativo, l'inadeguatezza tecnica di molte stazioni appaltanti, la complessità delle procedure decisionali e la sovrapposizione di competenze e responsabilità, la debolezza del modello centrale di supporto alle amministrazioni che intendono intraprendere un'operazione di partenariato cui si aggiungono, nella presente congiuntura, il prolungarsi della crisi finanziaria, il complesso di *veraging* del sistema bancario, e la difficoltà di identificare, nel breve, canali e strumenti nuovi per far fronte al *credit and equity crunch*. Ma siamo andati oltre la semplice lista dei ritardi e delle criticità per iniziare ad estrarre invece alcune proposte, definite con chiarezza e distribuite lungo una linea temporale, dal breve al medio termine.

Anche il capitolo dedicato alla valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutturazione del Paese e di contratti pubblici, rappresenta un approfondimento di un tema appena enunciato lo scorso anno: una efficace *policy* – in questo come in tutti i settori – non è solo l’insieme di una sequenza di norme e di atti amministrativi. Questa antiquata visione proceduralistica espone il decisore politico al rischio di produrre, invece che risultati, ulteriori procedure. Senza una strumentazione di base, qualunque indirizzo di *policy* – anche il migliore – va incontro a rischi altissimi di dispersione o di effetti negativi non previsti e non voluti.

Rientrano in questa strumentazione di base le banche dati “intelligenti”, che sono meno di quelle che l’illusione digitale ci fa credere. Abbiamo posto l’accento sullo strumento degli standard, delle griglie e delle procedure di valutazione *ex post* delle norme che il legislatore vara e che il Governo promuove: strumenti essenziali per non operare “al buio”, ma, purtroppo quasi del tutto assenti nelle nostre tradizioni di governo.

La “fase propedeutica” alla aggiudicazione delle opere pubbliche viene sviluppata in due direzioni. La prima riguarda criteri di valutazione *ex ante* dei progetti e di comparazione fra le alternative, al fine di radicare l’individuazione delle priorità e la gerarchizzazione degli interventi in un terreno più stabile, fatto di dati oggettivi e di scenari di domanda. La seconda direzione riguarda l’adeguatezza degli strumenti che consentono di collocare queste scelte in una programmazione di più ampia portata, che abbracci i flussi di merci e persone e le vocazioni dei territori in una visione non settoriale e non emergenziale. Si tratta di valorizzare pienamente quanto in materia trasportistica è stato realizzato a livello europeo con il lavoro sulle reti (e i nodi) TEN-T.

Con il capitolo dedicato al sistema portuale quale volano per lo sviluppo dei traffici intendiamo introdurre un nuovo livello di proposta, orientato alla definizione di vere e proprie “strategie” trasportistiche. La scelta è caduta su questo tema poiché una crescita dei traffici marittimi non sarebbe di beneficio al solo settore portuale, ma costituirebbe un importante volano per la crescita della nostra presenza nei mercati dell’intera area europea. Purtroppo, oggi, a causa del nostro scarso controllo dei traffici, il *trading* mondiale delle merci si è stabilito nel Nord Europa.

C’è un grave problema politico, amministrativo e costituzionale: far fronte alla frammentazione e alla confusione del nostro sistema decisionale che rende difficile, per le strutture centrali di governo, proporre e attuare queste funzioni strategiche nelle quali si integrano reciprocamente e si coordinano interventi regolativi, infrastrutturali, finanziari e di politica industriale.

Confronto e mediazione fra conoscenza dei fenomeni e interessi attivi nel libero gioco dell’economia, circolarità tra complessità del reale, spirito civico e ricerca dell’interesse generale: tra queste coordinate si muove l’iniziativa di Astrid, *italiadecide* e ResPublica. Abbiamo l’ambizione di offrire uno strumento utile, centrato sulle politiche pubbliche e la loro strumentazione, soprattutto alle autorità di governo, ai responsabili delle scelte.

Oggi, dopo una difficile e non breve transizione, l’Italia ha di nuovo un Governo nella pienezza dei suoi poteri. Ciò ha consentito anche alla nostra ricerca di essere conclusa in coerenza con le finalità che ci eravamo posti all’inizio del lavoro, sul finire dell’estate del 2012: elaborare – in modo articolato – un insieme di ipotesi di lavoro distinguendo fra alcune proposte realizzabili nel brevissimo termine ed altre riferibili ad un disegno di “riforma”, e quindi proiettate in un arco temporale di 3/5 anni.

Non vi sarà ripresa, né crescita, né forse salvezza del Paese senza riforme profonde. Abbiamo perciò presentato una proposta su più gradini temporali : proposte di immediata attuazione, obiettivi di riforma e strategie da raggiungere attraverso processi di medio termine, individuazione di direttrici in grado di orientare questi processi. È un metodo, più che un risultato definitivo. Ma un metodo che intendiamo approfondire nel prossimo futuro, canalizzando anche risorse vive e competenze tecniche che si sono avvicinate all'Osservatorio nella speranza di ricostruire, per questa via, quei flussi conoscitivi che hanno sempre nutrito il rapporto fruttuoso fra amministrazione, impresa, professioni, università, rappresentanza politica.

Tuttavia questo obiettivo ambizioso non potrà mai essere colto finché non vi saranno – come interlocutori – un Ministro e un Governo a cui sia consentito di essere interessati al medio termine.

Il nostro auspicio è che queste condizioni oggi ci siano, o siano sul punto di realizzarsi, e che chi occupa oggi le primissime file operative della politica e del Governo abbia la percezione chiara non solo della necessità ma anche della possibilità concreta e dell'attualità di un'azione riformatrice. Sarà questo il segno inconfondibile che la lunga fase dell'instabilità e della paralisi del nostro sistema si avvia a concludersi.

Si tratta di un auspicio, più che di una diagnosi. Ma questo auspicio serve a far comprendere meglio a chi sfoglia questo volume lo spirito e le intenzioni della nostra ricerca.

Franco Bassanini

Eugenio Belloni

Luciano Violante

**SVILUPPO DEI PORTI
E CRESCITA DEI TRAFFICI E DEI COMMERCII**

Sviluppo dei porti e crescita dei traffici e dei commerci

EXECUTIVE SUMMARY

Ritrovare i traffici e i commerci: mercati e mercanti

Per favorire il “tempo per la crescita” e cogliere pienamente le opportunità di ripresa dell’Italia occorre puntare, con decisione e prontezza, sullo sviluppo dei traffici marittimi e dei commerci, proponendo una visione chiara per il futuro e la competitività della portualità e della logistica nazionali.

Oggi un fiume di ricco traffico proveniente dal Far East passa per il Canale di Sicilia destinato, via Gibilterra, al Nord Europa e il traffico con i Paesi del Sud del Mediterraneo, che avrebbe i nostri porti come sbocco naturale, spesso sceglie di imbarcarsi al Nord, nonostante le maggiori distanze.

Assistere inerti a questo fenomeno vuol dire assumersi la responsabilità di scegliere, per l’Italia, un ruolo commerciale marginale.

Riportare una parte del traffico marittimo in Italia costituisce un progetto ambizioso ma non irrealizzabile. L’Italia, infatti, può far leva sulla sua storica cultura mercantile declinandola nel nuovo contesto competitivo internazionale segnato dalla globalizzazione dell’economia mondiale, dal crescere vorticoso della produzione dei Paesi emergenti e del Far East, e della progressiva terziarizzazione della nostra economia.

Occorre però una forte volontà del Paese e delle sue Istituzioni affinché siano rimossi i vincoli che oggi ostacolano la crescita, il recupero dei traffici e l’acquisizione di nuove quote di mercato.

Con questa ricerca si intende da un lato, dare un segnale inequivocabile circa l’urgenza di intervenire in un settore cruciale per lo sviluppo del Paese, dall’altro, individuare proposte precise per il rilancio della portualità e della logistica in Italia.

Obbiettivi della ricerca

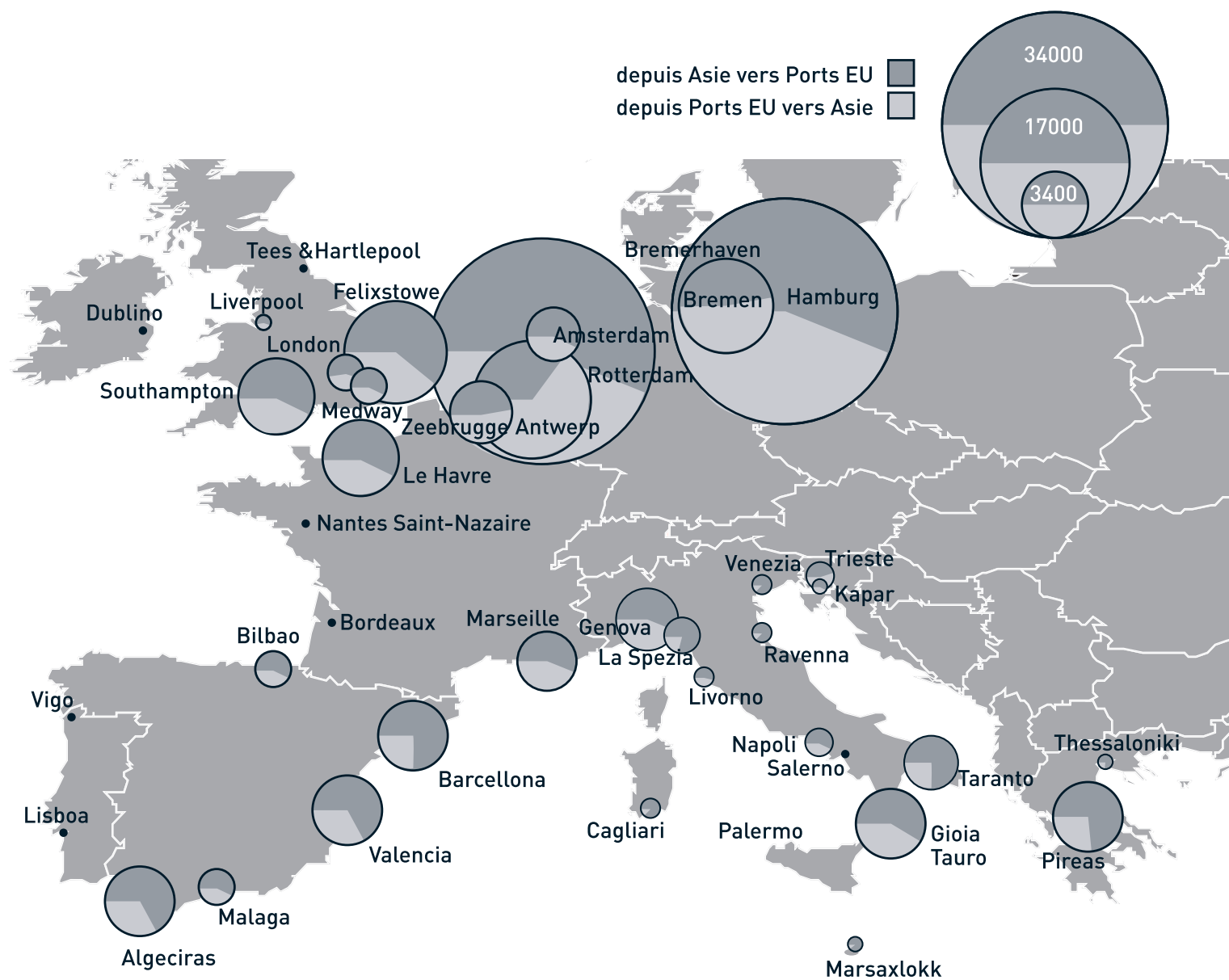
L'obiettivo primario dell'analisi – favorire il rilancio della portualità italiana – si declina in un obiettivo quantitativo: il raddoppio del traffico *container* attuale entro il 2018.

In maggior dettaglio nel presente studio si considera una crescita graduale del traffico *container* da e per i porti italiani *gateway* nei prossimi 5 anni che porti i volumi complessivi dagli attuali 6.000.000 TEU annui a 12.000.000 TEU annui.

Una crescita di questo tipo che una valutazione accurata (dettagliata nella ricerca) della domanda di traffico e dell'offerta potenziale delle infrastrutture permette di considerare realistica, richiede tuttavia alcune azioni mirate. In particolare occorre:

- migliorare l'affidabilità e l'efficienza del servizio dei nostri porti per favorire la competitività delle imprese italiane che esportano;
- considerare i porti non solo punti di transito, ma integratori del sistema mare-terra;
- proporre un'offerta logistica efficace ed affidabile per i trasporti *inland* da/per le destinazioni finali. Questa offerta logistica deve essere sistemica per tutta la catena del trasporto aggiungendo “valore” e non “costo”;
- creare una massa critica che consenta economie di scala e convinca i grandi armatori a portare servizi diretti, non *feeder*, nei nostri porti per il Far East con le nuove grandi *portacontainer*;
- conquistare all'Italia i traffici dell'area geograficamente contendibile a Nord delle Alpi (Svizzera, Baviera, Austria, Ungheria e Balcani) che ora vanno nei porti del Nord;
- stimolare il mercantilismo e i commerci affinché i traffici non siano solo in transito ma diano un significativo valore aggiunto alla nostra economia.

Traffico *container* marittimo tra i porti dell'UE e l'Estremo Oriente
migliaia tonnellate/anno



Fonte Elaborazione da European Sea Ports Organisation (2012) e altre fonti

Il peso economico della portualità

Il contributo che il sistema marittimo nazionale nel suo complesso ha offerto alla formazione del PIL è stato, nel 2010, pari al 2,6%, superiore a quello di altri settori di attività economica come, ad esempio, l'industria automobilistica. Anche a livello occupazionale la rilevanza di questo settore è significativa con oltre 213 mila unità di lavoro occupate direttamente (pari a circa l'1% dell'occupazione totale).

Secondo il Censis¹ il *cluster* marittimo genera un contributo alla formazione del PIL pari a 39,5 miliardi di euro con un valore delle esportazioni che si attesta sui 9,7 miliardi di euro.

L'obiettivo di un raddoppio al 2018 delle attività di movimentazione di contenitori, che contribuiscono significativamente al traffico merci nei porti, apporterebbe un pari significativo miglioramento alle cifre indicate dal Censis, senza considerare i vantaggi per le attività logistiche e mercantili indotte nel circuito logistico.

Una valutazione di massima circa il ruolo della logistica può essere dedotta considerando, ad esempio il differenziale tra il valore aggiunto connesso alla sola attività di *transhipment* di un *container* e quello prodotto dalla lavorazione dello stesso (sdoganamento, stoccaggio, manipolazione e distribuzione). Un *container* "logisticizzato" genera, infatti, secondo stime condotte nel 2008 dal Ministero delle Infrastrutture, un fatturato otto volte superiore a quello derivante dalla sola attività di movimentazione (circa 2.300 euro contro 300 euro per TEU) e un beneficio fiscale conseguente per lo Stato.

I motivi di urgenza

Accanto alla rilevanza economica del settore, che da sé, giustificherebbe azioni pronte e decise, i motivi di urgenza per un intervento rapido e deciso sono molteplici:

- a. il rilancio della portualità e della logistica favorisce l'*export* italiano, unico settore in espansione in questa congiuntura economica; al contrario, l'inerzia in questo comparto penalizza fortemente il tessuto imprenditoriale nazionale già provato dalla crisi;
- b. il contesto competitivo in cui operano gli scali portuali italiani è complesso e aggressivo sia che si guardi al Nord Europa, sia che si consideri la dinamica dei porti di *transhipment* della sponda africana del Mediterraneo; rimandare l'adozione di interventi in questo settore implica assumere un forte rischio di marginalizzazione dell'Italia nel contesto euro-mediterraneo;
- c. la realizzazione di interventi infrastrutturali sui valichi alpini rappresenta una condizione necessaria allo sviluppo degli scali italiani, tuttavia, in assenza di adeguate misure di rilancio della portualità nazionale, rischia di favorire ulteriormente i porti del Nord Europa offrendo loro nuovi percorsi di penetrazione al ricco mercato della Pianura Padana (è il caso, ad esempio, dell'entrata in servizio nel 2016 della nuova Galleria del Gottardo);

¹ IV Rapporto sull'economia del mare, 2011. Censis

- d. il progressivo e impressionante aumento della dimensione media delle navi (nel 2011 sono entrate in esercizio 60 navi *portacontainer* da 11.000 TEU e 150 navi sono in consegna nei prossimi 3 anni) pone un problema di adeguatezza fisica degli scali italiani che, se non affrontato adeguatamente e tempestivamente compromette gravemente la competitività dei nostri porti.

Il presupposto delle azioni di rilancio della portualità: un indirizzo politico incisivo

Al di là delle singole proposte a carattere industriale, normativo o regolamentare, il rilancio della portualità e della logistica presuppone una forte volontà condivisa di tutti i soggetti coinvolti. In particolare occorre:

- una chiara politica industriale del Governo;
- un quadro normativo vincolante;
- il supporto delle Istituzioni ministeriali coinvolte;
- un responsabile Istituzionale dedicato (Sottosegretario?, Commissario?);
- la revisione della natura giuridica delle Autorità Portuali, dei ruoli e delle funzioni;
- il supporto delle Ferrovie dello Stato Italiane, degli Enti pubblici del trasporto e delle Dogane;
- la condivisione degli obiettivi con i lavoratori coinvolti e i sindacati;
- la creazione di condizioni stimolanti e incentivanti per gli imprenditori privati.

Le premesse dell'analisi: sette concetti base

Qualsiasi intervento si intenda realizzare in questo settore non può prescindere da alcune considerazioni di base:

1. lo sviluppo dei traffici è fonte di ricchezza e riporta in Italia le attività mercantili nel tempo perdute;
2. i porti sono integratori del sistema logistico, devono diventare affidabili e competitivi riducendo i costi, evitando gli sprechi e migliorando l'efficienza;
3. la *governance* dei porti deve essere orientata allo sviluppo dei traffici e rafforzata da un livello di autonomia, funzionale e finanziaria, superiore all'attuale e premiare i comportamenti orientati al mercato;
4. l'amministrazione pubblica deve snellire procedure e interventi e operare in maniera coordinata tra le sue componenti;
5. per sfruttare le economie di scala è necessario recuperare il traffico a Nord delle Alpi;
6. le ferrovie devono essere messe in grado di fornire i servizi necessari con i principali *hub* a Nord delle Alpi. Questi servizi per essere sostenibili devono assicurare una remunerazione agli operatori ferroviari;
7. le infrastrutture attuali sono in grado con modesti investimenti in tecnologia a far fronte a un raddoppio dei traffici nel prossimo quinquennio. Le grandi infrastrutture strategiche si realizzeranno più velocemente se l'aumento dei traffici saturerà la capacità esistente.

Il fabbisogno infrastrutturale

L'obiettivo descritto può essere realizzato "ad infrastrutture esistenti al 2018". Le stime di crescita riportate nello studio, infatti, presuppongono il solo completamento delle opere portuali e logistiche già avviate o approvate il cui completamento sia previsto entro il 2018, nonché interventi di modeste dimensioni sui nodi, sui colli di bottiglia e sulle piattaforme informatiche.

Le infrastrutture esistenti, peraltro, permettono già ora l'acquisizione di una parte importante del traffico generato nell'area contendibile a Nord delle Alpi che il Paese ha trascurato.

Questo è possibile nella prospettiva di medio periodo considerata, nonostante il grado di obsolescenza della struttura portuale e logistica.

Ciò che occorre, però, è operare un radicale cambiamento di mentalità operando, da un lato, affinché l'*iter* avviato per la realizzazione delle infrastrutture strategiche sia portato avanti con energia, dall'altro sul fronte commerciale affinché l'aumento della domanda, e la prospettiva della saturazione delle infrastrutture esistenti, funga da stimolo ulteriore affinché siano rapidamente completati gli interventi infrastrutturali.

Qualora ciò si verifichi, peraltro, è logico prevedere, in un orizzonte temporale più lungo, un circolo virtuoso a sostegno della competitività della portualità italiana.

Vantaggi economici

Il recupero dei traffici marittimi comporta vantaggi significativi.

A livello economico/industriale, infatti, una maggiore massa critica di traffici, favorisce:

- l'insediamento di nuove attività mercantili e commerciali;
- la crescita delle attività dei retroporti e lo sviluppo di nuovi *distripark* che danno un significativo valore aggiunto al transito dei *container*;
- la localizzazione in Italia dei luoghi di distribuzione delle merci, destinate all'Europa;
- la creazione di centri ricambio e di centri di adattamento dei prodotti agli *standard* di singoli Paesi.

Sul piano occupazionale, un aumento dei traffici porterà vantaggi significativi in quanto la domanda e la qualità del lavoro beneficeranno non solo nell'ambito delle città portuali, ma anche del lavoro indotto dalla catena logistica e nei *terminal* interni con lavorazioni di migliore qualità. L'Europa deve essere riferimento fondamentale per le regole del lavoro e soprattutto per la produttività del lavoro, visto che è l'Europa il luogo dove intendiamo competere.

Il mercato italiano per il Far East: utilizzo attuale dei porti del Nord Europa

L'obiettivo di crescita dei traffici in Italia assunto a riferimento di questo studio presuppone, come evidenziato, il recupero di traffico attualmente gestito dagli scali del Nord Europa.

È sorprendente che una percentuale non marginale di *container* in Italia del Nord non passi per i porti Mediterranei, ma sia instradata via porti del Nord Europa con alcuni retroporti italiani (Novara, Verona e Padova) che avviano i carichi direttamente verso il Nord Europa.

Questo fenomeno, costante nei quantitativi nell'ultimo decennio, è dovuto alla migliore organizzazione intermodale che lega questi retroporti al Nord Europa rendendo più efficiente, puntuale e nel complesso meno costosa, rispetto ai porti italiani, la spedizione dei carichi di *container* diretti in Oriente, nonostante lo svantaggio geografico. In questo contesto, gli operatori italiani considerano che il totale del tempo di trasporto sia più competitivo e più veloce nei porti Nord europei che risultano essere in grado di offrire servizi migliori.

Nonostante sia complesso offrire una stima puntuale dei volumi di traffico italiano movimentati dai porti del Nord Europa le valutazioni più realistiche indicano tale ammontare in 700.000 TEU annui in *Import* e 300.000 TEU annui in *Export*. Al fine di predisporre un'analisi prudente, nello studio è stata considerata una cifra precauzionale intermedia.

Il mercato europeo contendibile

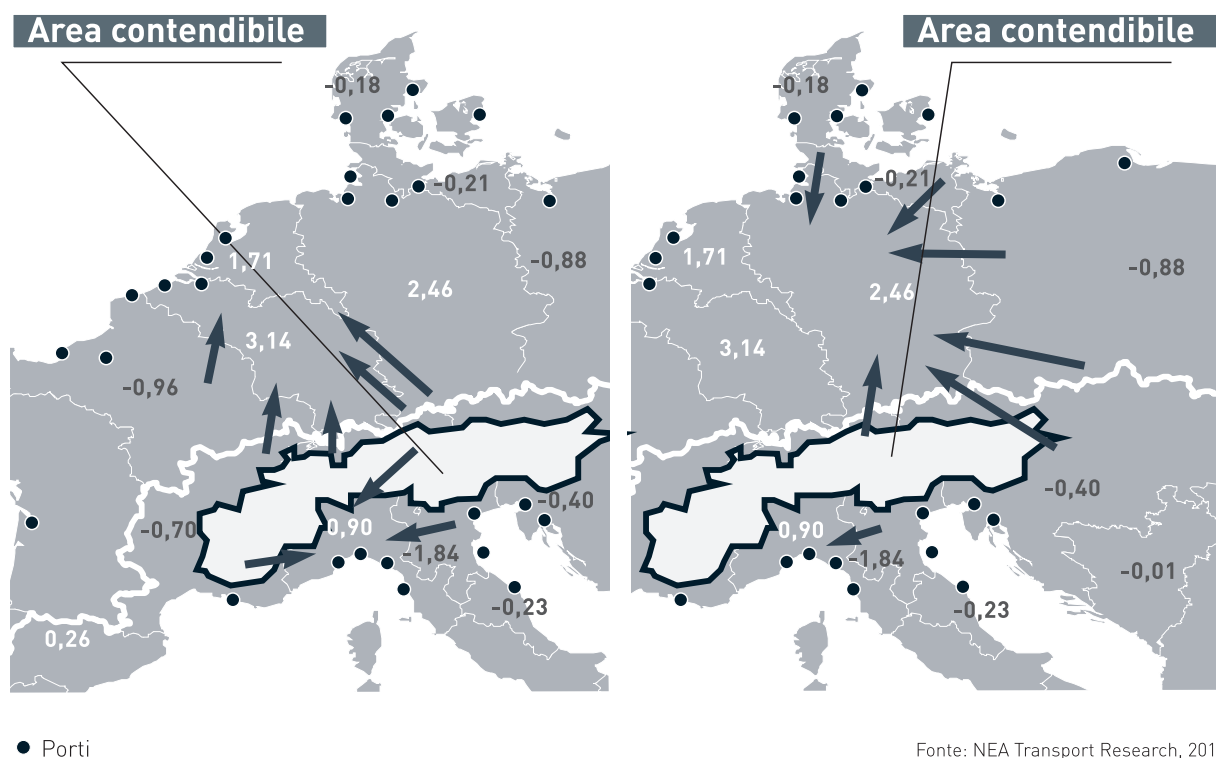
Accanto al recupero di traffici "nazionali" attualmente gestiti all'estero, resta cruciale, per il raggiungimento dell'obiettivo di raddoppio dei traffici, l'acquisizione di nuove quote di mercato "contendibili".

Per mercato contendibile, ai fini dell'analisi - riprendendo i risultati di uno studio condotto da NEA su richiesta delle autorità portuali dei principali porti del Nord Europa - si intende un'area nella quale il differenziale di costo di trasporto sostenuto movimentando le merci via porti del Nord o del Sud sia inferiore al 20%.

Su questa porzione di mercato, che si colloca a cavallo dell'arco alpino e comprende alcune tra le aree economiche più vivaci, si gioca la ridefinizione degli equilibri a livello europeo.

Il modello di ottimizzazione sviluppato dallo studio NEA, e ripreso nella presente ricerca, considera gli aspetti relativi alle distanze fisiche fra porti e mercati di origine/destinazione, i costi interni del trasporto e le emissioni connesse all'attività di movimentazione.

Scostamenti fra l'attuale distribuzione dei flussi e il modello di ottimizzazione: focus sul mercato contendibile (mln TEU guadagnati o persi)



L'acquisizione dei traffici dell'area contendibile a Nord delle Alpi è un obiettivo primario per raggiungere una massa critica sufficiente a conseguire reali economie di scala.

Sintesi della ricerca

Questo documento si propone di analizzare nel dettaglio i provvedimenti e gli interventi necessari per realizzare questi obiettivi. Il Rapporto si compone di una parte analitica (che riprende in parte la fotografia della situazione dei porti italiani condotta dalla Cassa Depositi e Prestiti nel 2012), e di una parte propositiva che, assumendo a riferimento un obiettivo che prevede il raddoppio dei traffici al 2018, affronta i diversi ostacoli da affrontare per recuperare quote di traffico ai porti italiani.

La parte analitica (par. 2 e 3) si concentra sul sistema portuale italiano nel suo complesso; sull'evoluzione prevista del traffico *container* e sulla posizione competitiva dei porti italiani. La parte propositiva analizza le previsioni di crescita del traffico al 2018 che sono illustrate nel paragrafo 4. In particolare si prevede un'offerta portuale e logistica capace

di movimentare 12 milioni di TEU all'anno e una simile domanda al 2018, doppia rispetto a quella attuale, possibile attraverso il recupero di traffici dall'area contendibile a Nord delle Alpi.

Il documento sviluppa nel dettaglio tali ipotesi di domanda e di offerta ad infrastrutture esistenti, già avviate e/o finanziate, disponibili nell'orizzonte temporale del 2018. Non considera quindi i grandi investimenti strategici che consentirebbero di ampliare notevolmente l'offerta portuale e logistica italiana: l'aumento del traffico e la possibile saturazione delle capacità esistenti non possono che stimolare la loro realizzazione. La situazione attuale consente di far fronte all'aumento previsto dei traffici solo al 2018 con investimenti limitati da parte dello Stato (par. 5) e finalizzati a rendere i nostri porti capaci di accogliere navi di portata almeno fino a 11.000 TEU con servizi diretti in Adriatico e nel Tirreno per il Far East.

Il documento parte dal presupposto che solo un sistema ferroviario efficiente sarà in grado di movimentare crescenti quantitativi di merci sulle lunghe distanze: il paragrafo 6 indaga sull'attuale situazione delle ferrovie italiane e mostra criticità e opportunità derivanti dal rafforzamento del vettore ferroviario nazionale per il recupero dei traffici e indica gli strumenti per garantire maggiore economicità al trasporto ferroviario rispetto al trasporto su gomma. Ferrovia e strada non possono essere viste in competizione, ma al contrario, per garantire l'efficienza dei trasporti terrestri, debbono essere coordinate ad agire insieme ai porti e agli interporti come attori di un sistema logistico integrato, descritto al paragrafo 7, capace di assicurare certezza e rapidità dei tempi di trasporto a costi competitivi.

Il coinvolgimento del mondo del lavoro e la condivisione degli obiettivi con i lavoratori coinvolti nei servizi di trasporto e marittimi viene sinteticamente descritta al paragrafo 8. Ogni cambiamento implica timori e resistenze che è necessario saper gestire e superare nella certezza del maggior beneficio per l'intero settore coinvolto e per i suoi occupati.

Il paragrafo 9 tratta della tematica portuale e degli interventi necessari per rendere i nostri porti capaci di competere con i porti del Nord Europa. Viene proposta una revisione significativa della *governance* portuale affidando alle Autorità Portuali maggiori poteri di regolazione e di acquisizione dei traffici con l'esame di diverse alternative e lo studio delle *best practices* europee. Seguendo le indicazioni dell'Allegato infrastrutture 2012, il documento propone una razionalizzazione e un raggruppamento delle numerose Autorità portuali presenti in Italia allo scopo di garantire una massa critica più elevata, una maggiore capacità di gestire i traffici e i necessari interventi sui servizi portuali per garantire maggiore efficienza nelle operazioni a terra.

Parallelamente va operato un rafforzamento dell'autonomia, anche finanziaria, delle Autorità, sviluppando l'indirizzo normativo affermato con l'art. 18 bis del DL n. 83/2012 che ha individuato fonti di finanziamento ancora insufficienti all'ammodernamento infrastrutturale necessario a rendere competitivi i porti italiani e, soprattutto, non ha saputo collegare autonomia finanziaria e autonomia funzionale: solo la loro combinazione virtuosa può trasformare le Autorità Portuali in soggetti dinamici e interamente orientati al mercato.

In Appendice viene riportata una descrizione dettagliata delle specializzazioni produttive dei porti italiani nel traffico crocieristico e nel traffico di rinfuse secche, liquide e RORO.

Le indicazioni del presente documento vengono sintetizzate nelle Sedici proposte che seguono e che vengono sottoposte alla valutazione del Governo per la loro possibile implementazione.

Sedici proposte per lo sviluppo dei porti e la crescita dei traffici e dei commerci

Intervento del sistema pubblico

Proposta 1: Definire in documenti ufficiali del Governo una chiara strategia e una precisa volontà politica per favorire i traffici e i commerci

Un quadro normativo vincolante di politica industriale e commerciale a favore dei traffici e dei commerci marittimi è condizione necessaria per avviare un serio recupero dei traffici da e per i porti italiani. La strategia da svilupparsi nell'arco di un quinquennio deve esplicitare chiaramente secondo un crono-programma definito gli obiettivi in termini di recupero dei traffici, gli strumenti, le azioni, gli investimenti per il raggiungimento di tale obiettivo. Per rendere tale obiettivo realisticamente raggiungibile il quadro normativo deve privilegiare la fluidità dei traffici merci che interessano e coinvolgono il nostro Paese.

Proposta 2: Istituzione di un responsabile Istituzionale dedicato all'attrazione dei traffici

Per garantire il raddoppio dei traffici portuali nel prossimo quinquennio è necessaria una figura di coordinamento che serva da guida e da stimolo per l'implementazione della strategia di Governo. Tale ruolo può riassumersi in una figura unica (Sottosegretario con deleghe) espressione dei Ministeri coinvolti o in una figura di coordinamento (Commissario/Coordinatore dei flussi di traffico mercantile) dotato di competenze e professionalità specifiche.

Intervento delle Ferrovie e degli altri Enti Pubblici

Proposta 3: Rafforzamento del ruolo delle Ferrovie come *driver* del trasporto terrestre

Solo un sistema ferroviario efficiente potrà garantire la movimentazione di crescenti quantitativi di merci sulle lunghe distanze e attraverso le Alpi. Per creare le condizioni per un'azione efficace le Ferrovie devono divenire un polo logistico capace di unire terminalistica, trasporto, e capacità di acquisizione dei traffici. Va considerata agli operatori ferroviari la possibilità di garantire lo sviluppo dei servizi internazionali da e per i porti e ovviare alle deficienze del sistema ferroviario nei porti.

Proposta 4: Introduzione di misure di incentivazione per il trasferimento modale da strada a ferrovia

Un significativo spostamento modale tra strada e ferrovia non può prescindere dall'introduzione di strumenti volti a scoraggiare il traffico pesante su gomma sull'arco alpino per le lunghe percorrenze. Sull'esempio della Germania e della Francia, va considerata anche in Italia l'applicazione di strumenti che consentirebbero di spostare volumi di merci su ferro e garantire maggiore competitività al trasporto ferroviario.

Proposta 5: Dotare le Autorità Portuali dei fondi necessari ad erogare, per un orizzonte temporale limitato, un contributo per il trasferimento dei contenitori marittimi instradati per ferrovia

In attesa della realizzazione di *layout* infrastrutturali ottimizzati ed efficienti nei principali porti e di collegamenti degli stessi con le principali direttrici ferroviarie internazionali, al fine di favorire i trasporti ferroviari a basso impatto ambientale, si propone di dotare le Autorità Portuali dei fondi necessari ad erogare, per un orizzonte temporale limitato ai tempi minimi di realizzazione degli interventi infrastrutturali citati, un contributo per il trasferimento dei contenitori marittimi instradati per ferrovia, che vada ad agire in riduzione delle alte tariffe di manovra portuale attualmente proposte e praticate alle imprese ferroviarie. Detto contributo avrebbe carattere provvisorio al fine di stimolare, nei giusti tempi, la realizzazione di adeguati collegamenti tra ferrovia e banchine portuali, a seguito dei quali si produrranno economie nei costi di produzione dei servizi. Poiché il meccanismo in oggetto ha natura incentivante, laddove alla scadenza del periodo previsto le nuove realizzazioni non siano operative, i prezzi delle manovre portuali non potranno comunque subire incrementi (a recupero del *gap* tra costi e ricavi) rispetto a quelli praticati in vigenza del contributo, rimanendo a carico delle Autorità Portuali, inadempienti, il delta costo non ribaltabile al mercato.

Investimenti leggeri**Proposta 6: Sviluppo di investimenti leggeri nei porti per garantire l'accesso e il servizio con navi di maggiori dimensioni, almeno da 11.000 TEU, in Adriatico e nel Tirreno**

All'orizzonte temporale del 2018 la conclusione di alcuni progetti già avviati e limitati interventi nei porti principali (in particolare dragaggi e nuovi impianti) potranno garantire di raggiungere gli obiettivi di traffico proposti. Tali interventi devono però essere coordinati secondo una comune regia in modo da assicurare un'offerta totale di 12 milioni di TEU negli archi adriatico e tirrenico nel prossimo quinquennio. Per favorire l'economicità del trasporto ferroviario sono necessari investimenti puntuali nell'ultimo miglio e nel materiale rotabile al fine di consentire treni più lunghi e pesanti e quindi ridurre il costo per unità trasportata.

Proposta 7: Favorire l'investimento privato nella realizzazione delle infrastrutture portuali e vincolare le compagnie di navigazione ai nostri porti

Lo sviluppo di sistemi di incentivazione dei privati e delle Compagnie di Navigazione nella realizzazione di infrastrutture nei porti, soprattutto nei *terminal*, consente da un lato di ridurre l'onere per lo Stato per gli investimenti e dall'altro la fidelizzazione delle compagnie in grado di garantire l'arrivo nel Nord Adriatico e Tirreno delle grandi navi *portacontainers*. La fidelizzazione delle compagnie di navigazione si realizza attraverso l'applicazione di un nuovo "business model" basato sugli investimenti nei *terminal* e sulla logistica innovativa: la "mobilità sincronizzata" che è l'obiettivo da raggiungere.

La revisione della *governance* portuale

Proposta 8. Dare maggiori poteri alle Autorità Portuali con un sistema di *governance* capace di coniugare efficienza ed economicità

Dare un ruolo più incisivo alle Autorità Portuali: seguendo l'esempio dei grandi porti del Nord Europa è possibile sviluppare per le AP, rivedendone le funzioni e la relativa normativa, due sistemi alternativi di *governance* 1) Ente Pubblico non economico con funzioni di regolazione e promozione o in alternativa 2) un'Autorità costituita in forma societaria, con capitale, che potrebbe essere costituito da beni pubblici e con gestione lasciata a una struttura manageriale. I poteri delle AP devono essere rafforzati in entrambi i casi.

Proposta 9: Garantire competitività nei servizi rispetto ai porti del Nord Europa riducendo il *transit time* nei porti italiani ad una media di 2 giorni

È necessaria una riconfigurazione dei servizi pubblici nei porti: Dogana, Guardia di Finanza, Polizia di Frontiera, Sanità Marittima, Fitopatologo Veterinario, Vigili del Fuoco, ASL; che dovrebbero essere disponibili 24 ore su 24, coordinati e meno costosi. La linea guida per la riorganizzazione di questi servizi deve essere rappresentata dalla necessità imprescindibile di assicurare fluidità alla catena di trasporto e non privilegiare esigenze specifiche e settoriali che devono essere inserite nella catena stessa di cui sono parte integrante.

Proposta 10: Istituzione di cinque Autorità Portuali di rilevanza Europea (APE) con compiti di coordinamento, regolazione e promozione dei traffici

Per far fronte alle criticità e adattarsi al mutato quadro competitivo globale si propone di prevedere l'istituzione progressiva di 5 Autorità Portuali di rilevanza europea (APE) come suggerito dall'Allegato Infrastrutture 2012. 1) Alto Tirreno; 2) Alto Adriatico; 3) Basso Tirreno; 4) Porti Pugliesi; 5) Porti Siciliani. Le APE devono diventare, indipendentemente dalla loro nuova struttura di *governance*, dei promotori effettivi di flussi di traffico marittimo da e per il nostro Paese e devono occuparsi della pianificazione delle variabili "tempo" e "spazio".

Porti di *transhipment*

Proposta 11: Valorizzare il retroterra terrestre e la logistica conseguente, unico punto di forza strategico dei due *transhipment ports* Italiani, Gioia Tauro e Taranto, rispetto alla concorrenza dagli *hubs* Nord Africani

Ancorché questi due porti soffrano della concorrenza dei porti Nord africani in grado di operare a costi di lavoro inferiori, la rilevanza strategica che ne ha determinato l'origine non è venuta meno. L'identificazione della rete ferroviaria terminalistica che realizzi la presenza di questi due *hubs* in terraferma, con un vantaggio competitivo tramite collegamenti ferroviari regolari, rappresenta un obiettivo prioritario.

La logistica e i servizi inland

Proposta 12: Sviluppare un sistema di coordinamento che permetta una più stretta relazione tra porti e retro porti

Nella prospettiva di un rafforzamento del *cluster* terra-mare ed al fine di evitare il congestionamento delle aree portuali è necessario espandere le responsabilità delle Autorità Portuali di rilevanza europea verso l'entroterra sviluppando collegamenti efficaci con i retroporti e sviluppando collegamenti per e da i principali *terminal* logistici.

Proposta 13: Istituire coordinatori italiani per i corridoi europei per il miglioramento dei servizi di trasporto

La presenza di coordinatori responsabili dei traffici sulle tratte italiane dei corridoi europei delle reti TEN-T, a supporto degli esistenti coordinatori europei, consentirebbe di coordinare nei Corridoi i traffici interni europei con i traffici marittimi e risolvere i numerosi problemi legati ai colli di bottiglia e ai nodi e contemperare le rispettive esigenze. Consentirebbe inoltre di garantire l'efficienza nell'instradamento delle merci sfruttando al meglio le capacità disponibili.

Il mondo del lavoro

Proposta 14: Sviluppare gli obiettivi previsti con il coinvolgimento del mondo del lavoro e gestire positivamente i riflessi occupazionali

La condivisione degli obiettivi con i lavoratori del settore (nelle società private, nei servizi portuali nelle autorità ed enti pubblici coinvolti) è punto irrinunciabile per il successo del progetto. Un aumento dei traffici e dei commerci italiani è in grado di generare benefici economici che debbono essere ripartiti equamente tra gli interessi del settore pubblico e gli interessi delle imprese e dei lavoratori. L'Europa deve essere riferimento fondamentale per le regole del lavoro e soprattutto per la produttività del lavoro, visto che è l'Europa il luogo dove intendiamo competere.

Gli operatori privati

Proposta 15: Creazione di condizioni stimolanti e incentivanti per gli operatori privati

Gli operatori privati e le aziende del trasporto ferroviario e della logistica, devono sostenere l'aumento dei traffici e potersi garantire margini di guadagno soddisfacenti. I maggiori volumi trattati sono in grado di garantire le necessarie economie di scala tali da permettere l'economicità delle operazioni che oggi possono avere un bilancio non soddisfacente. Per i grandi investimenti vanno incoraggiate le forme di finanziamento in PPP e in particolare sfruttare le recenti possibilità date dall'emissione di *Project Bonds*, al fine di limitare l'esposizione finanziaria dello Stato.

Un progetto condiviso

Proposta 16: Sviluppare un progetto di comunicazione per stimolare tutti i soggetti coinvolti rendendoli parte attiva del successo

Una comunicazione efficace riveste un ruolo importante per garantire la piena condivisione degli obiettivi tra le istituzioni e la società civile. Il progetto nel suo complesso, definito nei dettagli, necessita di essere presentato pubblicamente affinché sia chiara la volontà del Governo di rilanciare lo sviluppo dei traffici quale elemento importante del progetto di crescita del Paese. Un'eguale sensibilizzazione deve essere svolta presso gli operatori esteri del Far East attraverso i Ministeri del Commercio e le associazioni industriali locali.

1. Traffici e commerci: Come ritrovare i mercati e i mercanti*

Per favorire il “tempo per la crescita” e cogliere pienamente le opportunità di ripresa dell’Italia occorre puntare sullo sviluppo dei traffici e dei commerci, in particolare i traffici marittimi, sfruttando la favorevole posizione e il vantaggio competitivo dell’Italia rispetto ai porti e ai mercati del Nord Europa nei traffici da e per il Far East e per il Mediterraneo.

Alla base di questo processo dovrebbe essere posto un principio non controvertibile: è necessario che il Paese recuperi competitività nei traffici e nel mercantilismo, attraverso un’azione coordinata e concordata, che faccia leva anche sulle opportunità offerte dalla Connecting Europe Facility.

Per far ciò è necessario indagare su quali ostacoli si frappongano fra la situazione attuale – in cui la nostra economia, rinunciando ad una politica portuale e logistica accorta, si priva di una considerevole risorsa di ricchezza – e uno scenario futuro in cui l’Italia ritrovi un ruolo mercantile di rilievo.

Scopo della ricerca e delle nostre proposte è dare un segnale inequivocabile, e quindi fuori dai soli aspetti normativi ordinari, sulla volontà del Paese e delle sue Istituzioni di rimuovere i principali ostacoli a questa crescita e riconquistare questi traffici.

Affinché tali obiettivi siano credibili occorre collocarli nel tempo: a tale proposito si è deciso di assumere a riferimento il prossimo quinquennio al 2018.

Sette concetti base

- lo sviluppo dei traffici è fonte di ricchezza e riporta in Italia le attività mercantili nel tempo perdute;
- i porti sono integratori del sistema logistico, devono diventare affidabili e competitivi riducendo i costi, evitando gli sprechi e migliorando l’efficienza;
- la *governance* dei porti deve essere orientata allo sviluppo dei traffici e rafforzata da un livello di autonomia, funzionale e finanziaria, superiore all’attuale e premiare i comportamenti orientati al mercato;
- l’amministrazione pubblica deve snellire procedure e interventi e operare in maniera coordinata;

* Coordinatore e responsabile del lavoro: Eugenio Belloni, Presidente Fondazione ResPublica; Hanno contribuito: Fabrizio BALASSONE Banca d’Italia; Alessandro Stefano BARBINA Fondazione ResPublica; Roberta BELLO Fondazione ResPublica; Enrico BERETTA Banca d’Italia; Simonetta BIGAZZI Camera dei deputati; Daniela BONI UniCredit; Franco CASTAGNETTI New Opera; Simona CAMERANO Cassa Depositi e Prestiti; Attilio CELANT Università La Sapienza di Roma; Fabio CROCCOLO: Ministero delle Infrastrutture e Trasporti; Paolo COSTA Autorità Portuale di Venezia; Elena D’ALFONSO UniCredit; Laura GHIO Autorità Portuale di Genova; Maurizio MARESCA Università degli Studi di Udine; Luigi MERLO Autorità Portuale di Genova; Mauro MORETTI Ferrovie dello Stato Italiane; Barbara MORGANTE Ferrovie dello Stato Italiane; Alessandro PALANZA italiadecide, Maria Elena PERRETTI Cassa Depositi e Prestiti; Sergio PRETE Autorità Portuale di Taranto; Laura TORCHIO UniCredit; Enrico SETA; italiadecide; Jacopo SCE Fondazione Astrid; Fabrizio SOLARI CGIL.

Un particolare ringraziamento a Alessandro Stefano Barbina, Simona Camerano, Maria Elena Perretti e a Enrico Seta per il lavoro svolto. Si ringrazia inoltre Cassa Depositi e Prestiti e UniCredit Banca per l’autorizzazione all’utilizzo di alcune parti di loro recenti pubblicazioni.

- per sfruttare le economie di scala è necessario recuperare il traffico a Nord delle Alpi;
- le ferrovie devono essere messe in grado di fornire i servizi necessari con i principali *hub* a Nord delle Alpi. Questi servizi per essere sostenibili devono assicurare una remunerazione agli operatori ferroviari;
- le infrastrutture attuali sono in grado con modesti investimenti in tecnologia di far fronte a un raddoppio dei traffici nel prossimo quinquennio. Le grandi infrastrutture strategiche si realizzeranno più velocemente se l'aumento dei traffici rischierà di saturare la capacità esistente.

Gli obiettivi strategici che si ritiene necessario perseguire sono:

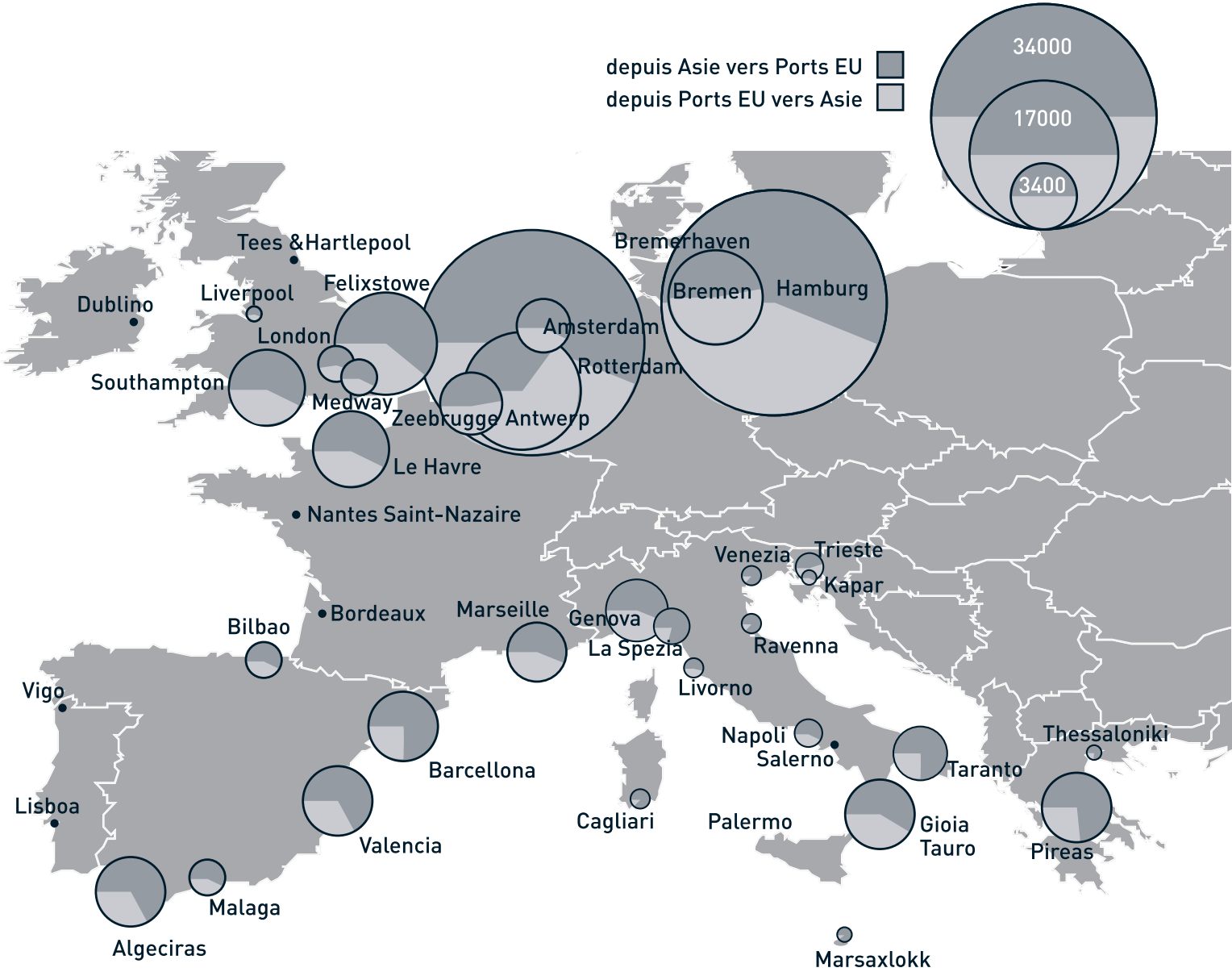
- raddoppiare il traffico *container* dei porti italiani sulla base di investimenti infrastrutturali esistenti (o già avviati e/o finanziati);
- migliorare l'affidabilità e l'efficienza del servizio dei nostri porti per favorire la competitività delle imprese italiane che esportano;
- considerare i porti non solo punti di transito, ma creatori di valore;
- proporre una offerta logistica efficace ed affidabile per i trasporti *inland* da/per le destinazioni finali. Questa offerta logistica deve essere sistemica per tutta la catena del trasporto aggiungendo "valore" e non "costo";
- creare una massa critica che consenta economie di scala e convinca i grandi armatori a portare servizi diretti, non *feeder*, nei nostri porti per il Far East con le nuove grandi navi *portacontainer*;
- conquistare all'Italia i traffici dell'area geograficamente contendibile a Nord delle Alpi (Svizzera, Baviera, Austria, Ungheria e Balcani) che ora vanno nei porti del Nord;
- stimolare il mercantilismo e i commerci affinché i traffici non siano solo di transito ma diano un significativo valore aggiunto alla nostra economia.

Il ruolo del fattore umano

Necessità di una forte volontà condivisa di tutti i soggetti coinvolti:

- una chiara politica industriale del Governo;
- un quadro normativo vincolante;
- il contributo delle Istituzioni ministeriali coinvolte;
- un responsabile Istituzionale dedicato (Sottosegretario?, Commissario?);
- la revisione della natura giuridica dell'Autorità Portuale dei suoi ruoli e funzioni;
- il supporto delle Ferrovie dello Stato Italiane, degli Enti pubblici del trasporto e delle Dogane;
- la condivisione degli obiettivi con i lavoratori coinvolti;
- la creazione di condizioni stimolanti e incentivanti per gli imprenditori privati;

Figura 1 - Traffico *container* marittimo tra i porti dell'UE e l'Estremo Oriente
migliaia tonnellate/anno



Fonte Elaborazione da European Sea Ports Organisation (2012) e altre fonti

Nella storia passata di molte città d'Italia, i traffici e i commerci dall'Oriente destinati ai mercati del Nord Europa, sono stati fonte di fortuna e di ricchezza per il Paese.

Non solo le Repubbliche Marinare, Genova e Venezia *in primis*, ma anche Milano e Firenze vivevano delle merci e dei prodotti destinati alle Fiandre e al Nord Europa grazie all'attività dei grandi mercanti. Il mutamento del vantaggio geografico, l'evoluzione della navigazione oceanica e una graduale decadenza avevano fatto svanire la coscienza di tale ricchezza andata perduta: l'Italia unita del secolo scorso, era diventata più forte economicamente per l'esportazione nel mondo dei propri manufatti e prodotti industriali, ma aveva tralasciato il ruolo dei commerci e il contributo del Mercantilismo.

In questo secolo la situazione è di nuovo cambiata radicalmente con la globalizzazione dell'economia mondiale, il crescere vorticoso della produzione dei Paesi emergenti e del Far East, il lento passaggio per la nostra economia da un sistema produttivo industriale ad uno più dedicato ai servizi.

È importante sottolineare il ruolo che l'Italia svolge al servizio del bacino Mediterraneo. Un bacino che, se da un lato è stato tuttora investito da profonde trasformazioni che ne condizionano la stabilità e il consolidamento delle relazioni economiche e tra le imprese, rappresenta senza alcun dubbio un "mercato" alternativo rispetto a quello europeo sul quale i porti italiani potranno svolgere un ruolo di primo piano. Si tratta, in particolare, di sviluppare una funzione di "cerniera" all'interno di filiere di produzione di alcuni settori che vedono in Italia e in Germania i principali punti di distribuzione dei prodotti finiti ed in Nord Africa l'area economica dedicata al decentramento di alcune importanti fasi di produzione.

La proposta della ricerca parte da un esame generale dei traffici portuali (inserita in appendice) ma vuole soprattutto mettere in evidenza le possibilità di sviluppo dei traffici portuali di merci varie che viaggiano in *container* e che rappresentano la quota più ricca e più interessante. La proposta vuole sfruttare la possibilità dell'Italia di divenire *hub* logistico del Mediterraneo, "slogan" sintetico per abbattere l'attuale barriera psicologica di generale disinteresse e far decollare una pianificazione organizzativa dello sviluppo dei traffici e dei commerci.

Oggi un fiume di ricco traffico sempre più importante dal Far East passa per il Canale di Sicilia destinato, via Gibilterra, al Nord Europa. Anche molto traffico con i Paesi del Sud del Mediterraneo, che avrebbe i nostri porti come sbocco naturale, preferisce imbarcarsi al Nord, con un percorso molto più lungo.

I commerci potranno essere i maggiori beneficiari dei nuovi traffici con il Far East che ora passano per i porti del Nord Europa. A causa di ciò, ora il *trading* mondiale delle merci ha le sue basi in Nord Europa.

Riportare una parte di questo *trading* in Italia costituisce un progetto non costoso, ambizioso ma non irrealizzabile, che riprende la cultura mercantilistica che è stata parte importante della storia della nostra economia.

L'Italia ha concepito, insieme all'Unione Europea, una serie importante di infrastrutture strategiche attraverso le Alpi, non solo per favorire i collegamenti tra la nostra economia e l'Europa, ma anche per recuperare i traffici marittimi che sono naturali per il Paese.

Se si vuole veramente promuovere la realizzazione di queste infrastrutture strategiche è indispensabile prima promuovere i traffici, stimolare la domanda e saturare le capacità di trasporto oggi inutilizzate.

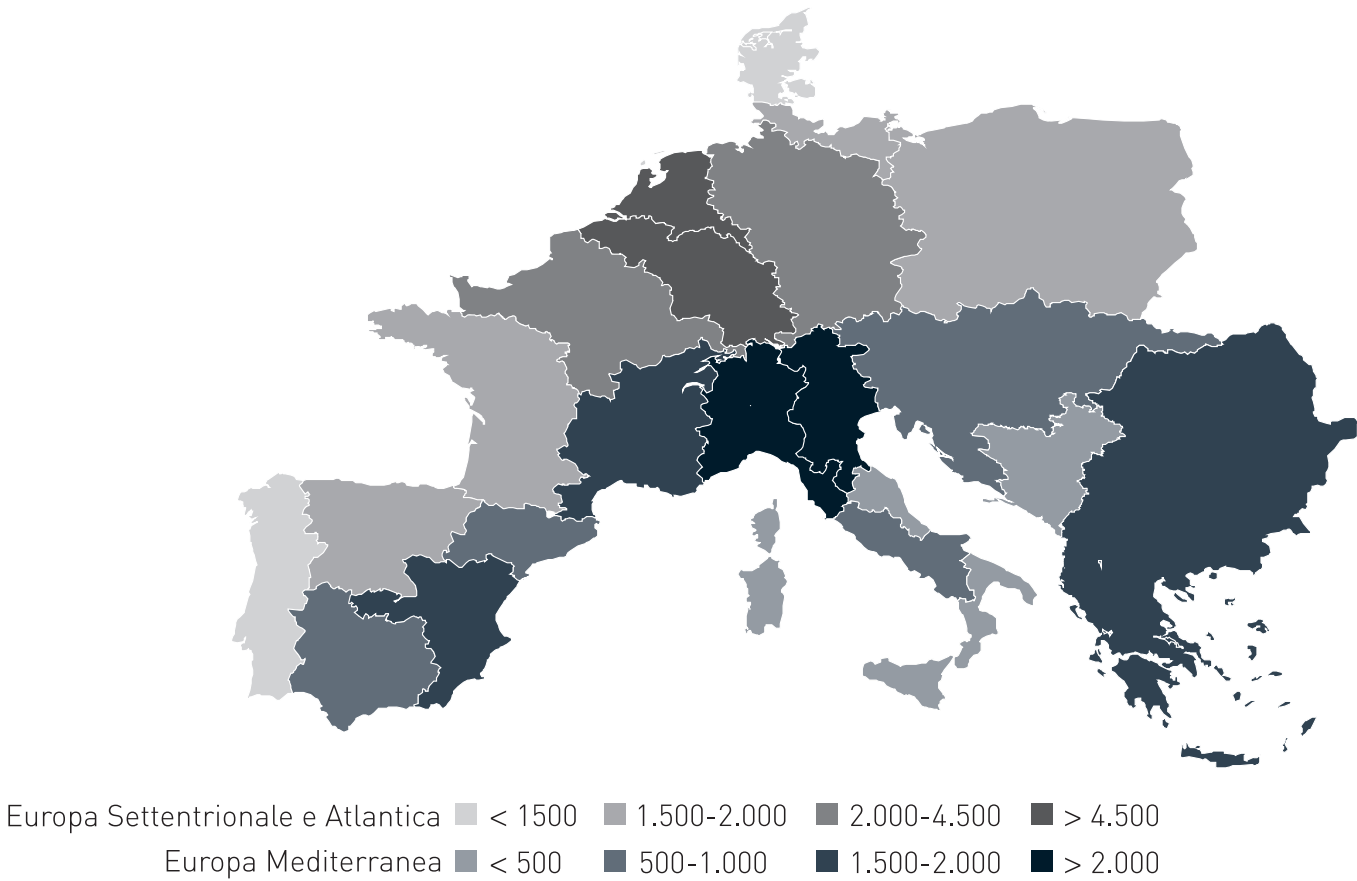
L'iter avviato per la realizzazione delle grandi infrastrutture strategiche dovrà essere portato avanti con energia, ma solo la crescita della domanda e la prospettiva della saturazione delle infrastrutture esistenti, creerà le condizioni per la rapida realizzazione delle nuove infrastrutture.

Il raddoppio del traffico nei prossimi cinque anni deve stimolare questi importanti investimenti infrastrutturali capaci di far diventare competitivo il Paese nel lungo periodo.

Fortunatamente le infrastrutture attuali, con modesti investimenti solamente sui nodi e sui colli di bottiglia e grazie al contributo della tecnologia e dell'elettronica, sono in grado di far fronte nel prossimo quinquennio al raddoppio dei volumi di traffico nei nostri porti e alla conquista di una parte importante del traffico generato nell'area contendibile a Nord delle Alpi che abbiamo trascurato.

Questo è possibile nella prospettiva di medio periodo considerata, nonostante il grado di obsolescenza della struttura portuale e logistica che si deve sradicare.

Figura 2 - La delimitazione del mercato contendibile fra i sistemi portuali del Nord e del Sud Europa



Fonte: NEA Transport Research. 2011

L'*export* negli ultimi anni ha costituito il progresso più significativo della nostra economia produttiva. Le nostre imprese a questo fine dovranno assumere un maggiore controllo della loro logistica, eliminando l'abitudine di vendere franco fabbrica² le loro esportazioni ed evitando di acquistare CIF (*Cost Insurance Freight*) le loro importazioni.

Il recupero dei traffici marittimi consentirà di conseguire altri vantaggi significativi connessi anche ad un aumento della massa critica che favorirà:

- l'insediamento di nuove attività mercantili e commerciali;
- la crescita delle attività dei retroporti e lo sviluppo di nuovi *distripark* che danno un significativo valore aggiunto al transito dei *container*;
- la localizzazione in Italia dei luoghi di distribuzione delle merci varie, destinate all'Europa;
- la creazione di centri ricambio e di centri di adattamento dei prodotti agli *standard* di singoli Paesi.

Importanti infine i vantaggi per il mondo del lavoro: la domanda e la qualità del lavoro beneficeranno non solo nell'ambito delle città portuali, ma anche del lavoro indotto della catena logistica e nei *terminal* interni. L'importanza di coinvolgere il mondo del lavoro nell'implementazione di questo progetto è determinante per il suo successo. L'aumento esponenziale del traffico permetterà, infatti, di poter coniugare gli interessi dei lavoratori con i problemi che la competizione globale impone.

Un cambio di cultura

Si deve porre mano a cambiamenti radicali di mentalità: si richiede una cultura innovativa che tenga conto dei profondi cambiamenti intervenuti a livello globale. In questo senso occorre puntare su:

- Competitività e affidabilità: i due termini chiave che devono accompagnare questo cambiamento.
- Maggiore disponibilità al rischio: la competizione internazionale richiede una sempre più elevata disponibilità a mettersi in gioco, abbandonando le situazioni protette e la difesa di molti privilegi. Gran parte del corporativismo presente in Italia, in tutta la filiera dei trasporti sia pubblica che privata, trascura questo aspetto. Si deve riportare in Italia una cultura aggressiva della crescita.
- Visione condivisa e gioco di squadra: tutti i singoli attori sia pubblici che privati nei trasporti e nei commerci devono condividere questa prospettiva; se vogliamo essere un Paese competitivo dobbiamo agire in modo collettivo e tutte le componenti del processo devono concorrere tra loro.

² Il venditore provvede alla consegna e mette la merce a disposizione del compratore nei suoi locali o in altro luogo convenuto (cioè lo stabilimento, la fabbrica, il magazzino, etc.) non sdoganata all'esportazione e non caricata su un qualsiasi mezzo di trasporto. Il compratore deve sostenere tutti i costi ed i rischi derivanti dalla presa in consegna della merce a partire dai locali del venditore.

La quantificazione dei vantaggi economici

Nel 2010 il contributo che il sistema marittimo nazionale nel suo complesso ha offerto alla formazione del PIL è stato pari al 2,6%, superiore a quello di altri settori di attività economica come, ad esempio, l’industria automobilistica. Anche a livello occupazionale la rilevanza di questo settore è significativa con oltre 213 mila unità di lavoro occupate direttamente (pari a circa l’1% dell’occupazione totale).

Secondo il Censis³ il *cluster* marittimo genera un contributo alla formazione del PIL pari a 39,5 miliardi di euro con un valore delle esportazioni che si attesta sui 9,7 miliardi di euro.

L’economia del mare utilizza in via diretta l’1% delle unità di lavoro rilevate nel Paese, quota che può raggiungere il 2% considerando l’impatto dell’impiego interno al settore. Dei 39,5 miliardi di euro generati dal sistema, l’89% pari a 34,9 miliardi di euro, riguarda attività che seguono prevalentemente una logica di mercato. Censis sottolinea che “grazie al proprio carattere complesso e multiforme il *cluster* marittimo ha attraversato la fase di crisi iniziata nel 2008 attivando strategie di riposizionamento dinamico che gli consentono oggi di riprendere la marcia”.

Si tratta di un settore contraddistinto da un’elevata capacità di generare reddito (ogni 100 euro di investimenti/servizi attiva tra i 254 e i 275 euro di spesa nel sistema) e occupazione (100 persone impiegate nei due comparti generano in media 200 nuovi posti di lavoro nell’indotto) circostanza che giustifica la necessità di sostenere questa industria nell’attuale fase congiunturale negativa.

Principali aggregati economici del *cluster* marittimo italiano⁴, 2004-2009

	2004	Val. % sul totale Italia (2004)	2009	Val. % sul totale Italia (2009)
Pil a netto delle duplicazioni (milioni di euro correnti)	36.518	2,7	39.545	2,6
Costi intermedi e investimenti fissi lordi (milioni di euro correnti)	11.616	4,4	13.941	4,9
Esportazioni (milioni di euro correnti)	14.088	5,0	9.718	3,3
Importazioni (milioni di euro correnti)	4.046	1,4	3.193	1,1
Unità di lavoro corrette	164.070	0,7	213.638	0,9
Unità di lavoro totali	394.950 ⁵	1,6	476.916	2,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, Assonave, Ucina, Ipsema (oggi Inal), Assoporti

³ IV Rapporto sull’economia del mare. 2011. Censis.
⁴ Il *cluster* marittimo comprende le attività industriali di produzione di beni e servizi ed i soggetti istituzionali, oltre alla ricchezza generata dall’indotto turistico della nautica e della spesa dei crocieristi sul territorio nazionale.
⁵ Il dato del 2004 non comprendeva gli occupati derivanti dalla spesa dei crocieristi.

L'obiettivo di un raddoppio al 2018 delle attività di movimentazione di contenitori apporterebbe un significativo miglioramento alle cifre indicate dal Censis, senza considerare i vantaggi per le attività logistiche e mercantili indotte nel circuito logistico.

Il differenziale tra il valore aggiunto connesso alla sola attività di *transshipment* di un *container* e quello prodotto dalla lavorazione dello stesso (sdoganamento, stoccaggio, manipolazione e distribuzione) è, infatti, molto ampio. Un *container* "logisticizzato" genera, secondo stime condotte nel 2008 dal Ministero delle Infrastrutture, un fatturato otto volte superiore a quello derivante dalla sola attività di movimentazione (circa 2.300 euro contro 300 euro per TEU) e un beneficio per lo Stato quantificabile in 1.000 euro rispetto ai 110 euro prodotti dalla semplice attività di *transshipment*.

Dato un volume stimato di circa 5 milioni di TEU in transito nei porti italiani, senza subire stoccaggi e manipolazioni, è evidente il delta di produttività potenziale che potrebbe derivare alla nostra economia sviluppando un mercato logistico a supporto del *business* marittimo. Si tratta, dunque, di un'opportunità per il Sistema Italia, che giustificerebbe sia azioni decise sotto il profilo infrastrutturale sia l'adozione di adeguati interventi normativi di sostegno.

Il sistema portuale italiano deve recuperare, almeno in parte, il suo ruolo nei traffici e nei commerci internazionali. I motivi di urgenza per un intervento rapido sono molteplici:

- favorire l'*export* italiano, unico settore in espansione, con una maggiore efficienza dei porti;
- adeguare i porti alla rapida espansione dei traffici e acquisire quote di mercato;
- confrontarsi con l'evoluzione delle infrastrutture navali e l'aumento delle navi di grandi dimensioni ULCC⁶: 60 navi *portacontainer* da 11.000 TEU entrate in servizio nel 2011 e 150 navi in consegna nei prossimi 3 anni;
- contrastare la competizione internazionale: l'entrata in servizio nel 2016 della nuova Galleria del Gottardo pone nuove sfide e non deve portare a un vantaggio per i porti del Nord Europa favorendo in tal modo la loro penetrazione nella Pianura Padana;
- fronteggiare tempestivamente la competizione con i porti del Nord Europa e con i porti di *transshipment* della sponda Sud del Mediterraneo.

Questo documento si propone di analizzare nel dettaglio i provvedimenti e gli interventi necessari per realizzare questi obiettivi. Si compone di una parte analitica che riprende in parte la fotografia della situazione dei porti italiani condotta dalla Cassa Depositi e Prestiti nel 2012⁷, e di una parte propositiva che, sulla base di un'ipotesi di aumento dei traffici da qui al 2018, affronta i diversi ostacoli da affrontare per recuperare quote di traffico ai porti italiani.

⁶ ULCC: Ultra Large Container Carrier

⁷ Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio. Studio di Settore 01. Porti e logistica. Cassa depositi e prestiti. Maggio 2012.

PARTE ANALITICA

2. Il sistema portuale italiano

Nel 2010, il volume di merci complessivamente movimentato dal sistema portuale italiano ha superato i 470 mln t; un volume significativo, in particolare con riferimento ai carichi destinati al mercato internazionale. Il trasporto marittimo, infatti, rappresenta la modalità principale per la movimentazione di merci sulle lunghe distanze.

Le principali tipologie di carichi marittimi

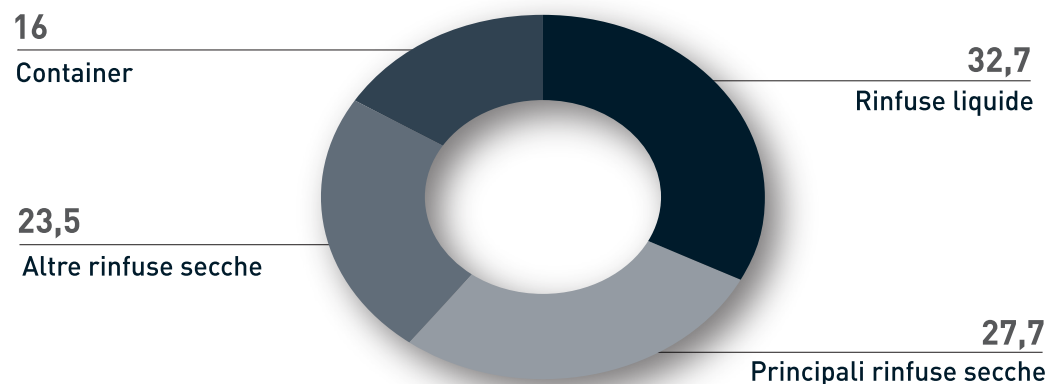
Qualsiasi segmentazione del mercato si desideri utilizzare, occorre effettuare in via preliminare una suddivisione del traffico per tipologia di carico. Le dinamiche e i *driver* del settore, come anche le caratteristiche degli operatori e del naviglio impiegato, infatti, cambiano in misura sostanziale al mutare della tipologia delle merci che si trasportano. In questo contesto occorre distinguere, in prima battuta, il traffico rinfusiero dai carichi “unitizzati”.

Per traffico rinfusiero si intende “*il trasporto di merci, di qualunque genere e in qualunque stato fisico, trasportate senza imballaggio*”. In questa definizione, di carattere tecnico, rientra la quota più significativa del traffico marittimo mondiale, a sua volta distinta fra rinfuse liquide e solide.

Le rinfuse solide rappresentano il 51,2% delle merci movimentate a livello mondiale, in termini di tonnellate. In questo segmento rientrano, ad esempio, tutti i minerali, il carbone, il legname e le granaglie.

Il traffico delle rinfuse liquide – che comprende la movimentazione di petrolio e derivati, il trasporto di gas naturale liquefatto, il trasporto di prodotti chimici – rappresenta in termini di tonnellate più del 30% del traffico marittimo internazionale.

Figura 3 - Traffico marittimo per tipologia (*), 2010 (% t caricate)



Fonte: UNCTAD, 2011

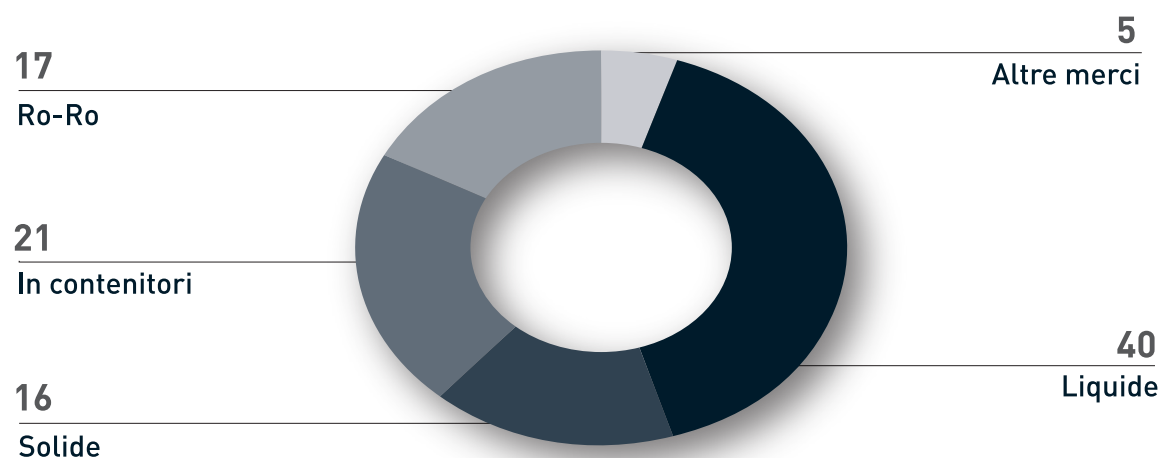
(*) I volumi per tipo di merce sono stati calcolati come proxy dei volumi per tipologia di carico.

A differenza di quanto avviene per il traffico rinfusiero, nel caso del traffico di merci varie cosiddetto unitizzato, la segmentazione non si riferisce alla categoria merceologica trasportata, ma all'impiego di moduli di trasporto (*container* e casse mobili) all'interno dei quali vengono trasportate merci eterogenee, prevalentemente semilavorati e prodotti finiti.

In considerazione di quanto detto circa l'eterogeneità delle merci containerizzate, appare evidente come il tonnellaggio non sia la grandezza appropriata per la valutazione delle dinamiche di questo segmento di mercato. Per questa tipologia di carico, infatti, si impiega, solitamente, una grandezza di volume – il TEU (*Twenty-Foot Equivalent Unit*, dove 1 TEU corrisponde ad un *container* da 20 piedi) – più idonea alla valutazione delle dimensioni e delle dinamiche dei flussi di merci utilizzate.

Il traffico rinfusiero rappresenta la quota più rilevante, in termini di tonnellaggio, della movimentazione portuale complessiva in Italia, con una quota pari al 56% di cui il 40% riconducibile alle rinfuse liquide e il 16% a quelle solide.

Figura 4 - Traffico di merci in Italia per tipologia



Fonte: CDP su dati Assoporti 2011

Considerando la dinamica dei flussi di merci movimentate nel sistema portuale italiano fra il 2005 e il 2010, emerge come anche il mercato nazionale abbia risentito, in misura significativa, della crisi che ha investito il settore nel 2009, segnando un calo del 14% dei volumi movimentati rispetto all'anno precedente, per poi registrare i primi segnali di ripresa nel 2010 (+8,4% YoY).

Figura 5 - Scheda sintetica dei traffici rinfusieri e *container* nei porti italiani (anno 2012)

PORTO	A	B	C				A+B+C	E	F
	Rinfuse liquide	Rinfuse solide	Merci varie				TOTALE	TEU'S	Passeggeri
			In contenitori	Ro-Ro	Altre merci varie	Totale		Totale	Totale
								numero	numero
	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)	(x1.000 tonn)		
Savona-Vado	6.639,955	3.539,785	1.260,022	994,041	876,922	3.130,985	13.310,725	75.282	1.208.512
Genova	17.198,996	4.170,160	20.617,496	7.717,096	503,106	28.837,698	50.206,854	2.064.806	2.771.962
La Spezia	1.478,861	1.440,125	12.016,585	-	502,867	12.519,452	15.438,438	1.247.218	50.239
Marina di Carrara	-	449,772	1,128	1.544,635	1.277,809	2.823,572	3.273,344	99	-
Livorno	8.313,501	638,689	6.494,644	9.827,531	2.143,658	18.465,833	27.418,023	549.047	2.806.271
Piombino	52,567	4.286,323	-	952,500	715,306	1.667,806	6.006,696	-	3.028.505
Civitavecchia	1.006,237	5.917,091	418,192	4.111,587	27,339	4.557,118	11.480,446	50.965	4.039.608
Fiumicino	4.004,914	-	-	-	-	-	4.004,914	-	-
Gaeta	1.726,070	554,157	-	-	69,926	69,926	2.350,153	-	966
Napoli	5.173,674	3.295,637	5.825,946	5.742,905	-	11.568,851	20.038,162	546.818	7.439.763
Salerno	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Gioia Tauro	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	2.721.000	nd
Taranto	5.252,783	20.531,731	1.830,141	-	7.327,697	9.157,838	34.942,352	263.461	
Brindisi	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Bari	0,942	1.753,007	117,125	2.893,818	20,108	3.031,051	4.785,000	10.000	1.890.000
Ancona	3.994,695	625,849	1.099,392	2.231,882	-	3.331,274	7.951,818	142.213	1.172.489
Ravenna	4.584,455	9.732,867	2.287,161	582,755	4.273,241	7.143,157	21.460,479	208.152	106.498
Venezia	11.133,000	6.458,942	4.126,004	1.424,597	2.253,107	7.803,708	25.395,650	429.893	1.998.960
Monfalcone	-	2.610,957	-	172,602	933,194	1.105,796	3.716,753	812	40
Trieste	35.937,250	1.754,644	5.374,226	5.626,480	514,270	11.514,976	49.206,870	408.023	67.035
Messina-Milazzo	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Catania	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Augusta	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Palermo-Termini Imerese	721,234	213,851	198,079	6.557,879	-	6.755,958	7.691,043	22.784	1.723.854
Cagliari-Sarroch	26.007,648	59,347	7.448,915	1.874,786	23,502	9.347,203	35.414,198	621.536	319.894
Olbia-Golfo Aranci-P.Torres	690,900	1.477,556	-	6.539,078	-	6.539,078	8.707,534	-	3.956.206
TOTALE	133.917,682	69.510,490	69.115,056	58.794,172	21.462,052	149.371,280	352.799,452	9.362,109	32.580.802

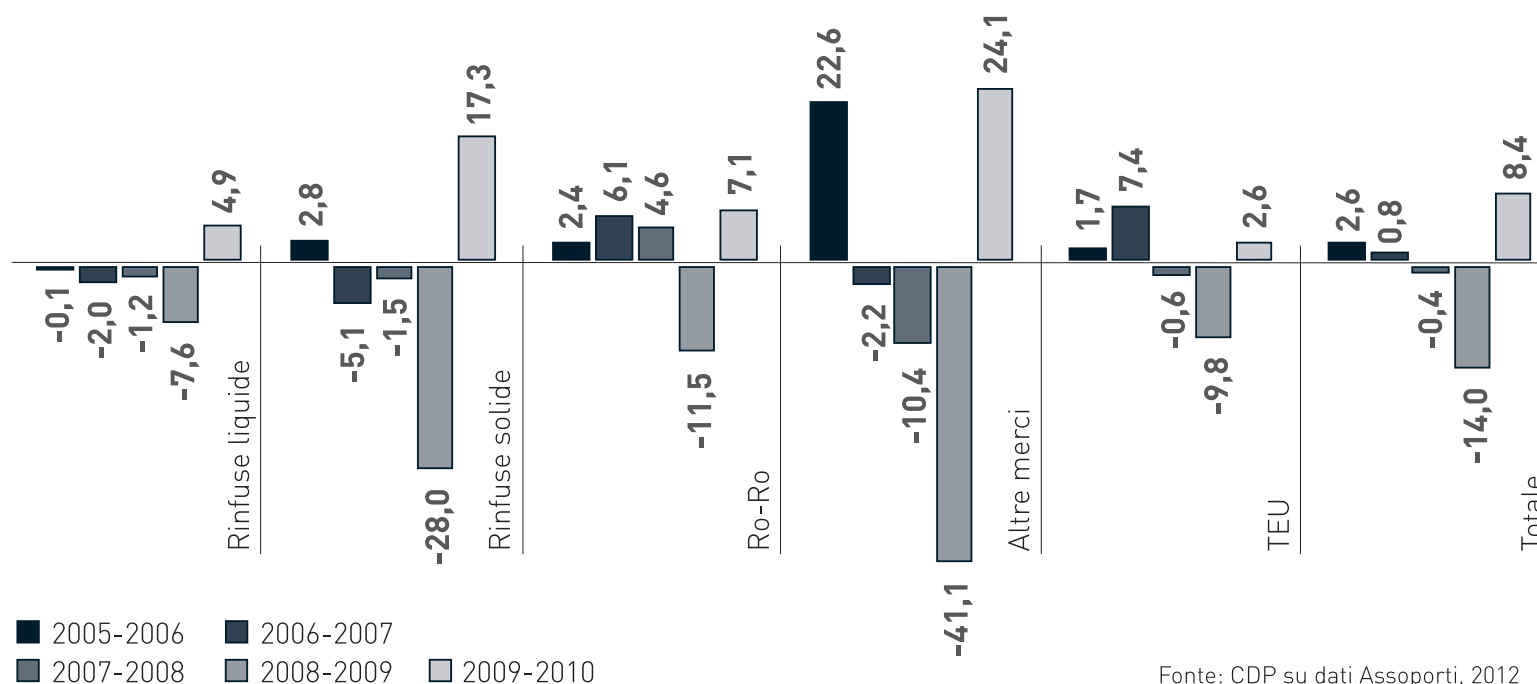
Stime/dati stampa

Fonte Assoporti 2012

Anche il traffico *container*, in coincidenza con il deflagrare della crisi, ha segnato una contrazione dei TEU movimentati, raggiungendo nel 2012 un livello pari a 9.362.109 mln TEU (per trovare volumi simili occorre tornare nel 2004, quando i porti italiani hanno movimentato 9,48 mln TEU).

Maggiori dettagli sui traffici non containerizzati dei porti italiani e le specializzazioni produttive (traffico crocieristico, rinfuse liquide e secche, traffico RO-RO) vengono riportati in appendice.

Figura 6 - Traffico di merci in Italia per tipologia, 2005 – 2010
(var. % YoY)



Gli scali gateway e i porti transhipment

Il sistema portuale italiano si articola in 24 porti sede di Autorità Portuale e numerosi scali commerciali di piccole dimensioni. Nonostante la presenza di un numero elevato di porti, si assiste ad una forte concentrazione del mercato, con i primi 5 scali che da soli gestiscono più del 43% del traffico complessivo.

In linea generale, le dinamiche sperimentate dai singoli porti italiani risultano essere differenti e funzione di variabili quali:

- la specializzazione produttiva degli scali. Accanto ai grandi porti, che movimentano volumi significativi di merci differenti, infatti, il sistema italiano si caratterizza per la presenza di scali di dimensioni medio-piccole che, tuttavia, presentano una specializzazione in particolari tipologie di carico. In molti casi la specializzazione è connessa alla prossimità di industrie particolari, in altri è riconducibile alla localizzazione degli scali;
- il modello distributivo prevalente. In questo contesto, si fa riferimento alla distinzione tra scali di *transhipment* e porti *gateway*. Nel primo caso, si tratta di porti che dedicano più del 75% della propria attività di movimentazione al trasbordo da nave a nave, facendo leva su un posizionamento geografico favorevole che consente di intercettare

le grandi rotte transoceaniche. Il traffico *transshipment* in Italia è localizzato principalmente negli scali di Gioia Tauro (unico porto italiano “nato” per lo sviluppo di questa modalità e, a lungo, principale porto *transshipment* nel Mediterraneo), Taranto e Cagliari. Nel 2010 questi scali hanno movimentato il 41,7% del movimento complessivo di *container*. I porti *gateway*, invece, come ad esempio quelli liguri o dell’Alto Adriatico, sono localizzati in posizione strategica rispetto ai grandi mercati di origine/destinazione dei carichi e rappresentano, di fatto, una porta d’accesso ad aree economiche di rilievo. I porti del Tirreno meridionale, Napoli e Salerno, non sono strategici per i mercati europei, ma devono servire efficientemente i traffici del Centro e del Sud dell’Italia.

- il contesto competitivo nel quale operano. Alla specializzazione produttiva e al modello distributivo prevalente di un porto corrisponde un diverso contesto competitivo internazionale che, in particolare, in coincidenza di una fase di contrazione del ciclo economico, può determinare una differente *performance* di uno scalo o di un sistema portuale.

La portualità nazionale deve attuare sforzi significativi per crearsi uno spazio nell’ambito del mercato del trasporto intermodale, ad oggi gestito in via pressoché esclusiva, anche sul territorio italiano, da *player* tedeschi (per la logistica terrestre) e nord europei (per quella marittima). Se si pensa che una quota significativa dell’*import-export* delle imprese del Nord viene veicolato dai porti del Northern Range utilizzando gli interporti di Verona, Milano e Padova, è evidente l’ampio margine che i nostri scali hanno per accrescere la loro funzione di servizio ai mercati di destinazione finale, in *primis* quello interno.

3. Focus sul mercato dei traffico *container*

Il *container* rappresenta la modalità prevalente per la movimentazione di prodotti finiti e semilavorati a livello internazionale⁸. Tale circostanza ha portato negli anni a un forte aumento degli scali che, pur con dimensioni differenti, hanno rafforzato la propria specializzazione in questo comparto.

Il settore portuale italiano si caratterizza per la presenza di un sistema duale di scali specializzati nella movimentazione *container*:

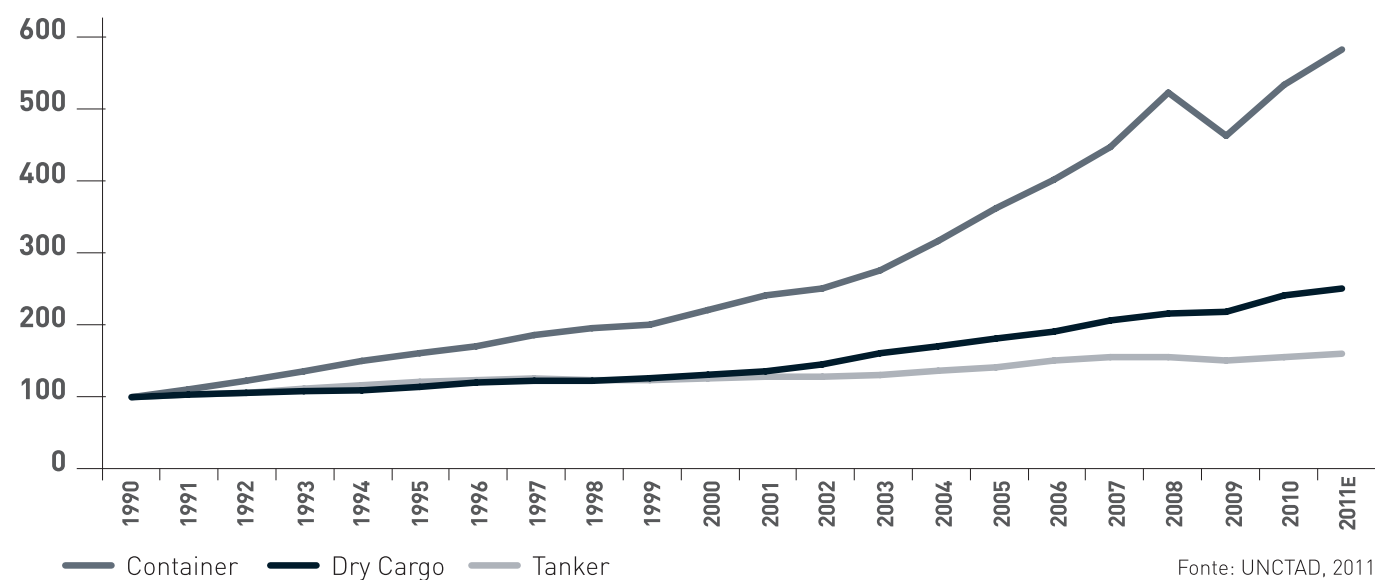
- quelli delle regioni meridionali, localizzati lungo l’asse Suez-Gibilterra, principale direttrice mediterranea dei traffici tra Far East e Europa, specializzati nell’attività di *transshipment*;
- quelli delle regioni settentrionali, segnatamente nel Nord Tirreno e nel Nord Adriatico, a ridosso dei principali poli industriali nazionali e in posizione favorevole rispetto ai grandi corridoi europei, che si caratterizzano come porti *gateway*.

⁸ Capitolo elaborato grazie al contributo di CDP e UniCredit Banca “Rapporto looking for changes 2013”.

Il mercato dei container globale

Lo sviluppo delle economie emergenti e i processi di delocalizzazione produttiva avviati negli ultimi vent'anni sono alla base della crescita straordinaria del mercato del trasporto di merci containerizzate, che ha conosciuto una dinamica espansiva superiore a quella delle rinfuse.

Figura 7 – Traffico marittimo mondiale per tipologia, 1990-2011
(1990=100) – (*)



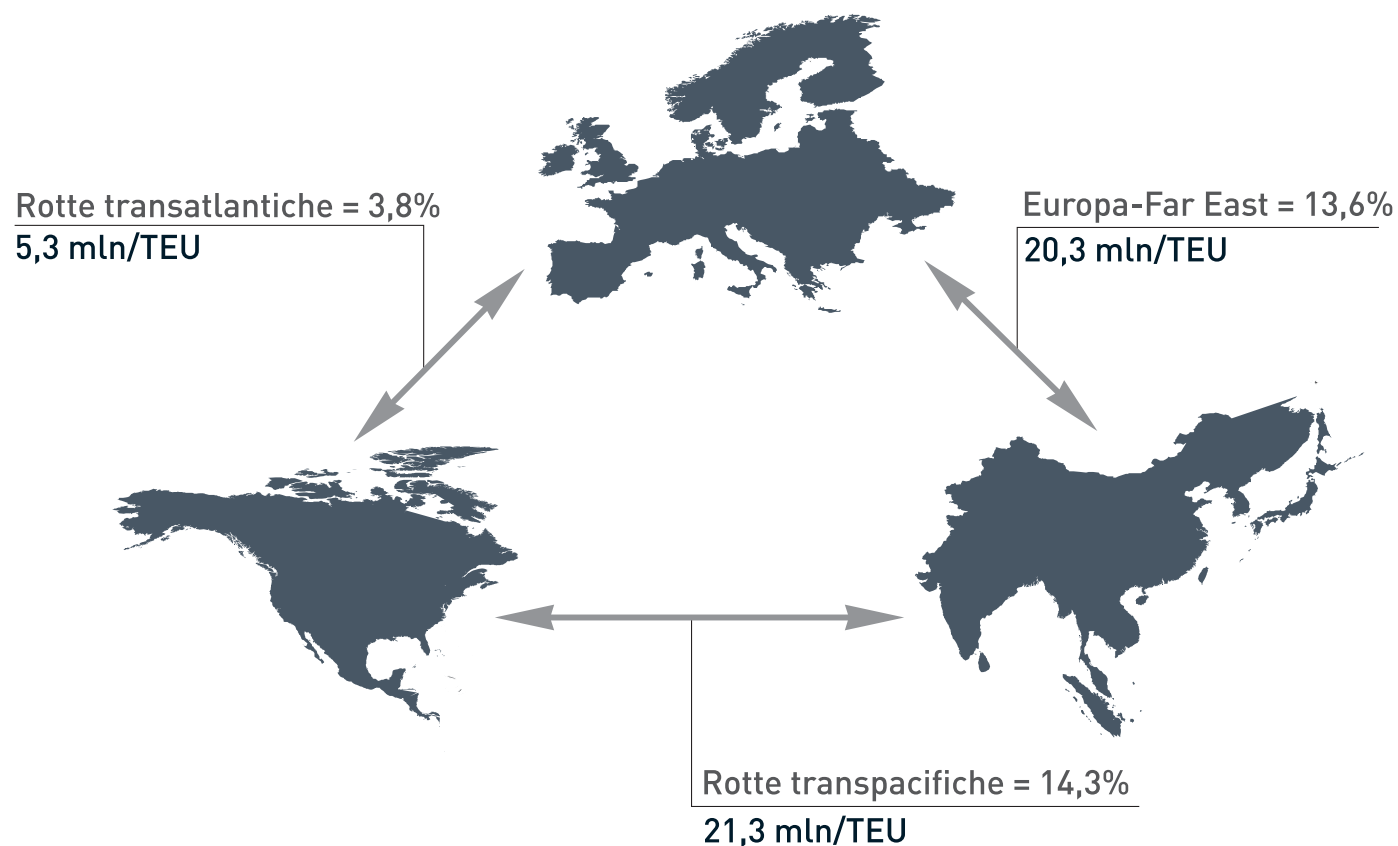
(*) Il traffico dry cargo include solo le principali rinfuse secche.

Il *business* dei *container* rappresenta il comparto preso a riferimento per le nostre indagini, in ragione non solo della sua importanza nell'ambito del commercio mondiale, ma anche della sua elevata *sensitivity* rispetto ai nuovi *driver* del mercato.

Le principali rotte percorse dalle grandi navi *portacontainer*, le cosiddette *deep sea*, sono:

- le tratte transpacifiche che collegano Estremo Oriente-Nord America, lungo le quali, nel 2010, sono state trasportate merci containerizzate per più di 21 milioni di TEU;
- le rotte che collegano Europa e Asia, con 20 milioni TEU;
- le rotte transatlantiche fra Europa e Nord America, con 5,3 mln TEU.

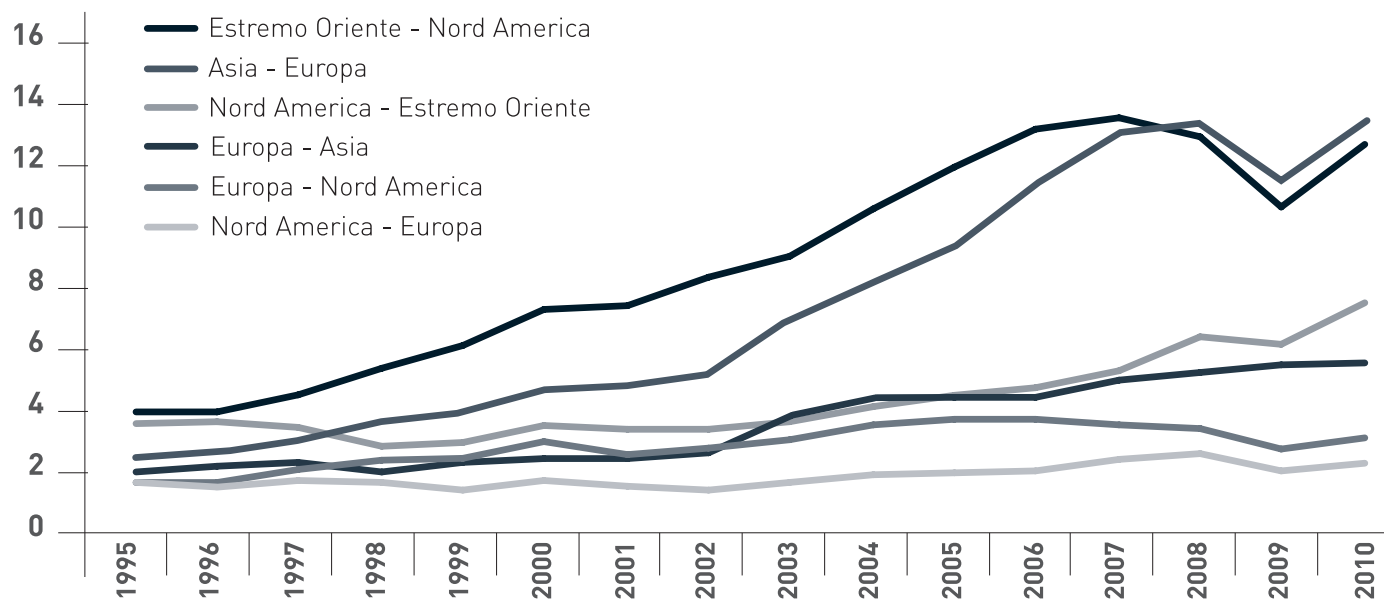
Sono i sistemi portuali asiatici ad affermarsi come principali *container terminal* a livello mondiale (oltre il 50% del traffico complessivo), seguiti da quelli europei.

Figura 8 – Traffico *container* sulle principali rotte transoceaniche

Rielaborazione ResPublica su dati CDP e UNCTAD 2012

La forte crescita delle esportazioni dei Paesi asiatici degli ultimi anni ha determinato un aumento significativo dei traffici lungo le rotte Asia-Europa ed Estremo Oriente-Nord America. Contestualmente, la crescente domanda di materie prime e semilavorati espressa da questi stessi Paesi ha portato a un aumento del traffico proveniente da Nord America ed Europa e diretto a Oriente. In linea con il rallentamento delle Economie avanzate, il traffico lungo le rotte transatlantiche è rimasto piuttosto stabile nel tempo.

Figura 9 – Traffico mondiale sulle principali rotte *deep sea*, 1995 – 2010
(mln TEU)

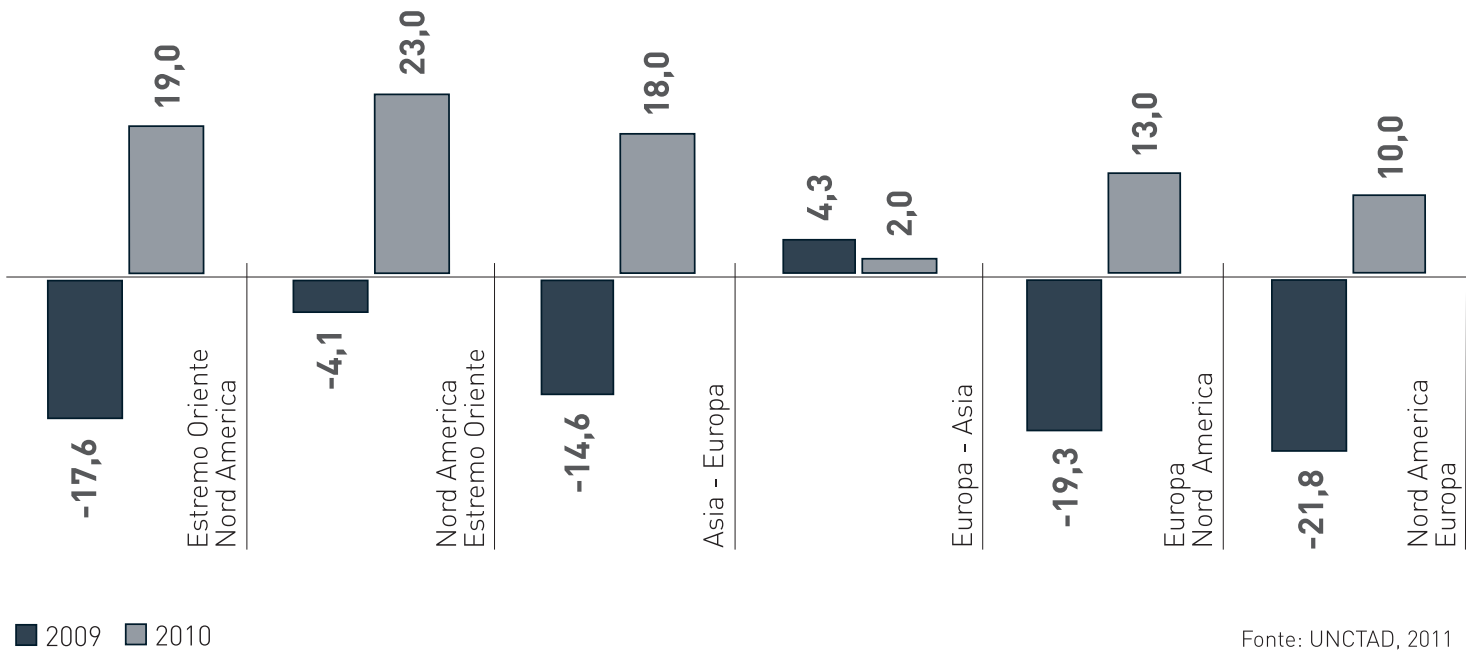


Fonte: UNCTAD, 2011

L'impatto della crisi sulla dinamica del traffico *container* è stato, in generale, molto significativo. Tuttavia, considerando i volumi movimentati lungo le principali rotte *deep-sea* si rilevano andamenti differenti con la rotta Nord America-Europa, che sperimenta la contrazione più significativa (-21,8% nel 2009), seguita dalla rotta inversa (-19,3%). Per quanto riguarda, invece, i traffici fra Europa e Asia, si registrano dinamiche di segno differente con la rotta Eastbound in crescita (+4,3%) e la Westbound in forte contrazione (-14,6%).

La ripresa del commercio internazionale del 2010 ha consentito di recuperare pienamente i livelli pre-crisi su tutte le rotte; tuttavia, la possibilità di continuare lungo il sentiero della crescita dei traffici marittimi dipenderà dalla capacità delle economie di tutto il mondo di svilupparsi in modo stabile.

Figura 10 – Traffico mondiale per area geografica, 2009-2010 (var. % YOY)



Ipotesi di crescita del traffico *container* nel Mediterraneo al 2018

L' *outlook* al 2018 dell'interscambio marittimo di *container* verso l'Europa si mantiene positivo e il Mediterraneo è destinato a restare area di transito privilegiata per i grandi traffici *deep sea* sulla rotta Far East-Europa.

Le previsioni elaborate sul settore si confermano positive nel lungo periodo anche nell'ipotesi di scenari congiunturali negativi: in caso di recessione prolungata le proiezioni sulla movimentazione dei *container* nel Nord Europa e nel Mediterraneo sono orientate su tassi di crescita media annua complessivamente del 5,2% al 2018 (rispetto al dato del 2009). Alla luce di queste previsioni, al 2018 i porti del Northern Range europeo si troverebbero a gestire un volume di *container* compreso tra gli 800-100 mln/teu (rispetto ai 45 mln/teu del 2011).

Ipotesi di crescita media annua del traffico di *container* nel Nord Europa e nel Mediterraneo: *outlook* al 2020

Scenario Best Case*	CAGR ⁹ 2009-2020
<i>Northern Range</i>	8,6%
Sud Europa/Mediterraneo	5,4%
Totale Nord Europa + Mediterraneo	7,2%
Scenario Worst Case**	
<i>Northern Range</i>	6,5%
Sud Europa/Mediterraneo	3,5%
Totale Nord Europa + Mediterraneo	5,2%

*Evoluzione in caso di recupero dalla recessione

**Evoluzione in caso di recessione prolungata

Fonte: Ocean Shipping Consultant

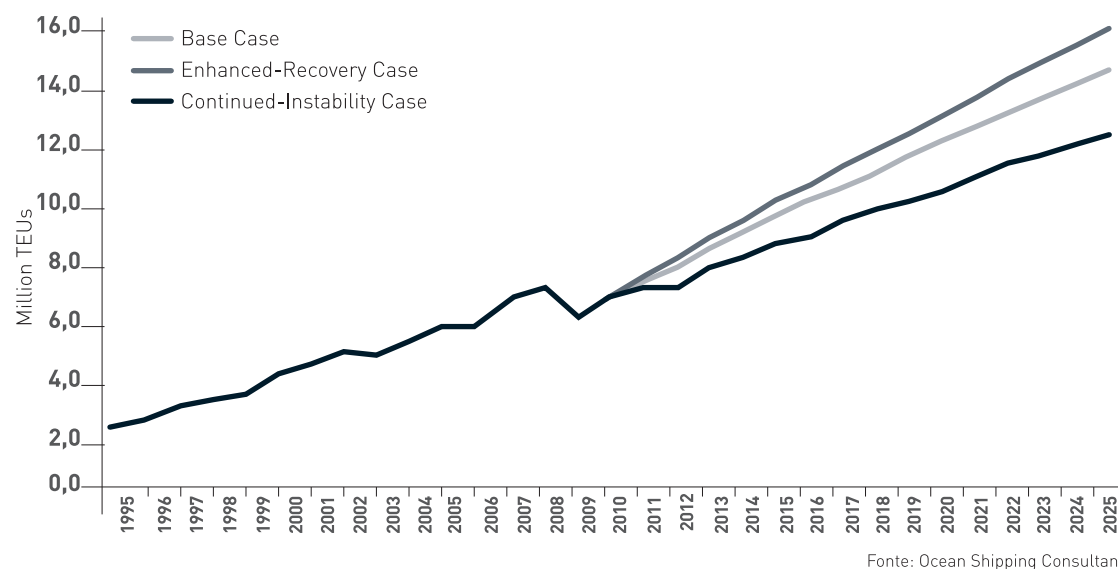
Sulla base delle proiezioni attualmente disponibili è possibile delineare un quadro potenziale dell'evoluzione del traffico containerizzato da/per l'Europa nel lungo periodo, tenendo presente, però, che ad oggi i principali *outlook* di settore sono correlati solo all'andamento del ciclo economico. Sono state, tuttavia, elaborate previsioni sulla base di scenari differenti, che permettono di stimare il tasso di crescita annua della movimentazione di *container* nel Nord Europa e nel Mediterraneo. In particolare (secondo le stime di Ocean Shipping Consultants): assumendo un processo di uscita dalla crisi economica internazionale, i traffici *container* da/per l'Europa dovrebbero complessivamente crescere ad un tasso medio annuo del 7,2% circa nel 2020 (rispetto al 2009), a fronte di un CAGR del 5,2% previsto in presenza di uno scenario di recessione prolungata; al 2020 non si attendono cambiamenti nell'assetto competitivo del settore: il Northern Range manterrà il *market share* al 61% circa del traffico diretto in Europa e continuerà a rappresentare l'area più dinamica, intercettando volumi crescenti di merci ad un tasso medio annuo dell'8,6% nell'ipotesi "best case" e del 6,5% in quella "worst case"; il Mediterraneo e il Sud Europa dovrebbero segnare tassi di crescita dei traffici *container* dell'ordine del 5,4% in media all'anno in caso di recupero dalla recessione, valore che scenderà al 3,5% nell'ipotesi di scenario negativo, senza evidenziare modifiche nella quota di mercato che resterà ferma al 39% circa.

"Le previsioni del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internazionale sembrano coerenti con le proiezioni dell'OCSE. Per il periodo 2011-2020 il tasso di crescita cumulato dell'*export* asiatico (paesi emergenti, escluso il Giappone) è superiore al 150%. Per l'*export* di quei paesi verso l'UE, se anche si ipotizzasse un tasso di crescita annuale pari a quello medio del biennio 2011-12, il tasso di crescita cumulato tra il 2011 e il 2020 sarebbe pari al 50%. Si tratta di calcoli rassicuranti anche se non possono costituire una verifica scientificamente solida"¹⁰.

⁹ Compounded Annual Growth Rate (CAGR)

¹⁰ Fonte: Servizio Studi Banca d'Italia

Figura 11 - Central Mediterranean: Non transshipment container handling demand to 2025¹



¹ Development for Italy : 37-67 per cent to 7.6-9.3m TEU over 2010-20, and further by 13-19 per cent to 8.6-11.0m TEU over 2020-25. The wide range of the forecasts reflects uncertainty regarding the short-term economic outlook for the country.

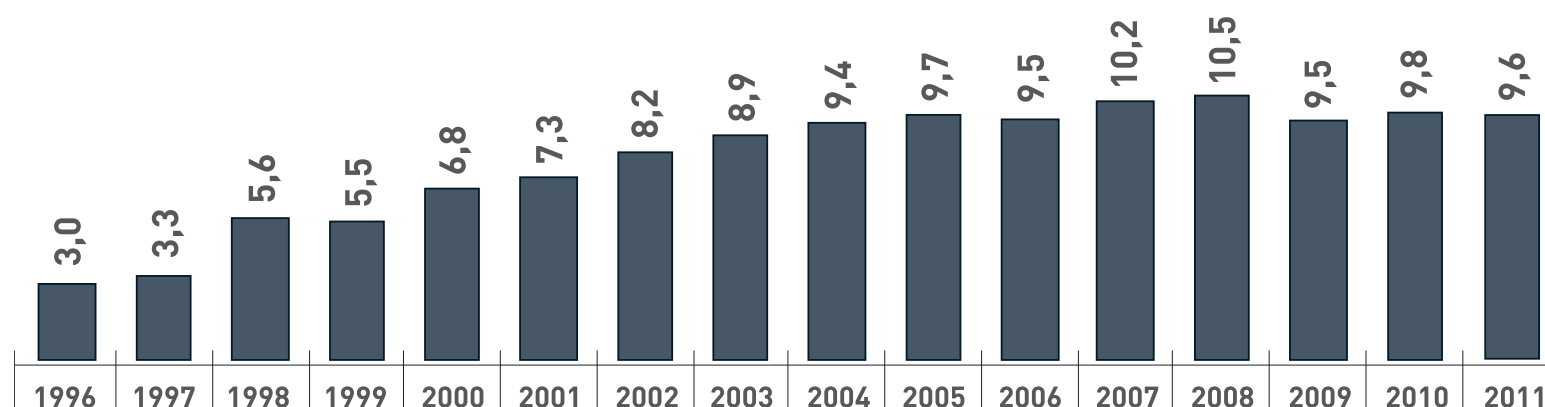
Alla luce di queste previsioni appare incerto il destino del nostro sistema portuale, che si trova oggi a dover affrontare non solo lo strapotere dei porti del Nord e l'accesa concorrenza delle realtà emergenti del Nord Africa e del Medio Oriente, ma anche il possibile cambiamento delle grandi rotte *deep sea*.

Lo scenario dei traffici marittimi verso l'Europa si mantiene ancora positivo e la rotta tra Suez e Gibilterra è destinata a restare centrale nei traffici *deep sea*. Tuttavia, visti i cambiamenti rilevanti che subirà il settore nei prossimi anni è necessario che l'Italia si muova in anticipo rispetto alle dinamiche attese nel commercio marittimo mondiale se vuole evitare di vedersi sfuggire importanti occasioni di sviluppo, assistere ad un'ulteriore erosione della propria quota di mercato ed essere costretta a rincorrere i *competitor* mediterranei sempre più numerosi e agguerriti. In questo contesto appare indispensabile definire una precisa strategia portuale a livello nazionale, che sappia valorizzare i punti di forza del nostro *network* per consentirgli di trovare il miglior posizionamento nell'ambito della potenziale evoluzione della geografia portuale mediterranea. A tal fine risulta cruciale delineare una configurazione portuale-logistica efficiente rispetto alla struttura orografica e al tessuto produttivo del Paese, strettamente integrata con il *core* TEN-T *network*, competitiva in termini di servizi e infrastrutture e funzionale al conseguimento di obiettivi di crescita economica del Sistema Paese.

Il mercato dei container in Italia

I dati per il 2011 hanno visto una flessione risultante di andamenti differenti: tendenzialmente positivi, pur con significative differenze, per i porti *gateway* e negativi per gli scali di *transshipment*. Genova è il principale scalo *gateway* italiano per la movimentazione di *container* con volumi che, nel 2012, sono stati pari a 2,06 milioni di TEU, in crescita del 12% rispetto al 2011. Secondo scalo *gateway* è La Spezia con 1,24 di milioni TEU nel 2012.

Figura 12 – Movimenti dei container, 1996-2001 (mln TEU)



Fonte: CDP su dati Assoporti 2012

Fatto 100 il traffico *container* intermediato dai porti che si affacciano sul Mediterraneo, nel 2011 gli scali italiani ne hanno movimentato circa il 22% (8,9 mln di TEU). Si tratta di volumi non trascurabili, ma ben al di sotto del potenziale dei nostri porti. Gli investimenti realizzati nel corso dell'ultimo decennio hanno, infatti, portato ad un ampliamento della capacità dei *terminal* nazionali a cui, però, non ha fatto riscontro un proporzionale aumento dei carichi gestiti. Il *network* portuale nazionale non solo è lontanissimo dai traffici intercettati dal Northern Range, la cui quota di mercato appare oggi difficilmente aggredibile (45 mln/teu nel 2011, con i porti di Rotterdam e Amburgo che da soli gestiscono più del totale movimentato dal Sistema Italia), ma evidenzia indubbie difficoltà anche nella competizione all'interno del Mediterraneo.

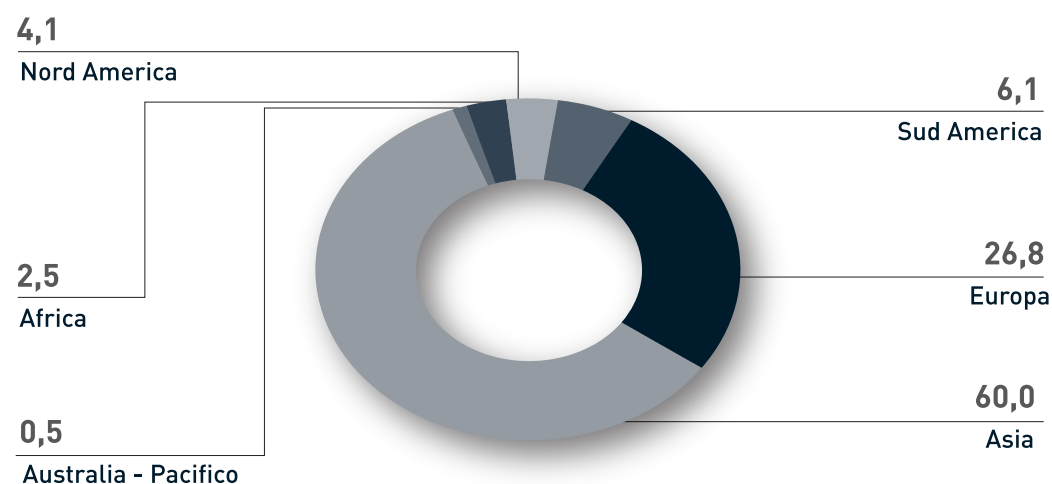
La presenza di due importanti porti *container* nel Nord Tirreno rimanda alla relazione stringente che lega porti e territorio. La Liguria, infatti, funge da accesso/sbocco per gran parte del Nord Italia, servendo un ampio e ricco bacino di riferimento. Con la prospettiva del completamento degli interventi sul Corridoio Genova-Rotterdam, con l'entrata in servizio del tunnel del Gottardo, questo particolare segmento della portualità italiana potrebbe svilupparsi ulteriormente.

La fase di recupero del mercato del *container*, infatti, è trainata dai Paesi asiatici. L'effetto della ripresa del mercato asiatico sul dato complessivo è, peraltro, particolarmente significativo in ragione del fatto che il 60% della movimentazione mondiale di *container* avviene negli scali dell'area.

Il mercato europeo, secondo per rilevanza a livello internazionale con una quota del 26,8% della movimentazione complessiva, ha registrato un andamento duale, con i porti del Nord Europa in crescita del 9,8% fra 2009 e 2010 e quelli degli altri Paesi europei, principalmente mediterranei, che segnano un +4%.

Le difficoltà sperimentate dai porti mediterranei riguardano, principalmente, la componente di traffico in *transshipment*. Tale circostanza è in gran parte riconducibile al rafforzamento degli scali nordafricani, particolarmente attivi in questo segmento, come di seguito approfondito.

Figura 13 – Movimentazione portuale di carichi containerizzati 2010 (%)



Fonte: CDP su dati UNCTAD, 2011

Occorre evidenziare che le proiezioni attualmente disponibili sono correlate esclusivamente all'andamento del ciclo economico mondiale e non tengono conto di alcuni fattori di *stress* che nel medio-lungo periodo potrebbero avere un impatto significativo sulle direttrici di traffico internazionale e sulla geografia portuale mediterranea:

- il fenomeno del gigantismo navale;
- l'ampliamento del canale di Panama;
- la crisi di liquidità degli operatori.

Per i prossimi tre anni si prevede l'immissione di nuova capacità per oltre 4 mln/TEU, tra cui circa 150 nuove *portacontainer* di portata nominale di almeno 11.000 TEU in particolare delle super Post Panamax (da 8.000-14.000 TEU, lunghezza massima compresa tra i 348-393 metri, larghezza di 43-56 metri e pescaggio di 14-16 metri) e delle Ultra Large Container Carrier (ULCC - da 18.000 TEU, lunghe 400 metri, larghe 59, alte 73 metri, con un pescaggio di 14,5 metri).

Queste navi verranno consegnate in un momento in cui l'industria sta ancora affrontando un significativo problema di *oversupply*. Entro il 2015, 16 vettori opereranno con *portacontainer* di portata >12.000 TEU (rispetto ai 9 vettori attuali). Si prevede l'inserimento delle meganavi in via prevalente sulla rotta Asia-Europa che transita per il canale di Suez. Nel solo 2011 sono state immesse nei servizi di linea che collegano l'Asia con l'Europa 60 navi Post Panamax della capacità media di 11.000 TEU.

L'evoluzione del gigantismo navale avrà effetti a cascata su tutto il *network* portuale europeo, poiché l'ingresso delle meganavi va a spiazzare il mercato delle *portacontainer* che fino ad oggi hanno svolto il ruolo di "navi madri" (ovvero le Post-Panamax di prima generazione con pescaggio di 14 metri) le quali, troppo giovani per essere demolite, verranno utilizzate su una molteplicità di itinerari che toccano i porti regionali. Su queste strutture è verosimile prevedere nei prossimi anni piani di adeguamento delle infrastrutture volti al potenziamento dei fondali, della capacità delle banchine/gru e dei trasporti terrestri ferroviari e i porti italiani devono adeguarsi.

Il gigantismo navale agirà come selezionatore naturale dei porti, dal momento che le compagnie tenderanno a concentrare le toccate dei servizi solo negli scali chiave a livello strategico, ovvero quelli in grado di accogliere le *portacontainer* di ultima generazione e di garantire massima qualità/puntualità dei servizi, nonché costi contenuti sulle operazioni marittime e terrestri.

In assenza di interventi significativi sul fronte delle infrastrutture di trasporto terrestre, segnatamente quelle ferroviarie, il sistema portuale italiano corre il rischio di assistere a un'ulteriore erosione della propria quota di mercato ed essere costretto a rincorrere i *competitor* mediterranei sempre più numerosi e agguerriti.

Traffico *container* dei principali porti europei e mediterranei

Sistemi portuali a confronto

	Traffico 2011 (teu)	Market share 2011	CAGR 09-11
Northern Range	44.997.754	52,6%	9,4%
Mediterraneo Occidentale	14.542.199	17,0%	7,3%
Nord Africa e Medio Oriente	10.272.096	12,0%	12,0%
Porti italiani	8.928.910	10,4%	-0,1%
Med Orientale e Mar Nero	6.730.493	7,9%	25,4%

Nota: Northern Range: Rotterdam (NL) Amburgo (D) Anversa (B) Bremerhaven (D) Felixstowe (UK) Zeebrugge (B) Le Havre (F) Southampton (UK); Mediterraneo occidentale: Valencia (E) Algeciras (E) Marsaxlokk (M) Barcelona (E) Las Palmas (E) Marsiglia (F); porti italiani: Gioia Tauro, Genova, La Spezia, Cagliari, Livorno, Taranto, Napoli, Venezia, Trieste, Salerno; Nord Africa e Medio Oriente: Port Said (ET) Tanger-Med (MA) Alessandria (ET) Haifa (IL) Damietta (ET); Mediterraneo Orientale e Mar Nero: Ambarli (TR) Mersin (TR) Pireo (GR) Costanza (R) Capodistria (SLO)

Fonte: UniCredit su dati Containerisation International e singole Autorità Portuali, 2013.

Traffico container nei principali porti italiani

Porti italiani	Traffico 2012 (teu)	Traffico 2011 (teu)	CAGR 09-11	CAGR 09-12
Gioia Tauro	2.721.000	2.304.992	-10,2%	-1,6%
Genova	2.064.083	1.847.102	9,7%	10,4%
La Spezia	1.247.518	1.307.274	11,8%	6,0%
Cagliari	633.745	614.000	8,7%	4,9%
Livorno	504.942	637.798	3,8%	5,2%
Taranto	269.872	604.404	9,7%	28,6%
Napoli	507.465	526.768	1,1%	0,5%
Venezia	428.126	458.363	11,4%	5,0%
Trieste	411.247	393.000	19,1%	14,1%
Salerno	147.000	235.209	6,5%	18,3%

Fonte: Assoporti

Poco realistica senza un intervento deciso del Governo e del Sistema Italia l'ipotesi di ampliamento della *catching area* nel *business* dei *container* da parte del sistema portuale italiano stante l'attuale *deficit* di competitività rispetto al Northern Range, legato principalmente a un *gap* di capacità logistiche, accessibilità e connettività con i principali mercati di destinazione, che riduce al minimo i benefici connessi alla localizzazione strategica dei nostri scali.

La fetta di mercato "contendibile" tra i sistemi portuali del Nord e del Sud Europa risulta ad oggi di complessa quantificazione, così come risulta faticosamente aggredibile nel medio periodo il posizionamento dei porti nord europei nel mercato dei *container* diretti in Europa centrale.

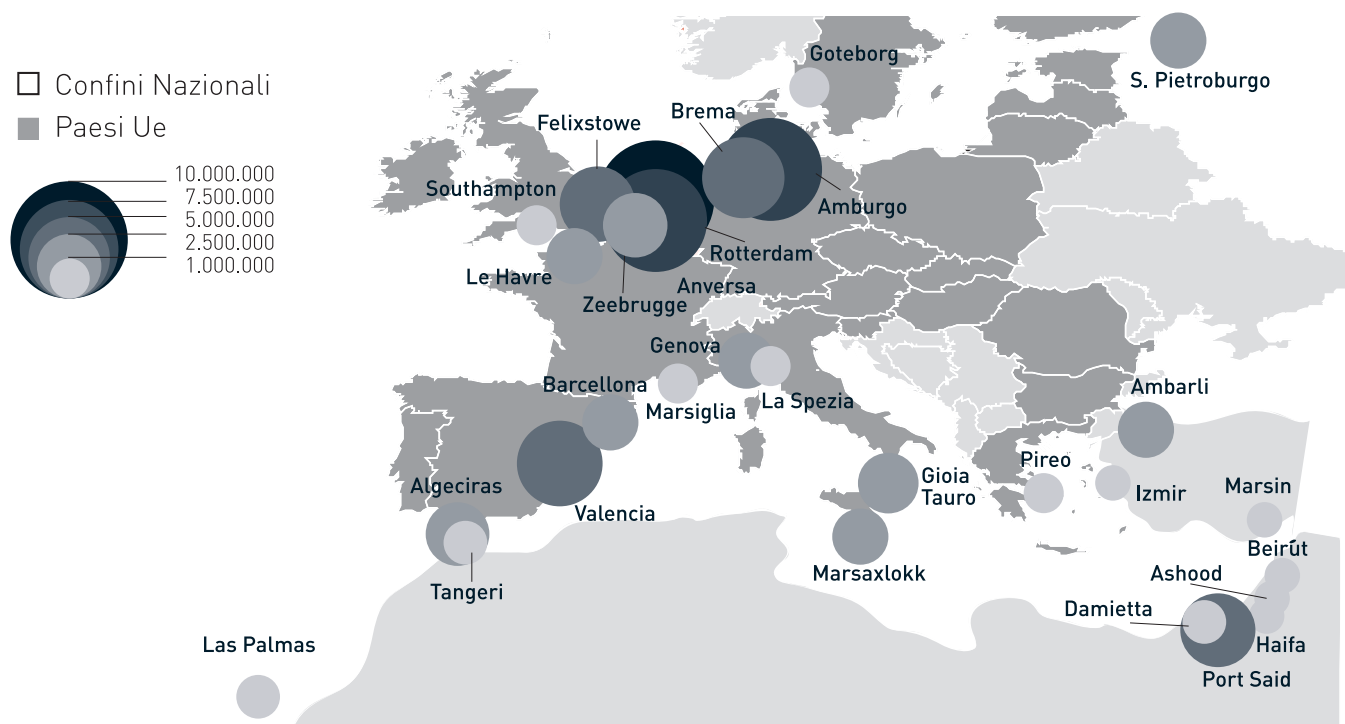
In una prospettiva di lungo periodo la realizzazione dei nuovi valichi previsti nell'ambito delle TEN-T (l'asse del Brennero e del Gottardo) dovrà rappresentare un'occasione di ampliamento del bacino di utenza dei porti nazionali, che avrebbero la possibilità di entrare in relazione diretta con il cuore del continente europeo. Questa possibilità può risultare potenzialmente percorribile solo a condizione di:

- interventi mirati sulla tratta terrestre della *supply chain* (segnatamente quella ferroviaria di collegamento con i porti/interporti) che incide pesantemente sul costo totale del trasporto;
- investimenti integrati lato porto, per aumentare la competitività complessiva del sistema.

Alla luce dell'attuale *gap* di competitività logistica della portualità italiana è indispensabile mettere i nostri porti nella condizione di poter gestire *l'import-export* delle imprese nazionali. Ad oggi l'economia produttiva dell'Italia setten-

trionale sfrutta limitatamente la propria base portuale naturale. L'economia del Nord instrada una quota significativa delle proprie merci attraverso scali geograficamente più lontani, quali i porti tirrenici e quelli dell'Europa del Nord (Rotterdam, Anversa, Amburgo).

Figura 14 - I primi trenta porti europei per traffico container 2010



Fonte Elaborazione da European Sea Ports Organisation (2012) e altre fonti

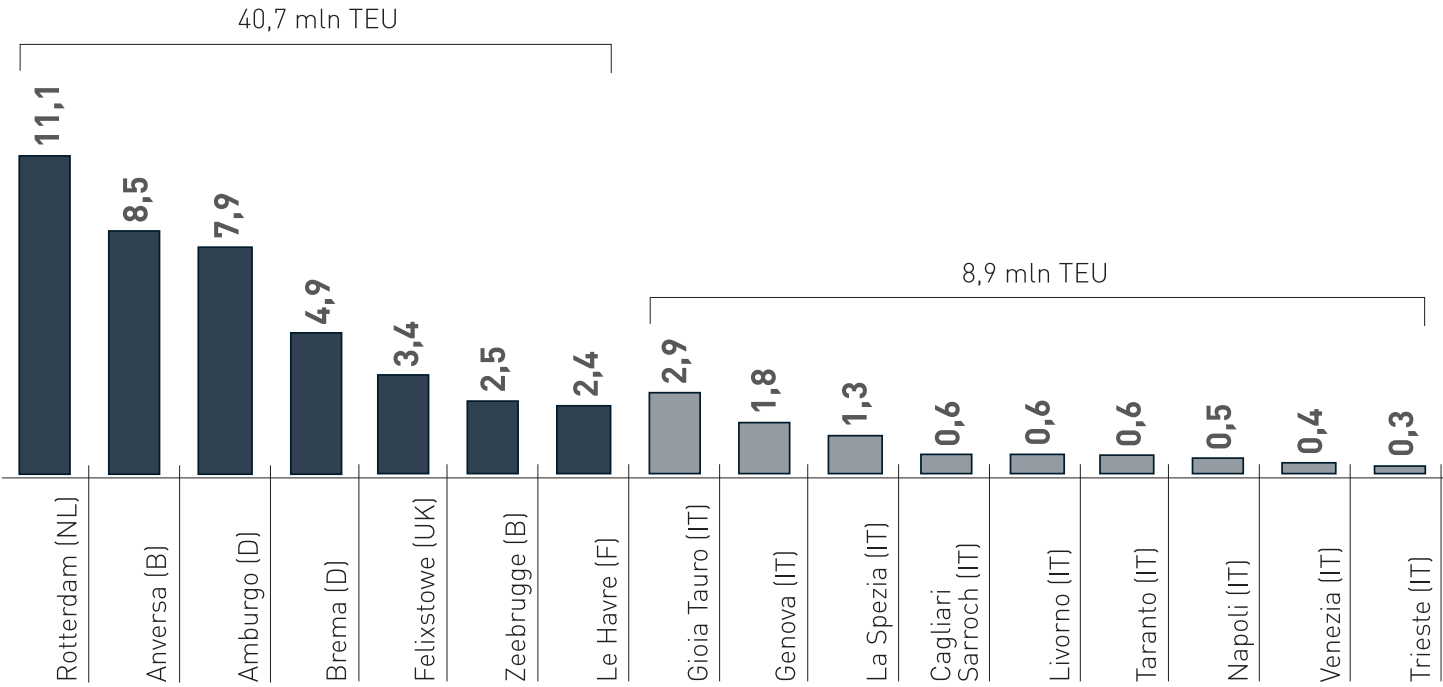
La competitività dell'area euro-mediterranea

Il sistema portuale italiano opera in un contesto competitivo particolare:

- da un lato, gli scali *gateway* del Nord Tirreno e del Nord Adriatico subiscono la competizione dei grandi porti del Northern Range – porti collocati nell'arco che va da Rotterdam a Le Havre;
- dall'altro, sugli scali di *transshipment* dell'Italia meridionale pesa la concorrenza dei porti del Mediterraneo occidentale e il contraccollo legato allo sviluppo degli scali in Nord Africa e nell'East Med.

Il tema della competizione fra i porti *gateway* dell'Italia del Nord e gli scali del Northern Range è dibattuto da tempo, in particolare con riferimento all'opportunità o meno di comparare sistemi caratterizzati da differenze tanto marcate non soltanto in termini di dimensioni, ma anche con riferimento alla struttura organizzativa e alla *governance*.

Figura 15 - Traffico *container* nei principali porti del Northern Range e nei principali porti *container* italiani, 2010 (mln TEU)



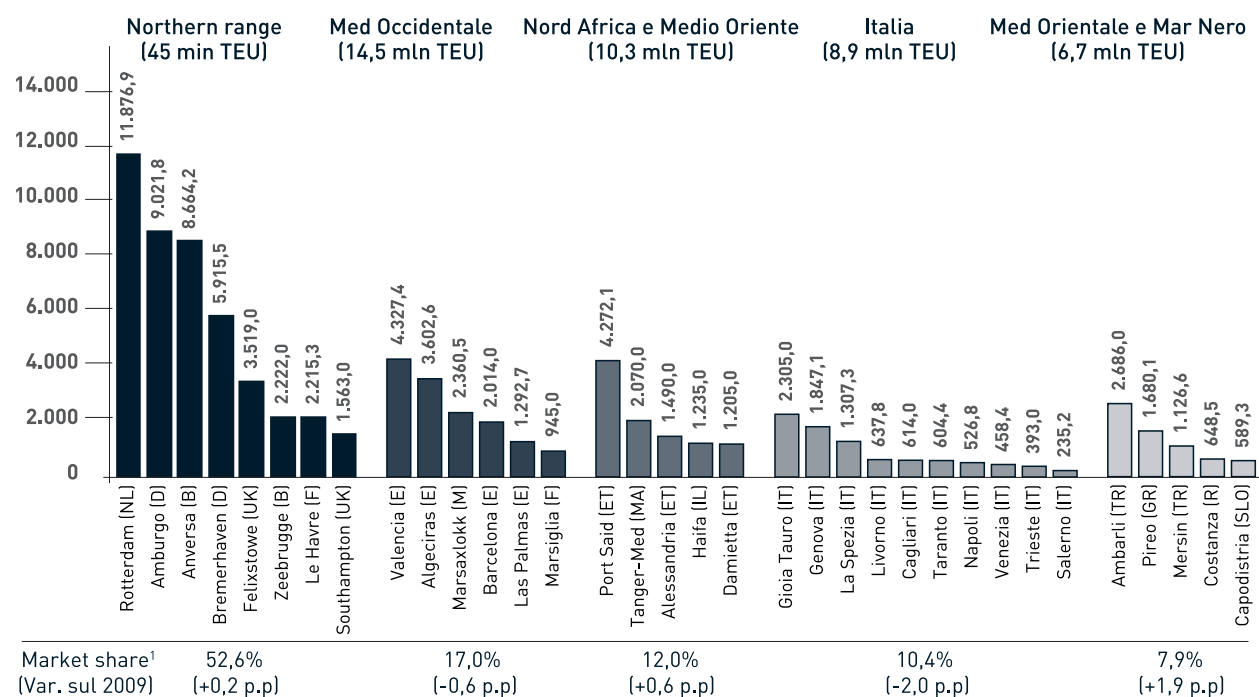
Fonte: CDP su dati Autorità Portuali, 2012

A marcare una differenza significativa fra il Northern Range e l'Italia, inoltre, contribuisce la dimensione del mercato di riferimento: i porti del Nord Europa, infatti, servono uno dei più grandi mercati del mondo, mentre gli scali italiani, a oggi, stentano a soddisfare le esigenze del mercato nazionale.

La ragione di tale confronto è duplice:

- da un lato, infatti, considerando l'attuale distribuzione dei traffici *container* in Europa e l'importanza crescente della rotta Europa-Far East via Suez, si rileva la presenza di una porzione di mercato contendibile dai due sistemi portuali, rappresentata dalle regioni che si collocano a ridosso dell'arco alpino;
- dall'altro, nella prospettiva del rafforzamento dei grandi assi europei, in particolare con riferimento ai Corridoi Genova-Rotterdam e Adriatico-Baltico, l'accessibilità dell'Europa Centrale sarà maggiore anche nella direzione Sud-Nord. Tale circostanza, se da un lato rappresenta un'opportunità per rafforzare l'alimentazione da Sud dei mercati dell'Europa Centrale, dall'altro, in assenza di un adeguato sviluppo dei sistemi portuali del Nord Tirreno e del Nord Adriatico, si tradurrebbe in una maggiore accessibilità da Nord del mercato italiano, con conseguente perdita di quote di mercato.

Figura 16 – Principali porti europei e mediterranei nel traffico di *container* 2010 ('000/TEU)



Fonte: UniCredit su dati Containerisation International, 2013

(1) La quota di mercato è calcolata rispetto al totale movimentato nel 2011 dai 34 porti europei e mediterranei considerati.

A tale proposito, è necessario sottolineare come la concorrenza fra i porti del Nord Europa e quelli italiani non riguardi soltanto un mercato estero potenzialmente contendibile, ma anche la movimentazione di carichi con origine/destinazione nel mercato nazionale.

La Consulta Generale per l'Autotrasporto e la Logistica, nell'ambito della redazione del Piano Generale della Logistica 2011-2013, ha stimato il traffico di *container* marittimi con origine/destinazione in Italia che transita attraverso gli scali del Northern Range, piuttosto che nei porti nazionali, in 441 mila TEU nel 2010. Altre stime valutano il traffico italiano dirottato ai porti del Nord Europa in circa 800.000 – 1.000.000 TEU annui. Paradossalmente, quindi, sarebbe come dire che il Northern Range è, per volumi movimentati, l'“ottavo scalo italiano”.

In questo contesto, appare evidente come, nonostante ci sia piena consapevolezza delle differenze che caratterizzano i due sistemi, nella definizione delle strategie da adottare a sostegno della portualità nazionale non sia possibile prescindere da ciò che accade nel Northern Range. Se le regioni del Nord Europa rappresentano, comunque, un riferimento per i grandi scali *gateway* italiani, è nel Mediterraneo che si gioca la competizione per i porti del Mezzogiorno.

Il rafforzamento delle Economie asiatiche, infatti, ha determinato una forte espansione dei traffici lungo la rotta Europa-Far East, conferendo al Mediterraneo una nuova centralità. Se fino agli anni '70, l'area mediterranea non era

stata interessata dai grandi traffici marittimi internazionali, successivamente la forte crescita dell'area Asia-Pacifico ha determinato uno spostamento del baricentro di tali traffici verso Sud.

Il sistema portuale nazionale presenta le potenzialità per arrivare a catturare 10 milioni di *container*, con destinazione Europa, che oggi scelgono di sbarcare in porti esteri. Attraverso un incremento di efficienza della rete di collegamenti terrestri, si ritiene che gli scali italiani possano sottrarre al Northern Range circa 4 milioni di TEU e intercettare almeno il 50% dei *container* diretti al mercato dell'Europa centrale.

Le difficoltà del sistema portuale-logistico italiano

La preferenza accordata da parte di molti operatori internazionali al sistema portuale del Northern Range per la movimentazione di carichi lungo la rotta Far East-Europa è riconducibile non solo alla percezione di maggiore "affidabilità" del sistema portuale del Nord Europa, ma anche a una serie di elementi di carattere economico e strategico che è utile approfondire al fine di individuare le effettive potenzialità del sistema portuale e logistico italiano.

In questo contesto è opportuno analizzare le risultanze di una recente indagine commissionata all'istituto NEA Transport Research (finanziata dalle Autorità Portuali di Anversa, Rotterdam e Amburgo). Si tratta di uno dei più recenti contributi su questo argomento, a sua volta oggetto di dibattito tra gli operatori del settore.

L'analisi evidenzia come la polarizzazione dei traffici containerizzati negli scali del Nord Europa rifletta la presenza di elementi di carattere strutturale, economico e strategico. In particolare, è possibile individuare due principali categorie di fattori che contribuiscono a orientare verso Nord le scelte degli operatori:

1. elementi strutturali. In questo contesto l'analisi individua fra gli aspetti principali:
 - la struttura economica dei Paesi considerati: la distribuzione dei traffici fra gli scali del Nord e quelli del Sud riflette, sostanzialmente, il peso economico delle aree geografiche esaminate;
 - gli elementi geografici: la struttura fisica dell'Europa si caratterizza per la presenza di importanti barriere orografiche (in *primis* le Alpi) che ostacolano i traffici intra-europei;
 - la distribuzione territoriale delle infrastrutture per il trasporto multimodale: la movimentazione dei carichi da/per i porti del Nord può essere efficientemente realizzata impiegando vettori ferroviari.
2. elementi connessi alla struttura del mercato del trasporto marittimo. La selezione del numero di scali e l'individuazione puntuale dei porti da raggiungere risponde a valutazioni di carattere economico e strategico condotte dalle *shipping company*. A tale proposito, la possibilità di far leva su economie di scala in grado di ridurre il costo medio per unità trasportata appare determinante. In questo contesto, emerge un vantaggio competitivo per i porti del Nord che, in ragione sia di specificità fisiche (come la profondità dei fondali o la disponibilità di spazi a terra per la movimentazione dei carichi), sia di elementi di carattere economico (riconducibili alle dimensioni dei mercati di riferimento), consentono alle *shipping company* di concentrare elevati volumi di carico da/per quelle destinazioni con un costo per unità trasportata più contenuto rispetto agli scali del Sud. Inoltre, mentre nel Mediterraneo si rileva una distinzione piuttosto marcata tra porti *gateway* e scali di *transshipment*, nei porti del Nord le diverse modalità distributive coesistono, rafforzando la possibilità per gli operatori di realizzare economie di scala.

Il mercato contendibile

Il modello di ottimizzazione integra gli elementi sopra analizzati con aspetti relativi alle distanze fisiche fra porti e mercati di origine/destinazione (valutate sulla rete stradale), i costi interni del trasporto e le emissioni connesse all'attività di movimentazione.

Confrontando i dati relativi all'attuale distribuzione dei volumi di traffico *container* e quelli "ottimizzati" emerge, da un lato, la presenza di un mercato potenzialmente contendibile fra i due sistemi portuali, dall'altro un assetto in alcuni casi sbilanciato che suggerisce nuovi equilibri fra gli scali portuali.

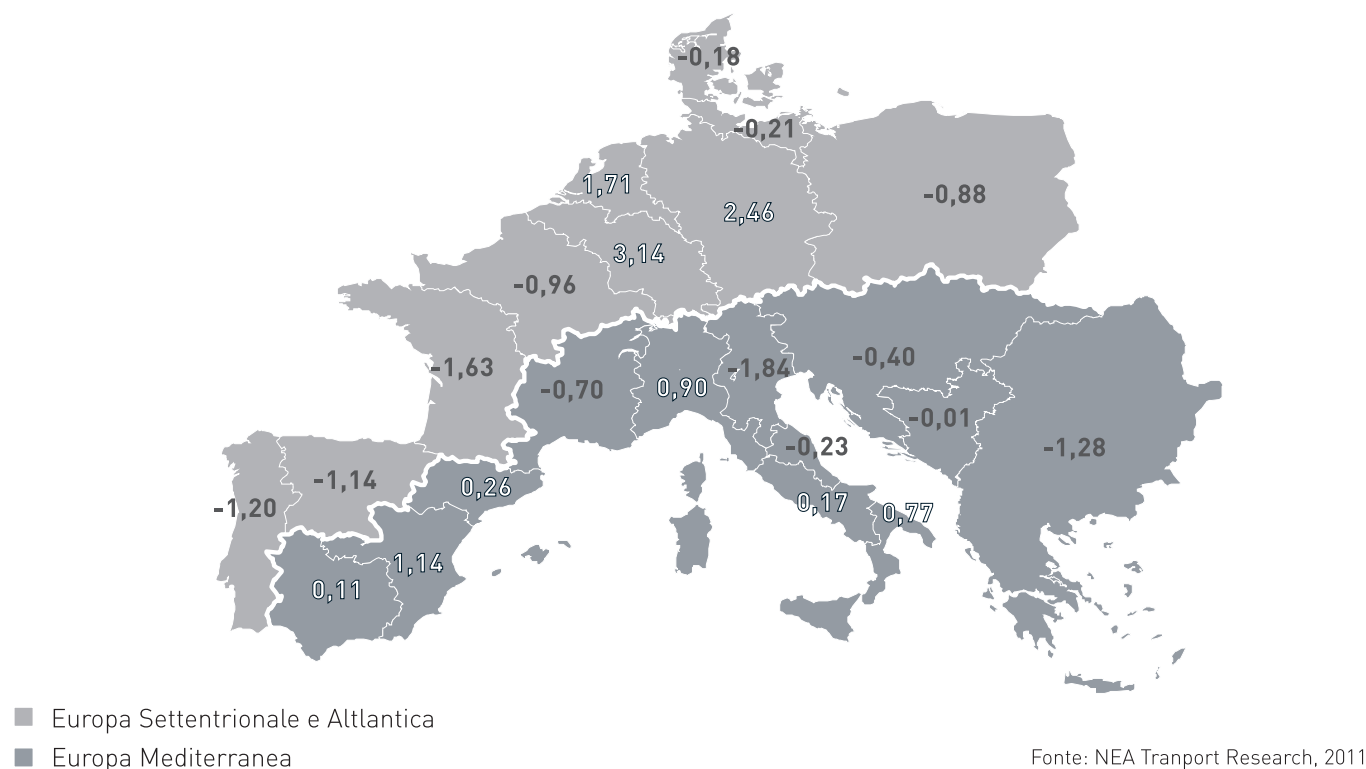
Per mercato contendibile si intende un'area nella quale il differenziale di costo di trasporto sostenuto movimentando le merci via Nord o via Sud sia modesto. Su questa porzione di mercato, che si colloca a cavallo dell'arco alpino (in bianco nella figura sotto) e comprende alcune tra le aree economiche più vivaci, si gioca la ridefinizione degli equilibri a livello europeo.

Figura 17 - La delimitazione del mercato contendibile fra i sistemi portuali del Nord e del Sud Europa.



Analizzando in maggior dettaglio i flussi origine/destinazione a livello europeo, emerge come ci siano alcune aree che attraggono volumi di traffico containerizzato superiori a quelli che generano e, viceversa, ci siano regioni d'Europa che movimentano meno traffico di quanto non sarebbe giustificato dal sistema produttivo di riferimento.

Figura 18 - Scostamenti fra l'attuale distribuzione dei flussi e il modello di ottimizzazione (mln TEU guadagnati o persi).



Il ruolo del Tirreno e dell'Adriatico

In particolare, le aree in cui si concentrano i flussi maggiori sono, accanto a quella del Northern Range, l'Alto Tirreno e gli *hub* di *transshipment* dell'Italia Meridionale e della costa spagnola mediterranea.

Considerando le direzioni dei flussi nell'area individuata come mercato contendibile, appare evidente come, ad oggi, la Germania e i Paesi Bassi rappresentino il polo di attrazione per la gran parte dei traffici generati nell'Europa Centrale. In Italia, invece, i porti dell'arco tirrenico potrebbero attrarre traffici generati anche al di fuori del proprio mercato di riferimento, affermandosi come realtà di rilievo a livello europeo.

Gli interventi in corso a sostegno della portualità di quest'area dovrebbero rafforzare ulteriormente un territorio geograficamente vocato, in grado di candidarsi a servire una parte significativa del mercato oggi "contendibile".

Per quanto riguarda, invece, il versante adriatico, sebbene oggi parte del traffico generato in queste aree non faccia riferimento al sistema portuale del Nord Adriatico, il rafforzamento delle connessioni lungo l'asse Adriatico-Baltico e la crescita delle economie dell'Est suggeriscono, anche in questo caso, uno sviluppo potenziale significativo.

Gli scenari evolutivi futuri, su queste basi, si giocano sulla capacità delle aree oggi caratterizzate da “perdita di traffico” di recuperare il loro ruolo fisiologico anche grazie alla realizzazione di interventi mirati sulle infrastrutture di connessione, sui colli di bottiglia delle reti e, in generale, sull’efficienza degli scali. In questo contesto, appare evidente la necessità di attuare interventi pronti e mirati al fine di scongiurare il rischio, reale, di marginalizzazione commerciale del Paese.

L’individuazione di tali interventi richiede, in primo luogo, una corretta “messa a fuoco” dei fattori che più penalizzano la portualità e la logistica in Italia, in particolare rispetto ai porti del Nord Europa e ai *competitor* mediterranei. Se, infatti, fino al 2003 la portualità italiana ha sperimentato tassi di crescita in linea, se non superiori, a quelli degli altri Paesi europei – in particolare agli scali del Northern Range e del West Med – negli anni successivi, pur in coincidenza di una fase fortemente espansiva del ciclo economico, ha progressivamente perso competitività. Peraltro, negli ultimi anni, anche il contesto nel quale il sistema portuale italiano è chiamato a competere si è esteso: accanto agli scali del Northern Range e del West Med, l’Italia deve confrontarsi con l’evoluzione dei sistemi portuali nordafricani e del Mediterraneo Orientale.

Alla luce di ciò, appare evidente come il recupero del sistema portuale e logistico nazionale non possa essere realizzato affidandosi a “ricette” del passato. Il contesto competitivo in cui il nostro sistema portuale si trova oggi ad agire è, infatti, profondamente mutato: nuovi soggetti si affacciano al settore e i porti italiani di *transshipment* affrontano una fase critica.

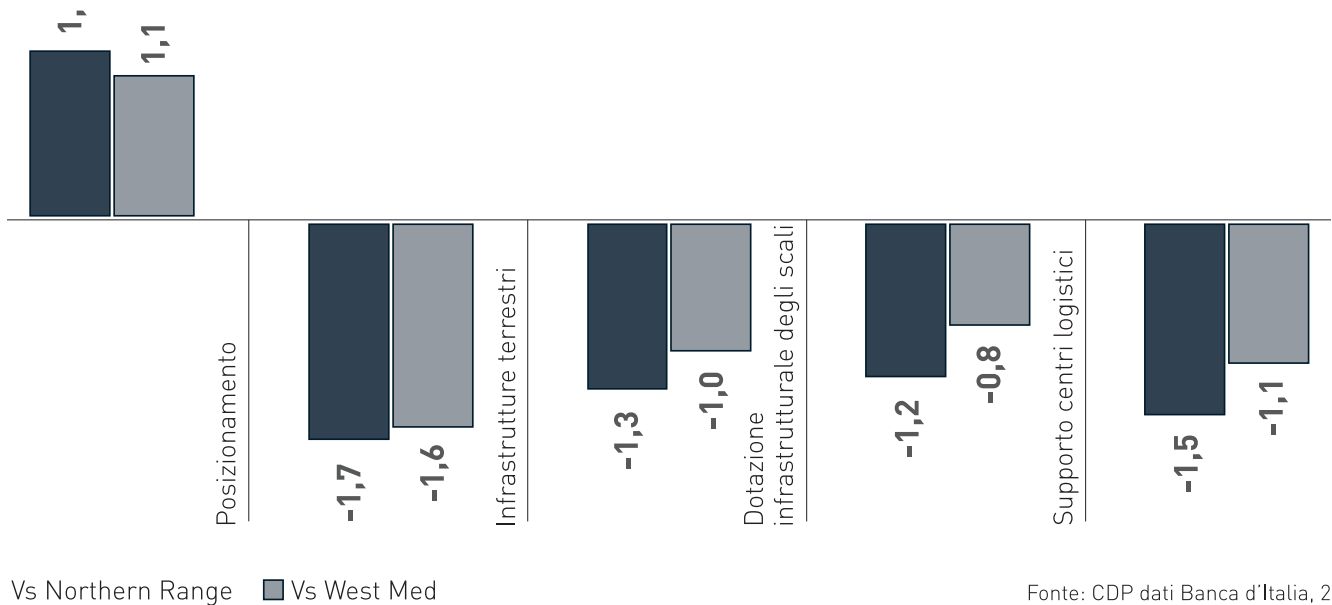
La definizione di una strategia per la ripresa deve, dunque, necessariamente passare da un’analisi puntuale, e quanto più possibile oggettiva, degli elementi che oggi penalizzano la portualità italiana e spingono gli operatori a prediligere scali esteri per la movimentazione dei propri carichi. In questo contesto, la Banca d’Italia ha interpellato le rappresentanze delle 12 *shipping company* operative in Italia, alle quali è riconducibile circa il 60% del traffico internazionale di *container*, al fine di acquisire elementi utili alla valutazione del livello di competitività del sistema portuale e logistico italiano rispetto al Northern Range e al West Med.

L’indagine è stata condotta chiedendo agli operatori di esprimersi in tema di:

- posizionamento geografico, con particolare riferimento alle principali direttrici marittime internazionali e ai grandi mercati europei;
- infrastrutture terrestri di interconnessione: su questo tema gli aspetti indagati riguardano la disponibilità di collegamenti viari e ferroviari e la presenza di raccordi efficaci fra i nodi portuali e le reti terrestri;
- dotazione infrastrutturale degli scali, intendendo, in questo caso, approfondire gli aspetti connessi alla presenza di sovrastrutture efficienti (ad esempio, gru di portata idonea), ma anche di banchine adeguatamente estese, fondali sufficientemente profondi o piazzali e magazzini correttamente dimensionati;
- supporto dei centri logistici, ovvero la presenza in prossimità degli scali del *distripark*, piattaforme logistiche, interporti e *inland terminal*;
- efficienza degli scali, focalizzando l’indagine, in questo caso, sulla qualità e l’efficienza dei servizi portuali con riferimento a variabili quali tempi, costi e affidabilità dei servizi.

Su ciascuno di questi aspetti gli operatori sono stati chiamati a formulare una valutazione, assegnando il punteggio pari a 2 a quegli elementi che considerano “vantaggi fondamentali” del sistema italiano rispetto a quelli del Northern Range e del West Med, e punteggio pari a -2 per gli elementi che considerano “svantaggio fondamentale” (un valore pari a 0 rappresenta, invece, un elemento considerato neutro nelle valutazioni delle società).

Figura 19 - Vantaggi e svantaggi competitivi del sistema portuale-logistico italiano
(-2= svantaggio fondamentale; 2=vantaggio fondamentale)



Una prima disamina dei risultati dell'analisi consente di verificare come il posizionamento geografico sia l'elemento che ad oggi qualifica positivamente l'offerta portuale e logistica italiana, rispetto ai *competitor* del Nord Europa e degli altri Paesi europei che affacciano sul Mediterraneo. Rispetto alle altre variabili, infatti, il sistema portuale italiano risulta penalizzato nei confronti dei principali concorrenti.

Pur con tutti i limiti connessi a un'analisi aggregata – che, per definizione, non consente di evidenziare le eccellenze che si rilevano sul territorio italiano – si tratta senza dubbio di una valutazione severa, sia rispetto agli scali del Nord Europa, sia rispetto a quelli del Mediterraneo Occidentale.

Considerando in maggior dettaglio i punteggi assegnati, emerge come le urgenze più significative riguardino, da un lato, i collegamenti con le reti ferroviarie e viarie, considerate uno svantaggio fondamentale dagli operatori nella definizione delle loro strategie, dall'altro, tempi/costi connessi all'espletamento delle pratiche doganali.

In questo contesto appare, dunque, necessario individuare gli interventi da realizzare per superare le fragilità di un sistema il quale presenta potenzialità elevate che, tuttavia, non esprime compiutamente. Si tratta, tra l'altro, di azioni che potrebbero in generale favorire un maggior coinvolgimento di *know how* e capitali privati nel settore.

Quali interventi per il rilancio della portualità e della logistica in Italia?

L'analisi sin qui condotta consente di evidenziare come il sistema portuale e logistico italiano, pur essendo caratterizzato da una posizione geografica estremamente favorevole e da competenze logistiche di alto livello, non soltanto stenti a intercettare flussi di traffico che non siano diretti/originati nel mercato nazionale ma, in parte, veda le stesse imprese italiane fare riferimento a scali esteri per la movimentazione dei propri prodotti o l'approvvigionamento di materie prime e semi-lavorati.

Rispetto a un mercato potenziale che potrebbe estendersi ad aree come l'Austria, la Baviera, la Svizzera e l'Europa dell'Est – con un effetto significativo sulla possibilità del sistema portuale nazionale di acquisire centralità nel mercato europeo – il bacino di riferimento per la portualità e la logistica in Italia è oggi sostanzialmente fermo al di sotto dell'arco alpino.

Questa circostanza appare particolarmente rilevante nell'attuale congiuntura economica, rappresentando un elemento che riduce fortemente la competitività del sistema imprenditoriale nazionale e limita le potenzialità di un'economia che potrebbe trarre vantaggi significativi dalla valorizzazione del proprio sistema portuale e logistico, oggi piuttosto frammentato. Nel settore portuale, infatti, la presenza di un numero elevato di scali, se non accompagnata da azioni di coordinamento operativo, può tradursi in un ulteriore elemento di fragilità e, in prospettiva, il rischio per l'Italia è quello di vedere progressivamente erose le proprie quote di mercato, in particolare per alcune specifiche tipologie di traffico.

BOX Previsioni di traffico *container* di Ocean Shipping Company (OCS)¹¹

Stima di domanda movimentazione *container* al 2018 e tasso di utilizzo (*business as usual – gateway + transshipment*)

M TEUs/year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Italy											
Capacity (m TEU/year)	14.86	16.28	15.96	16.69	17.45	18.1	19.27	19.57	29.92	29.92	29.92
Demand (m TEU):											
- Base case	10.60	9.51	9.80	10.04	10.39	11.25	12.12	13.01	13.52	14.11	14.76
- Enhanced-recovery case	10.60	9.51	9.80	10.16	10.59	11.56	12.54	13.46	14.18	14.88	15.66
- Continued-instability case	10.60	9.51	9.80	9.95	9.67	10.40	11.12	11.78	12.21	12.64	13-13
Average capacity utilisation (%)											
Other West coast & Sicily											
- Base case	71.3	58.4	61.4	60.2	59.5	62.1	62.9	66.5	64.6	67.4	65.2
- Enhanced-recovery case	71.3	58.4	61.4	60.8	60.7	63.8	65.1	68.8	67.8	71.1	69-2
- Continued-instability case	71.3	58.4	61.4	59.6	55.4	57.4	57.7	60.2	58.4	60.4	58.0

¹¹ Fonte: South Europe and Mediterranean containerports markets to 2025

Previsione capacità di movimentazione *container* per porto al 2018

M TEUs/year	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>West coast & Sicily</i>											
Genoa	2.20	2.30	2.30	2.60	2.98	3.55	3.75	3.75	3.95	3.95	4.55
Savona-Vado	0.40	0.40	0.60	0.60	0.60	0.60	0.96	0.96	0.96	0.96	0.96
La Spezia	1.35	1.35	1.55	1.70	1.85	1.85	1.85	1.85	1.85	1.85	1.85
Livorno	1.02	0.89	1.02	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.22	1.72
Civitavecchia	0.10	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
Naples	0.80	0.85	0.90	0.90	0.90	0.90	1.50	1.50	1.70	1.70	1.70
Salerno	0.60	0.60	0.60	0.60	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75
Augusta	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20	0.20
Other West coast & Sicily	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
Total	6.82	6.94	7.52	8.17	8.84	9.42	10.58	10.58	10.98	10.98	12.28
<i>Southern transshipment hubs</i>											
Gioia Tauro	4.20	5.40	4.40	4.40	4.40	4.40	4.40	4.40	4.40	4.40	4.40
Cagliari	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.10	1.40	1.40	1.40	1.40
Taranto	1.20	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30	1.30
Total	6.50	7.80	6.80	6.80	6.80	6.80	6.80	7.10	7.10	7.10	7.10
<i>Adriatic coast</i>											
Trieste	0.50	0.50	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.80	0.80	0.80
Trieste-Monfalcone	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.40
Venice	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.60	0.70	0.70	0.70
Ravenna	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.29	0.94	0.94	0.94
Ancona	0.15	0.15	0.15	0.23	0.32	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40	0.40
Other east coast	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
Total	1.55	1.55	1.65	1.73	1.81	1.90	1.90	1.90	2.85	2.85	2.85
Total	14.86	16.28	15.96	16.69	17.45	18.11	19.27	19.57	20.92	20.92	22.62

Gli obiettivi prioritari per lo sviluppo del settore

Il rilancio della portualità e della logistica è, dunque, imprescindibile per la crescita del Paese e assolutamente indifferibile, anche in considerazione del costo dell'inazione e della vivacità del contesto competitivo di riferimento.

In questa direzione, è necessaria un'azione mirata che, in via prioritaria:

- persegua l'obiettivo del recupero della quota di traffico nazionale, oggi gestita dagli scali esteri;
- consenta al sistema portuale e logistico italiano di competere per l'acquisizione di nuove quote di mercato;
- definisca una nuova strategia per gli scali di puro *transshipment*.

Le misure da attuare per il raggiungimento di questi obiettivi sono da tempo dibattute e vanno dalla definizione di priorità univoche a livello nazionale, all'adeguamento delle reti di interconnessione, fino a comprendere temi quali il grado di autonomia finanziaria delle Autorità Portuali. Ciò che tuttavia fino a oggi è mancato è l'attuazione di misure decise in questa direzione.

In primo luogo, è necessario definire le linee guida per la realizzazione di interventi integrati nel settore del trasporto merci. Lo sviluppo della portualità dovrebbe far parte di un progetto di più ampio respiro che assuma come riferimento l'obiettivo della realizzazione di un sistema logistico integrato che renda agevole l'approvvigionamento delle materie prime e la commercializzazione dei prodotti finiti, in cui il vettore marittimo rappresenti un'opportunità effettiva anche per i mezzi rotabili e sul quale gli operatori internazionali possano fare affidamento per la movimentazione dei propri carichi.

In questo contesto, occorre agire come sistema. Il rilancio della portualità italiana non passa attraverso la realizzazione di 24 scali *container* di livello internazionale in competizione fra di loro, ma richiede un'azione di coordinamento. È opportuno, da un lato, valorizzare le specializzazioni e le vocazioni dei singoli scali, dall'altro, individuare strategie differenti per i porti che intercettano le rotte *deep sea* e per quelli la cui operatività è più orientata al medio-corto raggio.

Il sistema portuale italiano nell'ambito del progetto TEN-T

La consapevolezza del ruolo strategico del settore portuale per un trasporto europeo multimodale ed efficiente, la necessità di competere a livello internazionale e la forte crescita dei volumi movimentati che si attende nei prossimi 10 anni hanno indotto le istituzioni europee ad adottare una politica comune dei porti che sfrutti i vantaggi geo-politici di questi ultimi, evitando che l'eccessiva frammentazione e differenziazione nazionale indebolisca la competitività europea e la coesione territoriale.

In particolare, la Commissione Europea ha inaugurato, a partire dal 2007, una politica integrata per lo sviluppo di un sistema portuale europeo efficiente e capace di far fronte alle sfide future, indicando alcune priorità:

- la creazione di uno "spazio europeo di trasporto marittimo senza barriere", eliminando gli ostacoli amministrativi superflui, la ripetizione dei controlli transfrontalieri, l'eterogeneità dei documenti e tutti gli altri fattori che possano impedire il potenziale sviluppo della navigazione a corto raggio;
- la prestazione dei servizi portuali in modo conforme ai principi della concorrenza leale, della trasparenza finanziaria, della non-discriminazione e dell'efficienza dei costi;

- la garanzia delle condizioni ottimali per attirare investimenti nel settore portuale, privilegiando l'ammodernamento e l'espansione dei porti e le infrastrutture di collegamento con l'interno nelle aree più colpite da problemi di congestione;
- la velocità delle procedure soprattutto con riferimento alle valutazioni ambientali delle espansioni dei porti;
- la massimizzazione dei programmi di finanziamento dell'UE, come i progetti sulle reti *trans*-europee di trasporto o gli strumenti della politica regionale.

Gli orientamenti europei per lo sviluppo della rete TEN-T sono al centro di un processo di riforma avviato dalla Commissione Europea, anche su impulso degli Stati membri. Tale processo appare caratterizzato da una nuova concezione della rete *trans*-europea di trasporto, concepita come elemento di connessione fra nodi multimodali (grandi aree urbane, porti, aeroporti, interporti).

In tale contesto, si deve evidenziare un'accresciuta attenzione per i porti, alcuni dei quali vengono considerati nodi strategici per la realizzazione della rete *trans*-europea e, quindi, per l'interconnessione delle reti di trasporto nazionali. La Commissione Europea ha inserito 12 porti marittimi italiani nella lista dei nodi strategici della *core network*, in considerazione sia dei volumi di traffico sviluppati, sia di un criterio di localizzazione geografica (Ancona, Bari, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Ravenna, Taranto, Trieste e Venezia).

PARTE PROPOSITIVA

4. Acquisire il traffico dell'Europa centrale per l'Oriente. Una proposta concreta

L'acquisizione dei traffici dell'area contendibile a Nord delle Alpi è un obiettivo primario e fondamentale affinché l'Italia ritrovi una centralità mercantile adeguata. Tale obiettivo richiede però che siano consolidati alcuni prerequisiti chiave:

- raggiungere una massa critica sufficiente;
- ottenere economie di scala;
- avere servizi diretti con navi ULCC da Tirreno e Adriatico con il Far East;
- sfruttare il vantaggio competitivo nei confronti del Nord Europa.

Figura 20 – La delimitazione del mercato contendibile fra i sistemi portuali del Nord e del Sud Europa.



In presenza di tali elementi è possibile ipotizzare uno sviluppo del traffico *container* da e per i porti italiani *gateway* per i prossimi 5 anni, al 2018, che porti ad un raddoppio graduale del traffico da 6.000.000 TEU annui a 12.000.000 TEU annui.

Tale stima si basa su una valutazione della domanda definita a partire dalle seguenti ipotesi:

- lo sviluppo del traffico italiano del 3% (*worst case*) o del 5% (*best case*) annuo;
- il recupero del traffico italiano per l'Oriente che ora si imbarca nei porti del Nord Europa;
- il recupero di una parte significativa del traffico dell'area contendibile a Nord delle Alpi.

Sono stati considerati ai fini della previsione:

- il recupero dei traffici italiani che ora imbarcano in Nord Europa: 440.000 TEU annui;
- un aumento del traffico italiano con tasso del 3% nell'ipotesi peggiore o del 5% annuo nell'ipotesi migliore (ipotesi confermate da Banca d'Italia);
- il recupero dei traffici dell'area contendibile a Nord delle Alpi e precisamente (ipotesi NEA):
- destinati ai porti del Benelux (3.140.000 TEU annui);
- destinati ai porti tedeschi (2.460.000 TEU annui).

Traffico attuale 2011	(TEU)
Nord Tirreno	3.968.000
Nord Adriatico	1.777.000
Dirottato da Italia in Nord Europa	440.000
Totale	6.185.000

Previsioni 2018		TEU annui	
Traffico attuale con ipotesi di incremento annuo	al 3% worst case (A)	6.900.000	
	al 5% best case (B)	7.700.000	
Recupero traffico Nord Italia		600.000	
Recupero area contendibile		5.600.000	di cui 3.140 dai porti Benelux
(Previsioni di recupero)		(4.000.000)	di cui 2.460 dai porti tedeschi
Domanda potenziale		11.500.000	worst case (A)
		12.300.000	best case(B)

Dal lato dell’offerta, si ipotizza l’ utilizzo della capacità portuale e ferroviaria prevista al 2018. Tale capacità è stata stimata assumendo il completamento delle opere infrastrutturali già avviate e/o finanziate a quella data.

Sulla base della valutazioni sopra esposte e considerate le previsioni di sviluppo espresse dai dati precedente riportati sono state sviluppare le seguenti ipotesi di offerta in termini di TEU del sistema portuale italiano.

Ipotesi di crescita del Nord Tirreno

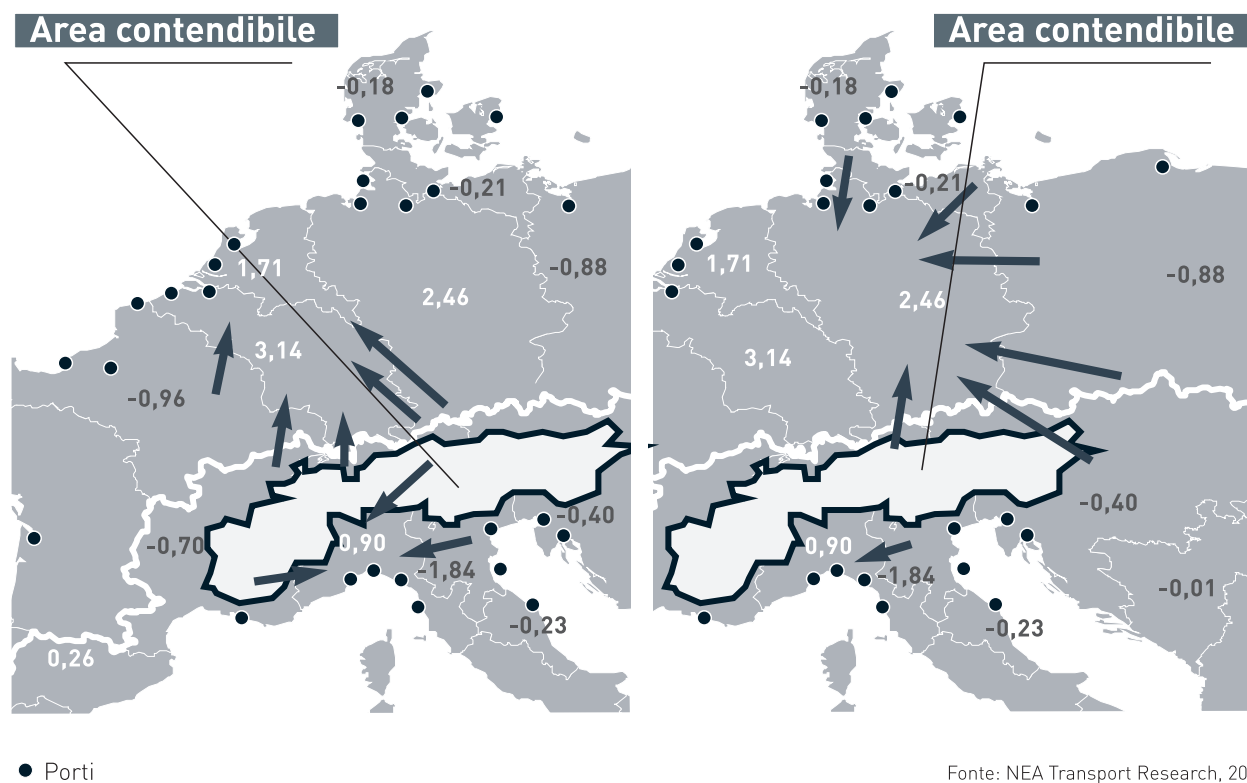
	Attuale 2011(TEU)	Previsione 2018 (TEU)
Savona - Vado	170.427	1.000.000
Genova	1.847.102	4.000.000
La Spezia	1.307.274	2.000.000
Livorno	637.798	1.000.000
Totale	3.968.056	8.000.000

Ipotesi di crescita del Nord Adriatico

	Attuale 2011(TEU)	Previsione 2018 (TEU)
Ancona	120.674	1.000.000
Ravenna	215.336	
Venezia	458.363	1.000.000
Trieste	393.195	1.000.000
Koper	589.314	1.000.000
Totale	1.776.882	4.000.000

Il valore di domanda potenziale di 11.5/12.500.000 milioni di TEU va quindi confrontato con l’offerta portuale stimata, pari a 12.000.000 TEU annui (8 mln in Alto Tirreno + 4 mln in Alto Adriatico).

**Figura 21 - Scostamenti tra l'attuale distribuzione dei flussi e il modello di ottimizzazione:
focus sul mercato contendibile (Mln di TEU guadagnati o persi)**



I porti italiani, oggi non in grado di competere con il Nord Europa, non possono spostare i traffici dell'area contendibile da Nord a Sud, anche perché è ancora assente qualunque operatore logistico italiano in grado di vendere una tariffa conveniente a un cliente dell'Europa centrale offrendogli il transito da un porto italiano.

La mancata competizione con i porti del Nord non può infatti essere ridotta ad un problema di infrastrutture e di servizi logistici, ma va inquadrata anche in una carenza di iniziativa imprenditoriale sia da parte pubblica che privata.

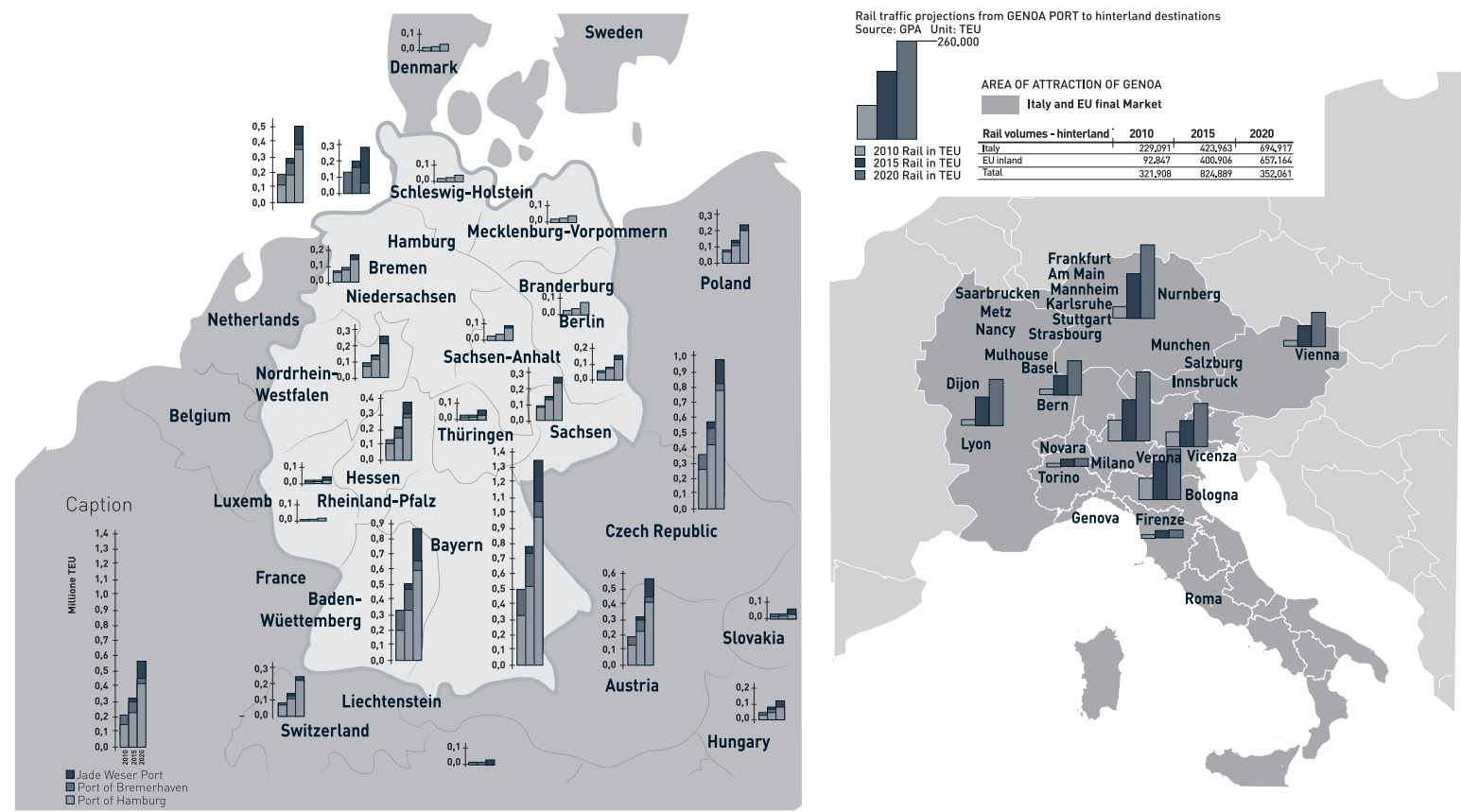
È quindi necessario lanciare un progetto, individuando un *driver* pubblico di riferimento (Autorità Portuale Europea o Coordinatore di Corridoio) capace di guidare questo processo e di coordinare i vari attori coinvolti:

- le Istituzioni pubbliche e gli Enti, le Autorità Portuali e le Camere di Commercio devono agire in maniera coordinata per presentare credibilmente l'opzione mediterranea attraverso un'efficace strategia di *marketing*;
- gli operatori ferroviari, in particolare FSI unico grande operatore italiano su questo mercato, devono offrire servizi affidabili e competitivi;
- gli operatori logistici privati devono contribuire a conquistare questi mercati a condizione che siano create le condizioni favorevoli ad un loro impegno.

Un contributo significativo può inoltre venire dallo sviluppo di intese con Compagnie di Navigazione e fondi internazionali che investano in infrastrutture, prendano in concessione un'area e/o stabiliscano un servizio di linea per dare stabilità ai flussi di traffico.

Per garantire un servizio competitivo con i porti del Nord Europa è prioritario sviluppare un sistema di trasporto ferroviario efficiente e un sistema logistico integrato. La dimensione dei traffici, la capacità delle nuove navi e le distanze da percorrere richiedono infatti, in tutti i porti europei, che almeno il 50% del traffico per l'area contendibile a Nord delle Alpi sia trasportato per ferrovia. Il vettore ferroviario deve garantire un servizio competitivo alle stesse condizioni dei vettori del Nord Europa che servono il traffico nell'Area Contendibile a Nord delle Alpi.

Figura 22 - Tiger ports in mln TEU to hinterland destinations 2010-2015-2020



Fonte Nestear per Tiger

Il sistema portuale deve poi assicurare competitività, affidabilità ed efficacia del servizio. I porti sono già in grado dal punto di vista infrastrutturale, da qui al 2018, a fare fronte a questi traffici, ma l'offerta operativa è insufficiente. Per questo bisogna puntare sulla qualità dell'offerta nei servizi portuali e introdurre sistemi di *governance* portuale che rendano possibile agire come operatori economici.

È infine prioritario favorire servizi diretti (senza trasbordo) con il Far East con navi almeno da 11.000 nel Tirreno e nell'Adriatico.

Una scommessa difficile

*La supremazia dei porti del Nord Europa è dovuta a fattori storici:*¹²

1 - Il Nord Europa ha un mercato alle spalle di *import-export* maggiore di quello dell'Europa meridionale. La stretta vicinanza ai mercati di consumo finale nell'*hinterland* fa sì che prevalgano collegamenti diretti (*direct call*) sulla quota media di *transshipment*. In particolare esiste una maggiore capacità di *export* dei paesi del Nord Europa poiché nello sbilanciamento esistente tra import dalla Cina e Far East ed *export* europeo verso la Cina, i *containers* che rimangono vuoti e rappresentano un costo per le compagnie e al nord sono meno numerosi che al sud.

2 - La delocalizzazione in Cina di alcune fasi di produzione di diverse grandi società vede un rapporto diretto di tipo industriale del Nord Europa con quel paese. Sono numerose le linee cinesi e le concessioni a società cinesi nei porti del Nord Europa. Amburgo, tradizionale porto per gli scambi colla Cina, offre il maggior numero di scali dei porti del nord alle linee Cosco, China Shipping Container Line. Per attirare in particolare merci cinesi bisogna curare altri elementi: agevolare concessioni nei porti sia a *terminal operators* che a compagnie del Far East e favorire gli investimenti cinesi in tutta la catena logistica *inland*. In Italia solo Cosco ha con MSC in concessione un *terminal* a Napoli.

3 - La capacità di concentrazione dei flussi: la zona del Nord Europa ha una capacità di generare carico molto alta, dovuta alla presenza di *distripark* e EDC (European Distribution Center) piattaforme logistiche avanzate, di carattere transnazionale, ubicate in corrispondenza di nodi di interscambio modale, dotate di dogana interna, capaci di creare valore aggiunto attorno alla merce movimentata grazie a una pluralità di servizi. In Europa la maggior parte degli EDC e dei centri logistici di distribuzione/immagazzinaggio sono localizzati nella regione del Benelux (in *primis* i Paesi Bassi), in Germania e in Francia settentrionale. Solo il 6% circa della superficie destinata ai centri di distribuzione è ubicata in Italia a fronte di una quota del 19% nei Paesi Bassi, del 14% in Francia e dell'11%-12% in Germania e Belgio. La presenza di *distripark* apporta grandi vantaggi agli operatori anche sotto il profilo delle procedure amministrative; pur non essendo zone franche, le aree occupate dalle singole imprese all'interno dei centri sono considerate *free point* (ovvero punti franchi) in cui i diritti doganali non devono essere pagati finché le merci stazionano nel magazzino;

4 - L'ampio sviluppo dell'intermodalità: i sistemi portuali del Nord Europa possono beneficiare di connessioni porto - retroporto e di collegamenti ferroviari, stradali, fluviali di grande capillarità e affidabilità. Grazie alla presenza di una

¹² Rielaborazione ResPublica su Rapporto UniCredit "Looking for changes" 2013

rete di collegamenti intermodali efficienti, gli scali del Nord hanno come bacino di utenza il vasto entroterra continentale, mentre i maggiori porti del Southern Range tendono a servire esclusivamente i mercati locali e regionali proprio a causa di una limitata accessibilità ferroviaria verso l'interno;

5 - data la massa critica dei contenitori i porti del Nord Europa non solo hanno la capacità di fare notevoli economie di scala e dunque costi totali più bassi, ma sanno anche organizzare i trasferimenti *inland* dei contenitori in tempi affidabili e brevi sia coi treni che coi camion. Questo non avviene nei porti italiani, tanto che un *container* sbarcato a Genova arriva a un interporto piemontese via treno dopo 10 giorni. L'ampia presenza di *logistic provider* internazionali e di spedizionieri specializzati (quali Dachser, DHL, DPD Nordic, DSV, Schenker, Posten AB, Stena, TNT e Volvo Logistics) costituisce fattore di grande *appeal* sia per le imprese sia per le Compagnie di Navigazione che possono compensare i costosi giorni di navigazione in più via mare che vengono in gran parte recuperati nel viaggio di distribuzione via terra. I *logistic provider*, inoltre, tendono a far convergere i flussi di merci proprio verso i porti che garantiscono efficienti interconnessioni porto-territorio, mettendo a disposizione *distripark* o centri intermodali *inland* in un'ottica di maggiore fluidificazione dei trasporti mare-terra.

Nel nostro Paese non abbiamo grandi *player* italiani, non ci sono compagnie di navigazione per il Far East (il Lloyd triestino ora appartiene a Evergreen) o grandi *terminal operators* che offrono *expertise* e investimenti, ma non si attira la presenza di grandi *player* concentrando gli investimenti pubblici nelle infrastrutture per abbassare tempi e costi del transito dei *container*.

Figura 23 - Central European Traffic Shifts (mln TEU)

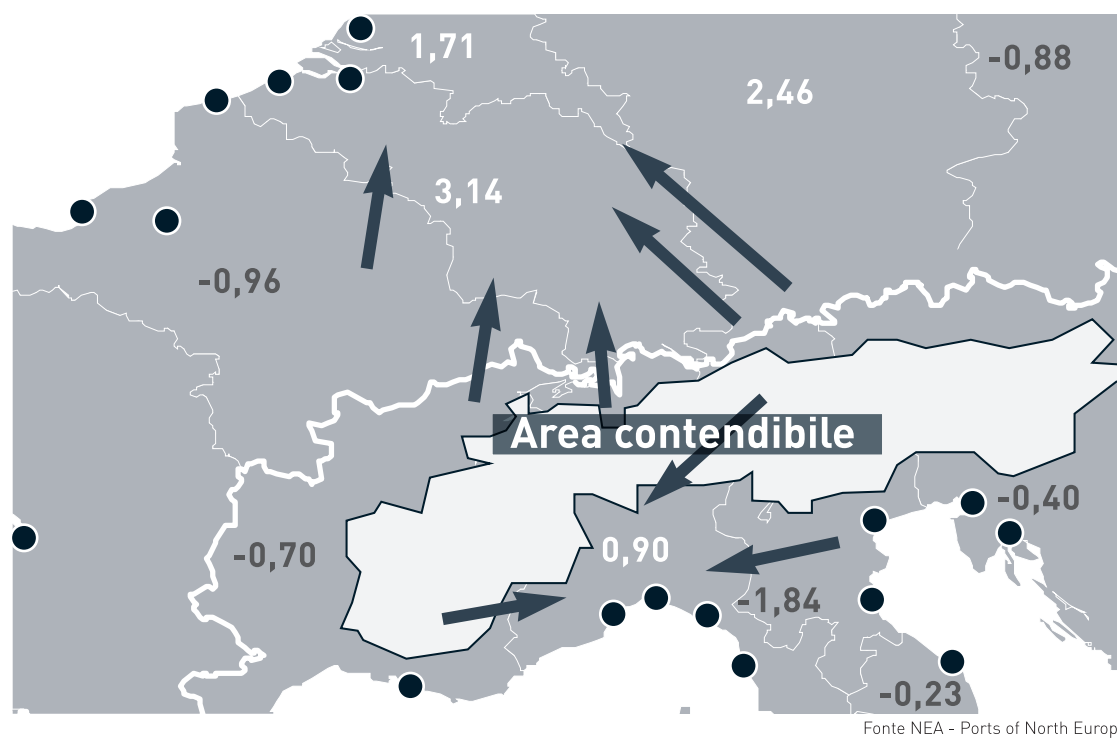
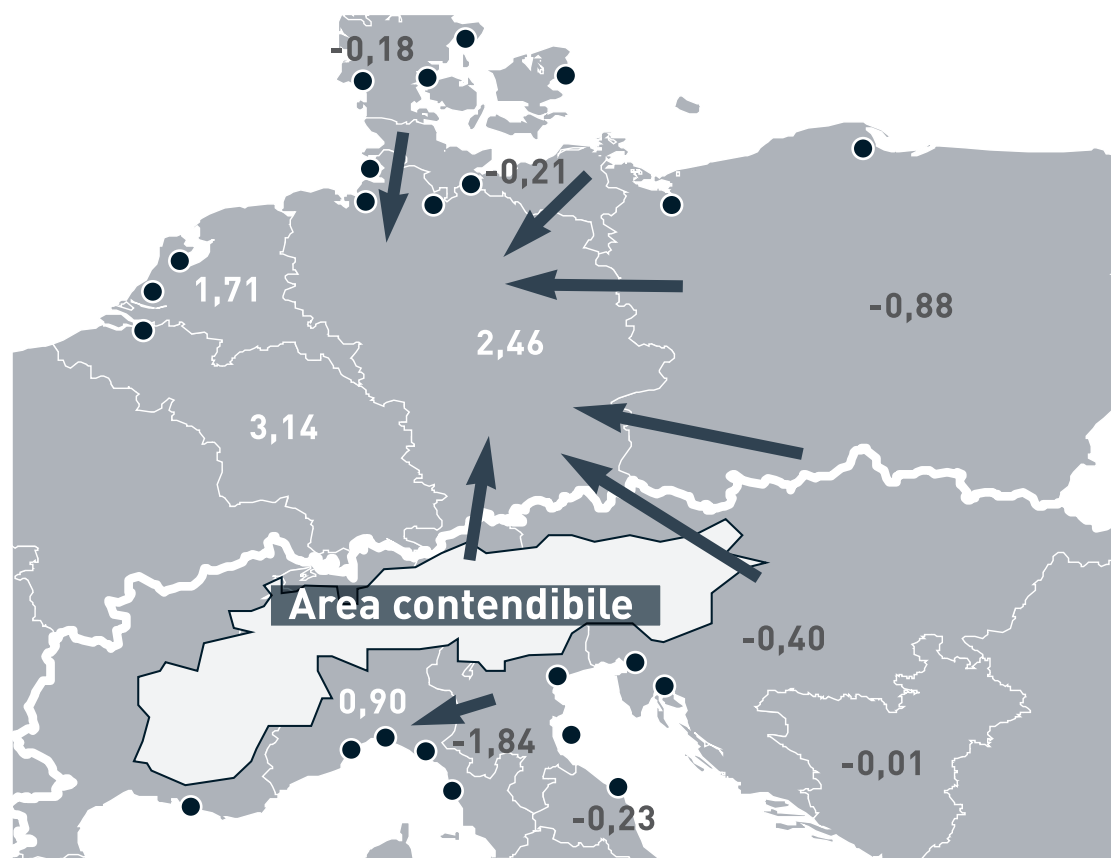


Figura 24 - European Traffic Shifts



Fonte NEA - Ports of North Europe

5. Investimenti infrastrutturali: opere esistenti o già avviate

Come descritto in precedenza si considera lo sviluppo dei traffici *container* nell'arco di un quinquennio nei porti dell'Alto Tirreno e dell'Alto Adriatico senza la realizzazione di particolari infrastrutture strategiche, ma considerando sufficienti le capacità operative sulla base delle infrastrutture portuali e ferroviarie esistenti e quelle già avviate o finanziate e in fase di realizzazione.

Le Ferrovie dello Stato Italiane, i Porti e gli altri attori coinvolti possono garantire, dal punto di vista infrastrutturale, il raddoppio del traffico *container* nei porti italiani al 2018 e la possibilità di instradare il 50% di tale aumento di traffico per via ferroviaria. Interventi ridotti in ambito ferroviario e portuale possono contribuire ad elevare le prestazioni del trasporto e la capacità di accogliere in maniera efficiente i contenitori nei porti.

Investimenti in tema ferroviario

L'attività di progettazione e di investimento del gestore della rete ferroviaria deve concentrarsi in azioni di miglioramento della rete esistente in termini di capacità, prestazioni, sicurezza. Si tratta, infatti, di interventi infrastrutturali di diversa natura, ma tutti caratterizzati dall'essere "interventi leggeri" cioè a costi relativamente contenuti, rapidamente cantierabili e con ritorni in tempi ridotti sia sul sistema economico sia sulle prestazioni della rete.

Incrementare le prestazioni per il traffico merci, che presenta problematiche diverse rispetto a quello passeggeri con cui convive, richiede:

- l'adeguamento delle sagome, cioè l'abilitazione delle linee merci principali all'accoglimento di traffici con *container high cube*. Si tratta, in alcuni casi, di adeguamenti sulla linea oppure l'utilizzo di linee secondarie già predisposte (vedi Domodossola-Orte-Novara o Alessandria-Ovada-Voltri);
- l'aumento dei moduli, cioè della lunghezza massima ammessa per i convogli sulla rete. Questo fattore è necessario per garantire maggiore economicità ai servizi merci, in particolare quelli tra i grandi impianti attrattori/generatori (porti, soprattutto) in quanto consente un minor costo unitario per unità trainata. Tali interventi riguardano sia le infrastrutture sia gli apparati di controllo delle stazioni sede di incrocio/precedenza e gli *standard* obiettivo sono per moduli da 550 a 700 metri.

Figura 25 - Interventi di aumento del modulo – scenario obiettivo



Gli interventi prioritari di collegamento con i porti si concentrano sui porti core e sui principali *terminal* intermodali. Gli interventi di potenziamento prioritari riguardano i porti di Genova, Trieste, Livorno, La Spezia e Venezia. Per gli interporti sono prioritari interventi di potenziamento e rifunzionalizzazione a Novara/Vignale e Milano Smistamento, Rivalta Scrivia e Verona Quadrante Europa.



In una fase economica caratterizzata da limitatezza delle risorse per gli investimenti e l'impellente necessità di spingere la crescita del paese per superare la crisi, l'attenzione alle opere "leggere" è la via da perseguire per avere efficacia, efficienza a tutti i livelli.

Nell'ipotesi di sviluppo sotto riportata, viene mostrata la capacità ferroviaria richiesta per ulteriori 2 milioni di TEU sull'arco tirrenico e ulteriori 550.000 TEU sull'arco adriatico. Le infrastrutture ferroviarie esistenti già consentono di far fronte ad un aumento come quello ipotizzato. I problemi sono nei nodi e nell'ultimo miglio.

Ipotesi di traffico aggiuntivo sulla rete ferroviaria per porto e numero di treni necessari*

Genova	+ 1.000.000 TEU annui	+ 60 Treni giorno tra Succursale e linea di Ovada
Savona	+ 400.000 TEU annui	+ 25 treni giorno
La Spezia	+ 400.000 TEU annui	+ 25 treni giorno - Pontremolese più Succursale
Livorno	+ 200.000 TEU annui	+ 12 treni giorno
Venezia	+ 250.000 TEU annui	+ 15 treni giorno
Trieste	+ 300.000 TEU annui	+ 18 treni giorno

* Considerando treni da 50 TEU cad. e 330 giorni l'anno.

Investimenti in tema portuale

La congiuntura attuale suggerisce di privilegiare, anche nei porti, interventi che abbiano il minor impatto possibile sulla finanza pubblica. In questo senso occorre non soltanto selezionare accuratamente le opere da realizzare, ma individuare con precisione quelle per le quali il contributo pubblico sia necessario (ad esempio i dragaggi), affidando il resto, per quanto possibile, al mercato. In particolare si rende necessario l'adeguamento dei porti italiani per metterli in grado di far fronte al fenomeno del gigantismo navale e di accogliere navi almeno fino a 11.000 TEU in Adriatico e nel Tirreno.

Per gli investimenti più onerosi in ambito portuale occorre definire un contesto "favorevole" alla partecipazione dei privati, in cui non soltanto siano in vigore regole stabili e certe, ma ci sia piena responsabilizzazione dei soggetti coinvolti. Un operatore che investa in uno scalo portuale in previsione di una crescita dei volumi di traffico marittimo deve poter far leva su una rete terrestre con capacità di carico residua o sull'impegno certo del gestore della rete terrestre ad adoperarsi per la realizzazione dei necessari interventi di adeguamento. Deve, infine, poter contare sul supporto dell'Amministrazione centrale e locale e sul più ampio consenso territoriale possibile.

Le infrastrutture considerate, per servire al 2018 un totale di 12 milioni di TEU, fanno riferimento al raddoppio del molo VII nel porto di Trieste, al nuovo *terminal* di Marghera, all'ampliamento del *terminal container* di Livorno ai dragaggi nei porti di Ravenna e La Spezia e per Genova al completamento del progetto di Calata Bettolo al completamento del tombamento tra Molo Ronco e Molo Canepa e tra Molo Canepa e Molo Libia (intervento a carico del soggetto privato).

L'ubicazione dei binari sui terminali portuali ha grande rilevanza per movimentare grandi volumi di TEU per ferrovia, come pure la riduzione della distanza della ferrovia dal terminale medesimo. Se le infrastrutture ferroviarie rimangono infatti a molta distanza rispetto alle banchine si devono effettuare operazioni di trasferimento ed *handling* molto costose. Ridurre gli ostacoli è il modo più veloce per ridurre i costi. L'efficienza dei porti italiani risente ancora negativamente di un'impostazione infrastrutturale ed organizzativa ormai superata che prevede la movimentazione dei treni in aree distanti dalle aree di banchina e dalle aree di stoccaggio dei contenitori. Nei principali porti italiani si rende quindi necessaria una rilettura dell'infrastruttura ferroviaria in ambito demaniale, che consenta di ridurre le attività di manovra (i costi di terminalizzazione arrivano oggi a pesare in termini economici fino al 30% del costo di trasporto origine/destinazione) a vantaggio di minori costi e di una velocizzazione dei trasporti.

La questione del cosiddetto "ultimo miglio" ferroviario è dovuta alla situazione di organizzazione disomogenea, sia per caratteristiche dimensionali e spaziali dei porti, sia per questioni "storiche" connesse all'evoluzione dei rapporti tra soggetto pubblico e concessionario del servizio. Nonostante le strategie di medio-lungo termine si concentrino sulla minimizzazione delle operazioni di "manovra" in porto e sull'apertura del mercato della vezione, in Italia sono ancora vive situazioni di forte squilibrio concorrenziale che condizionano la competitività degli scali. Da questo punto di vista va ridefinito il ruolo del soggetto pubblico e dei rapporti tra le Autorità Portuali e il soggetto gestore della rete ferroviaria che necessita di nuovi strumenti normativi e di regolazione per risolvere le molteplici questioni connesse ad esempio alla proprietà delle aree, alla circolazione e alla gestione dei parchi (sia portuali, sia esterni).

Indicativamente, con riferimento ai porti classificabili come "core", è possibile stimare che gli interventi necessari per il recupero di produttività e l'adeguamento agli *standard* prestazionali di livello europeo (moduli, sagome, tecnologie), sulle infrastrutture di competenza del Gestore RFI, ossia al di fuori degli ambiti del demanio marittimo, sia valutabile in circa 460 milioni di euro.

- Stima costi di investimento per le opere leggere ferroviarie Eliminazione colli di bottiglia – Opere Prioritarie
(milioni di euro)

Colli di bottiglia per incremento e capacità - moduli	180
Colli di bottiglia prestazionali – merci/sagome	80
Colli di bottiglia collegamento con i porti	50
Colli di bottiglia collegamento interporti	150
Totale	460

Al fine di rendere competitivi i porti italiani rispetto alle capacità richieste dagli operatori internazionali si rendono altresì necessari con riferimento ai singoli porti i seguenti miglioramenti.

Piano di espansione dei porti dell'area Nord Tirreno

Savona e Vado	Realizzazione nuovo <i>terminal</i> di Vado Ligure con capacità di 900.000 TEU e capace di ospitare le grandi navi (profondità 22m)
Genova	<p>Completamento del progetto di Calata Bettolo con un incremento di capacità pari a circa 550.000 TEU.</p> <p>Completamento del tombamento tra Molo Ronco e Molo Canepa e previsto tombamento tra Molo Canepa e Molo Libia (intervento a carico del soggetto privato): capacità complessiva del compendio 800.000 TEU.</p>
Livorno	Ampliamento del <i>terminal container</i> di Livorno.

Piano di espansione dei porti del Nord Adriatico

Trieste	<p>Espansione del Molo VII per 1,2 milioni di TEU.</p> <p>Miglioramento della connessione ferroviaria Trieste – Ronchi.</p>
Venezia	<p>Dragaggi (c.a. 12 metri)</p> <p>Realizzazione del nuovo <i>terminal</i> ro-ro con spazi portuali retrostanti per 36 ha e parco ferroviario con binari che consentono di formare treni da 700 metri.</p> <p>Realizzazione sui 40 ha di Marghera appena bonificati del nuovo <i>terminal container</i> per 600.000 Teu (fine lavori 2014);</p> <ul style="list-style-type: none">- Le banchine solo per i terminal container passeranno dai 1000 metri attuali a oltre 1500 e via considerando.- Le previsioni non considerano la realizzazione del porto off shore.
Ravenna	<p>Dragaggi del canale con aumento della profondità da 11,5 a 14,5 metri.</p> <p>Realizzazione del <i>terminal</i> Sapir</p>

BOX NUOVE INFRASTRUTTURE PORTUALI

Le ipotesi di domanda e offerta prima riportate sono state sviluppate senza investimenti strategici. Le grandi infrastrutture portuali sono competitive ed attirano investitori se rispondono alle seguenti logiche: servono la nuova generazione dei vettori navali, hanno alle spalle un mercato significativo, sono connesse alle reti e alle piastre logistiche retroportuali. La filosofia della ricerca si è basata sul presupposto di fare affidamento per ora sull'utilizzo e sulla capacità delle infrastrutture esistenti sia, portuali che ferroviarie, e sul completamento di quelle opere previste e già avviate o finanziate.

Nuovi progetti strategici infrastrutturali nei porti sono previsti e in fase di avviamento, ma solo l'aumento della domanda di traffico favorirà la loro rapida realizzazione.

Tra i progetti strategici per lo sviluppo dell'offerta nell'Alto Tirreno e nell'Alto Adriatico, si è ritenuto di riportare una descrizione sintetica delle seguenti opere in progetto:

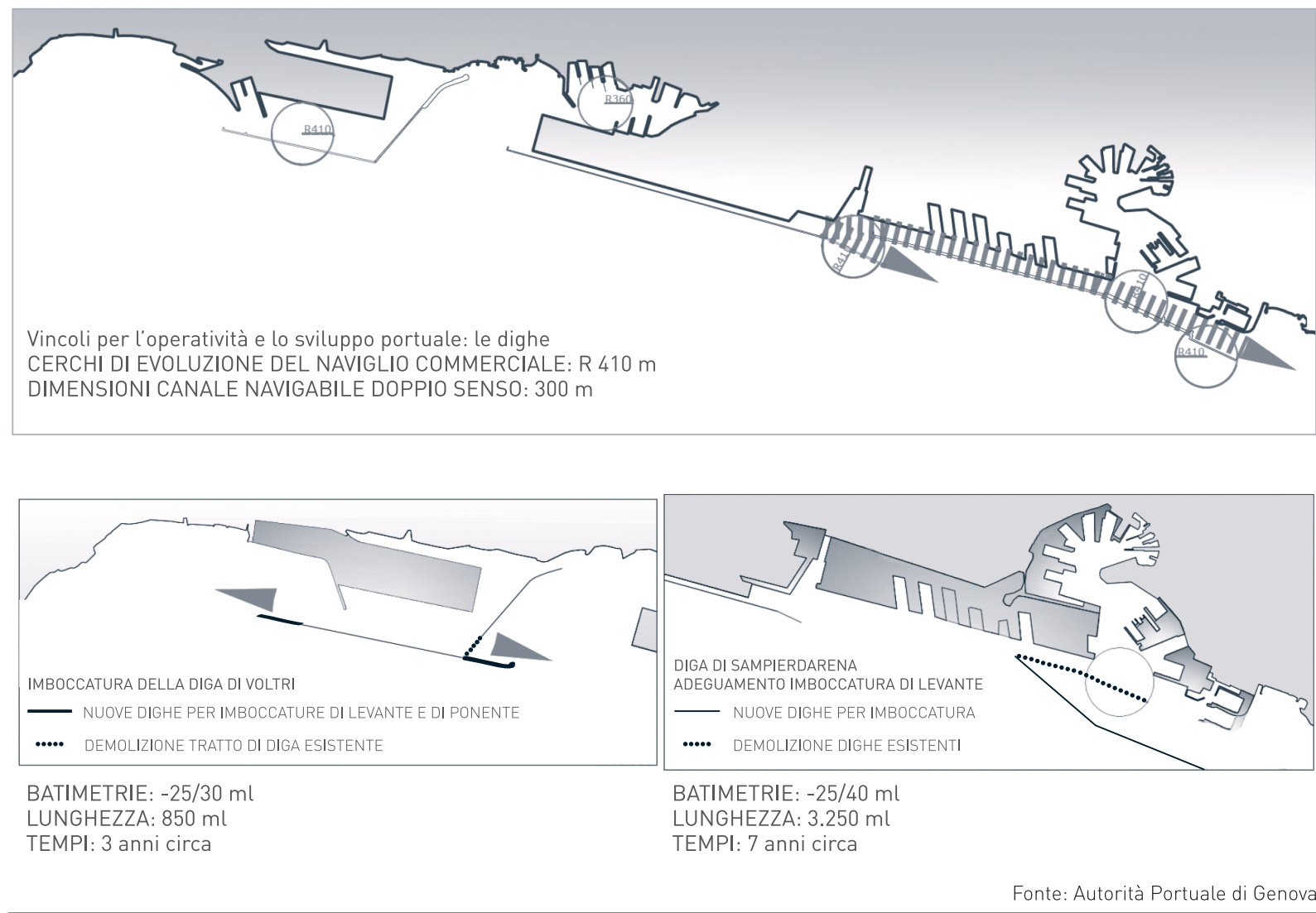
- 1) opere strategiche nel porto di Genova per l'evoluzione e l'ormeggio delle grandi *portacontainer* con la proposta di un nuovo piano regolatore;
- 2) piattaforma portuale di altura di Venezia, già riconosciuta da un Intesa generale quadro Stato-Regione Veneto ed entrata in Legge Obbiettivo. L'opera è già stata finanziata con 100 milioni dallo Stato;
- 3) sviluppo del terminale di Monfalcone che però non ha ancora fatto passi formali in senso giuridico.

Genova: rimozione dei vincoli per l'operatività e lo sviluppo portuale

Il nuovo piano regolatore di Genova prevede uno sviluppo per fasi: la prima fase consiste in una revisione delle opere di difesa portuale (per un costo previsto di circa 1 miliardo di euro). Per accogliere le grandi navi *portacontainer* che oggi sono servite dai porti del Nord Europa e per permettere la navigazione a doppio senso all'interno della diga foranea è necessario:

- Diga di Voltri: imboccatura con apertura sia a Ponente che a Levante.
- Diga di Sampierdarena: nuova apertura a Ponente, allargamento del bacino di evoluzione e adeguamento dell'apertura a Levante.

Figura 27 – Accessibilità Porto di Genova



Hub portuale di Venezia: piattaforma portuale d'altura al largo dei Lidi di Venezia

Il progetto del *terminal* plurimodale d'altura da realizzare al largo della bocca di Malamocco del porto di Venezia, si compone di una diga perimetrale foranea, di un *terminal* petrolifero e del molo *container* del porto di altura, del sistema di movimentazione dei *container* tra il *terminal* in altura e i *terminal* a terra, la realizzazione dei *terminal* a terra a partire da quello a Marghera (aree ex Montefibre ed ex Syndial), a quelli a Chioggia, Porto Levante (Rovigo) e Mantova per via navigabili interne. Lo sviluppo del porto di Venezia centrato sulla piattaforma portuale d'altura risponde a due categorie di obiettivi strategici nazionali, ognuna portatrice di interessi europei, nazionali e locali.

La prima categoria di obiettivi strategici nazionali riguarda la soluzione del problema “dichiarato di preminente interesse nazionale dalla legislazione speciale su Venezia” per il quale “la Repubblica garantisce la salvaguardia dell’ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l’equilibrio idraulico, ne preserva l’ambiente dall’inquinamento atmosferico e delle acque e ne assicura la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell’assetto territoriale della Regione”. La seconda categoria di obiettivi strategici nazionali riguarda il contributo che lo sviluppo del porto di Venezia può dare all’obiettivo di ridare competitività alla portualità italiana – minacciata anche su i suoi mercati interni dalla portualità del mar del Nord – tramite il rafforzamento del sistema multiportuale e logistico dell’Alto Adriatico. Relativamente ai primi obiettivi la realizzazione della piattaforma portuale d'altura contribuirà a:

- Provvedere all'estromissione dalla Laguna di Venezia del traffico *container* e petrolifero.
- Consentire l'accessibilità nautica al Porto di Venezia pur in presenza del MoSE e in modo compatibile con la salvaguardia ambientale della laguna.
- Contribuire alla riconversione a fini portuali e logistici di ampie aree portuali e industriali dismesse a Porto Marghera e allo sviluppo di altre aree costiere facilmente raggiungibili dal *terminal* d'altura mettendo o rimettendo in valore patrimoni infrastrutturali (ferroviari, stradali, di servizi industriali, etc.), oggi, sottoutilizzati.

La piattaforma portuale d'altura contribuirebbe inoltre a garantire al sistema italiano una “macchina portuale” di alta efficienza, capace di rese quantitative e qualitative confrontabili con i migliori porti del mar del Nord. Consentirebbe inoltre di dare base portuale al sistema logistico incentrato sulle eccellenze interportuali di Verona e Padova e di mettere in valore il sistema di navigazione interna lungo il Po e i canali connessi offrendo, tramite i porti di Venezia, Chioggia, e Porto Levante e il porto interno di Mantova, i punti di scambio mare/fiume e fiume/terra.



Hub terminal di Monfalcone

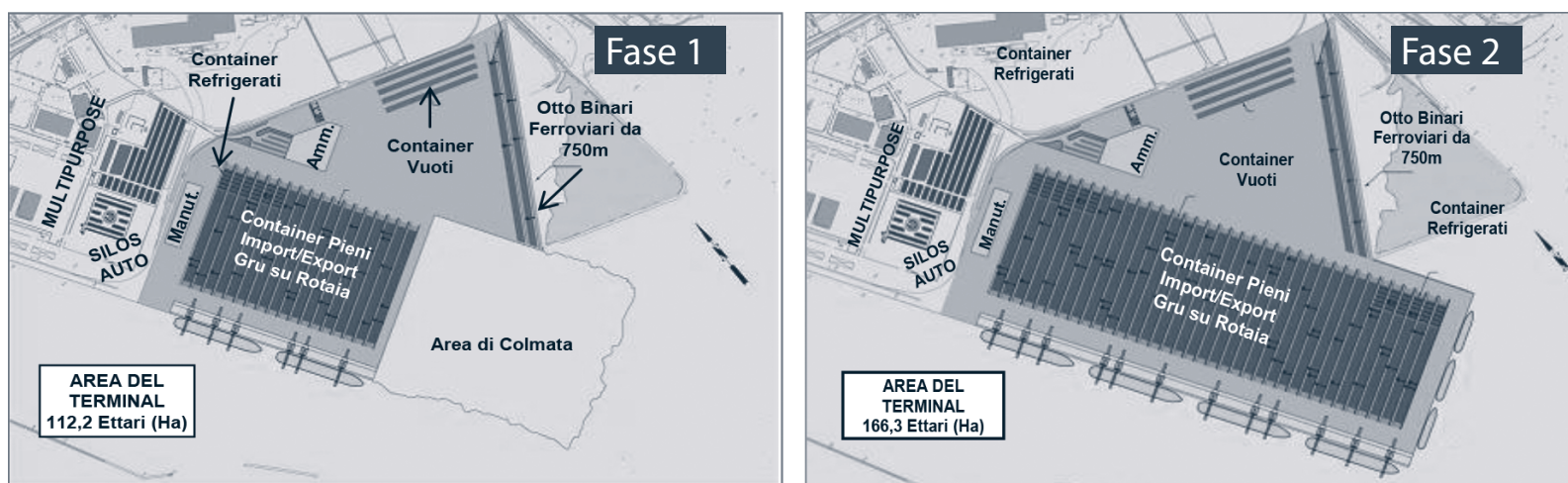
Il progetto del nuovo *terminal* di Monfalcone è stato presentato nel 2010 da UniCredit insieme all'operatore APM Terminals (Gruppo AP Moller-Maersk, leader nello sviluppo e nella gestione delle infrastrutture portuali) ed è relativo alla costruzione di una piattaforma logistica nell'Alto Adriatico, posizionata nel Corridoio Adriatico Baltico, in grado di movimentare fino a 3,2 mln di TEU quale alternativa credibile ed efficiente rispetto ai Porti del Northern Range.

La piattaforma, ubicata in posizione strategica rispetto alle direttrici di traffico Far East-Europa centro-orientale, presenta le potenzialità per catturare una fetta di quel mercato "contendibile" nei confronti del Northern Range, caratterizzato dalla presenza di aree economiche molto dinamiche che attraggono volumi di traffico superiori a quelli che generano.

I mercati interessati oltre al Nord Italia sono il Sud della Germania, l'area di Monaco, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, l'Ungheria ed i Balcani. In questo contesto l'individuazione di un'area con grandi spazi disponibili (Monfalcone) e prossima ai collegamenti internazionali permette il superamento del concetto di Porto al solo servizio delle aree limitrofe per trasformarsi in un'importante infrastruttura di snodo grazie alla vicinanza con gli assi ferroviari verso il Nord Europa già esistenti e con capacità inutilizzata.

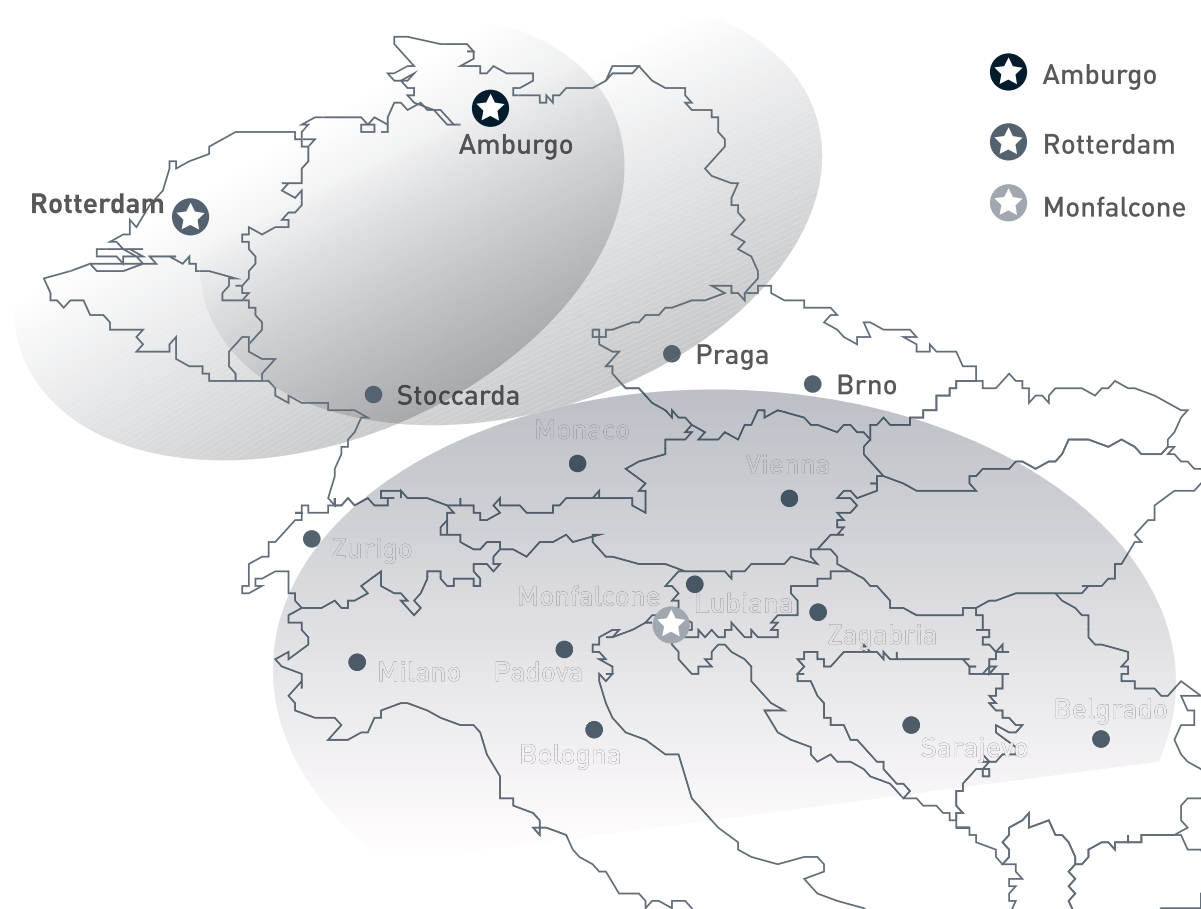
Il progetto Monfalcone costituisce una proposta innovativa dal punto di vista infrastrutturale, in quanto si configura come primo terminale in Italia totalmente automatizzato, con treni caricati direttamente all'interno del *terminal* ed operazioni di smistamento durante tutte le 24 ore della giornata. Il progetto rappresenta una proposta innovativa anche in termini di Paternariato Pubblico e Privato, con la parte preponderante di investimenti in capo ai privati.

Figura 29 – Terminal di Monfalcone. Fasi 1 e 2



Fonte: Unicredit Banca

Figura 30 – Area di cattura del Nord Adriatico



Fonte: Unicredit Banca

Nuovo terminal container a Rijeka

È in costruzione a Rijeka un nuovo *terminal container* simile a quello di Vado Ligure con una capacità teorica di circa 1 milione di TEU annui; il progetto è della società Fincosit. *Terminal* di dimensioni analoghe devono essere realizzati in Italia in Alto Adriatico.

6. Il trasporto ferroviario

Quale parte integrante del rilancio dei traffici di corridoio occorre una politica trasportistica che rafforzi la modalità ferroviaria anche nel campo delle merci e in particolare nel trasporto contenitori. Ferma restando la liberalizzazione, è fondamentale che il nostro Paese pretenda un comportamento positivo e pro-concorrenziale anche da parte dei Paesi del Nord Europa che incidono sul mercato naturale della portualità italiana e dei corridoi verticali.

Ciò che conta è l'arrivo della merce a destino (a partire dall'origine) con costi e tempi competitivi: il costo del trasporto terrestre (anche in termini di tempo e certezza di resa) diviene sempre più influente sulla scelta tra porti del Nord e del Sud Europa quanto più basso è il nolo della tratta marittima.

Oggi è più urgente un contributo e un investimento nei servizi ferroviari e logistici per favorire lo sviluppo dei traffici rispetto a investimenti in opere strategiche disponibili tra 15 anni. Solo la possibilità di saturare la capacità dei servizi ferroviari con nuovi traffici può stimolare la rapida realizzazione di grandi opere strategiche.

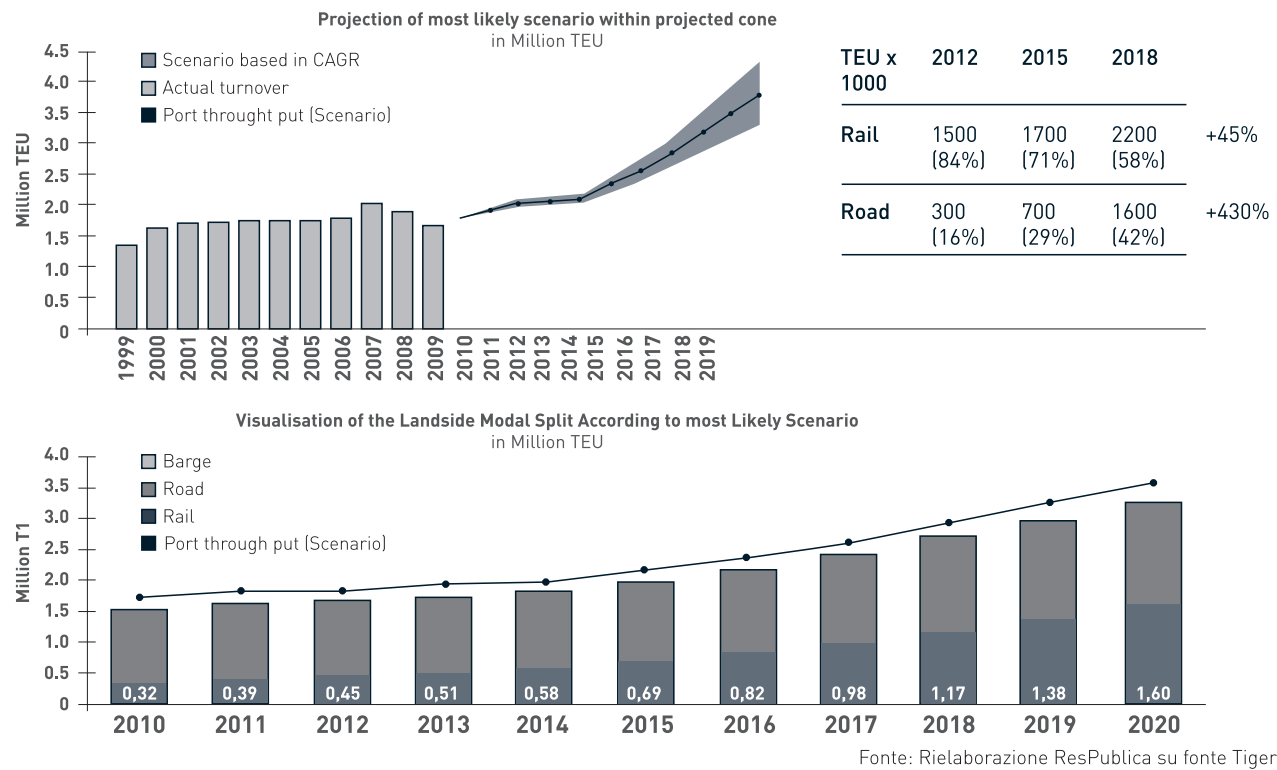
L'invito è rivolto in particolare a FSI perché è rimasto l'unico *player* italiano in un sistema complesso dove in Italia non esiste più una compagnia di navigazione nazionale, gli operatori logistici appartengono ad aziende Nord europee, i servizi portuali sono svolti in maniera scoordinata e poco efficiente.

Nuove quote di traffico a Nord delle Alpi

Acquisire nuove quote di traffico a Nord delle Alpi nell'“area contendibile” è possibile solo attraverso un servizio di trasporto ferroviario efficiente. Solo la ferrovia, infatti, è in grado di contribuire a smaltire su medie-lunghe distanze quantitativi significativi di *container* in arrivo simultaneamente da navi *portacontainer* di grandi dimensioni. Per questo è necessario un sistema logistico mare-terra, che sia in competizione da banchina a utente finale e viceversa, con il servizio per i porti del Nord Europa; un servizio ferroviario adeguato diviene un elemento indispensabile per poter offrire servizi affidabili e competitivi.

In Italia la quota distribuita per ferrovia dai porti non raggiunge oggi il 10%, mentre nei porti del Nord Europa si aggira intorno al 40%. L'obiettivo di movimentare il 40% dei *container* da e per i porti italiani per via ferroviaria è indispensabile per movimentare un quantitativo di traffico doppio rispetto a quello attuale.

Figura 31 – Market assessment e proiezioni di traffico 2020.
Segmentazione modale porto di Genova¹³



Ovviamente un obbiettivo realistico deve essere necessariamente sistemico, deve tenere conto di tutte le implicazioni politiche, infrastrutturali, economiche, trasportistiche, portuali, doganali, stradali, ferroviarie. Per raggiungere l’obbiettivo di un raddoppio al 2018 dei traffici da e per i porti del Tirreno e dell’Adriatico, è necessario allo stesso tempo:

- impostare una nuova politica dei trasporti che deve considerare i fattori competitivi e condividere l’obbiettivo di ridurre costi esterni, emissioni nocive e sprechi di risorse energetiche generati dall’attuale sistema trasportistico nazionale;
- promuovere conseguentemente il *transfer* modale verso il ferro per i percorsi oltre i 250/300 km, consentendo incentivi solo sotto tale soglia al settore del trasporto su gomma.

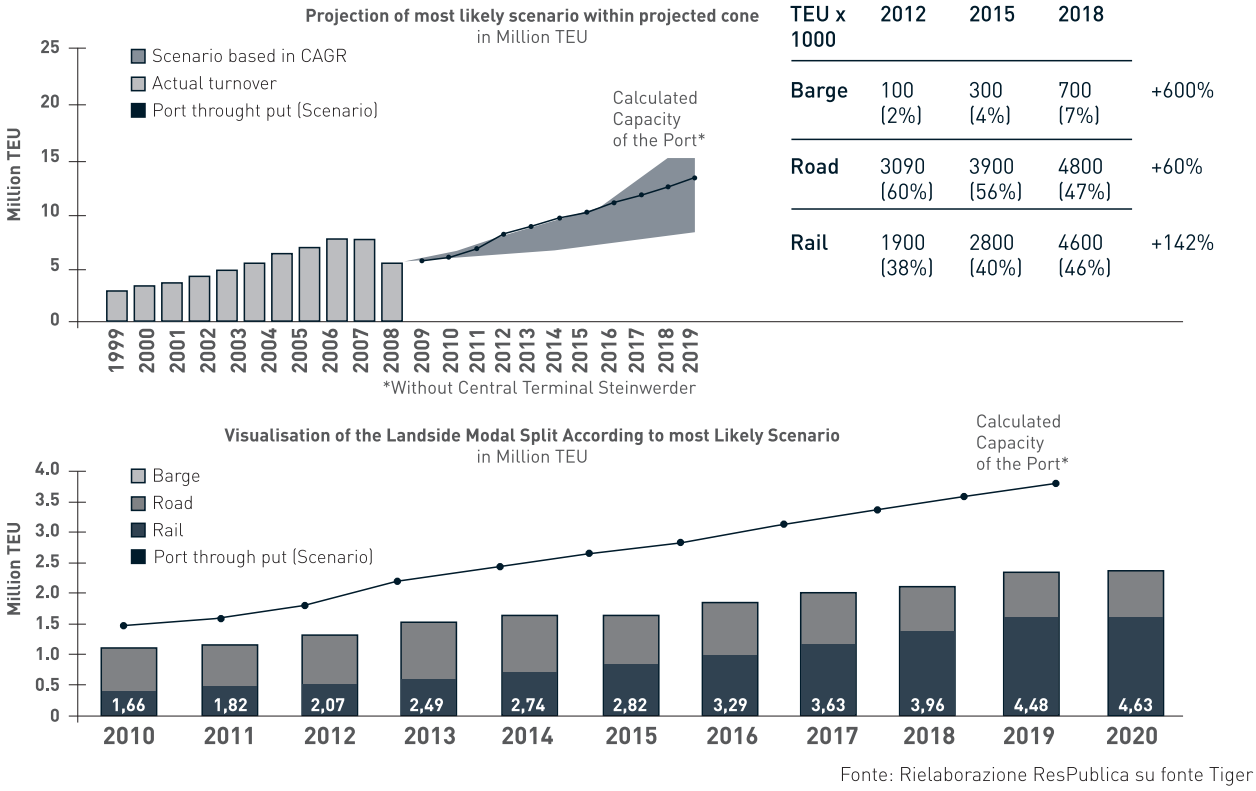
¹³ Genova ha oltrepassato nel 2012 2MM di TEUs con tre anni di anticipo sul loro piano. La Ferrovia ha mosso 350 mila Teus in aumento, ma inferiori al piano in quanto la ristrutturazione ferroviaria delle infrastrutture portuali è appena stata avviata. Questo dimostra il concetto di “infrastrutture” come “Offer Driven”. Se ci sono le condizioni favorevoli i traffici arriveranno.

La vecchia diatriba della competizione ferrovia-strada è antistorica: per far fronte ai quantitativi previsti dai nuovi servizi navali è indispensabile che strada e ferrovia siano complementari sulle tratte dove sono, rispettivamente, più competitivi.

Le distanze previste dai porti italiani agli *hub* a Nord delle Alpi (> 500 km), i problemi e i costi del passaggio dalle Alpi, la capacità di distribuire l'elevato numero di contenitori che le navi *portacontainer* ULCC¹⁴ sono in grado di sbarcare in un porto nelle 24 ore obbligano a utilizzare il trasporto ferroviario in modo significativo.

Il vettore ferroviario rispetto a quello stradale è in grado di avere una maggiore capacità di carico unitario e quindi di poter smaltire il carico di navi *portacontainer* sempre più giganti. È infatti ampiamente condiviso che i treni-blocco sono utili nella misura in cui possono collegare i porti con punti di elevata concentrazione di traffico in origine o destinazione e sarebbero la miglior soluzione dal punto di vista operativo.

Figura 32 - Market assessment e proiezioni di traffico 2020.
Segmentazione modale porto di Amburgo



¹⁴ Ultra Large Container Carrier.

In questo scenario, il compromesso potrebbe consistere nel riservare principalmente al vettore ferroviario il traffico internazionale e nel mantenere un ruolo di primaria importanza per l'autotrasporto nel traffico a breve distanza.

Per sostenere strategie di penetrazione verso i mercati europei d'oltralpe, oltre ai corridoi che costituiranno il *core-network* al 2030 e il cui avviamento è comunque imprescindibile, la Commissione Europea sottolinea la necessità di “un maggiore coordinamento tra i soggetti pubblici chiamati a pianificare l'uso del territorio ed il sistema dei trasporti, nelle sue molteplici componenti: il coordinamento deve superare i tradizionali confini e coprire intere aree metropolitane o sistemi di trasporto regionali e le relative connessioni con le reti *trans* regionali e con strumenti tecnico operativi”. In Europa e in particolare in Austria ed in Svizzera sono stati adottati degli strumenti normativi (Eurovignette) e investimenti tecnico-operativi per la riduzione dei costi ferroviari utilizzando treni più lunghi e pesanti, materiale rotabile moderno e riduzione dei costi delle manovre ferroviarie nei porti.

In quest'ottica assume carattere strategico attrezzare i punti nodali e i *dry port* attrezzati per questi treni che per definizione devono coprire tratte nazionali ed internazionali sulla rete dei corridoi europei da porti e terminali interni.

L'esperienze estere in questo campo possono essere di esempio per il sistema italiano: la società DUSS di proprietà di DB, ha assunto un ruolo di volano per lo sviluppo e la modernizzazione dei *terminal* tedeschi già esistenti, come per nuovi importanti investimenti in mega *hubs*. La Germania, oltre al *terminal* di Monaco sta costruendo un nuovo mega *hub* ferroviario vicino ad Hannover. Il Regno Unito, che condivide con l'Italia una struttura morfologica lunga e stretta, è stato il primo Paese a dotarsi di una rete importante di terminali, mentre la Svizzera ha deciso recentemente di dotarsi di due mega *hub* uno a Zurigo ed uno a Basilea capaci di trattare traffici intermodali marittimi e terrestri.

Anche l'Italia per raggiungere la competitività dei paesi dell'Europa continentale dovrà dimostrarsi in grado di individuare una rete di servizi con gli *hub* europei principali e di reperire le eventuali risorse pubbliche per sostenerli in fase di avviamento. Gli interventi mirati sulla tratta terrestre della *supply chain* devono prevedere una migliore rete ferroviaria di collegamento tra i porti e gli interporti, ma questi ultimi devono trovarsi il più possibile vicino ai grandi bacini di traffico (in Italia nella Pianura Padana e in Centro Europa).

Il caso di Monaco viene di seguito citato appositamente poiché costituisce il centro della Baviera, il mercato a Nord delle Alpi più interessante. Il collegamento con i suoi *terminals* ferroviari dai porti italiani dovrebbe essere il primo passo concreto, rapidamente realizzabile, per manifestare la volontà e la disponibilità di avviare un'azione di penetrazione nei nuovi mercati dell'area contendibile.

La nuova Galleria del Gottardo abatterà uno degli ultimi ostacoli per realizzare treni intermodali ad alta capacità di trasporto, sia in termini di lunghezza del treno che del peso trainato, utilizzando un solo locomotore dai porti del Nord alla Pianura Padana. I porti dell'Alto Tirreno (Savona, Genova, La Spezia e più marginalmente Livorno), in attesa della realizzazione del Terzo Valico, pagheranno lo scotto di dover superare le Alpi marittime sulle linee di valico che presentano un acclività che limita fortemente la portata dei treni.

Box Esempio di confronto strada rotaia (Venezia/Trieste – Monaco)

Vengono di seguito riportate, a titolo di esempio, due stime relative al trasporto di un *container* da Venezia/ Trieste a Monaco di Baviera (*terminal* Muenchen Riem; Muench Unterfoehring; Muenchen Johanneskirchen) e il loro confronto via ferro e via strada. Tali esempi intendono sottolineare la competitività di un trasporto su ferro efficiente rispetto al trasporto su strada per le lunghe distanze.

ALTERNATIVA A TRIESTE-MONACO

Trasporto ferroviario:

F.O.R. Trieste/Campo Marzio Rive/P.F.N. (Molo VII)

per: Franco Camion caricato nel *terminal* Muenchen Riem

I costi del *Terminal* di Monaco sono compresi nella tratta ferroviaria. Per una trazione stradale nel raggio di 50 km vanno considerati circa 240-260 euro per un container di 40 piedi.

Costo del trasporto ferroviario per tipologia di carico: <i>Da o viceversa</i>	
Container	Costo
16.5-22 ton	eur 450
Costo dal <i>Terminal</i> a destinazione	eur 250
Totale	eur 700

Trasporto Camionistico:

Il costo dei camion (portata massima 25 ton), si aggira su:

Trieste - Monaco	950 euro (one way) o 1.550 euro a/r
------------------	--

ALTERNATIVA B VENEZIA-MONACO

Costi relativi a un *container* di 40 piedi (22 *ton*) da Venezia a Monaco di Baviera.

Trasporto Ferroviario

Venezia – Monaco <i>Terminal</i>	520* <i>euro</i> per un <i>container</i> caricato a treno completo.
Monaco <i>Terminal</i> - A Destino	250 <i>euro</i> costo trasporto stradale fino a destino
Totale (<i>one way</i>)	770 <i>euro</i>

**Costo indicativo basato sulla quotazione approssimata fornita da Trenitalia.*

Trasporto Camionistico

a) Con trasporto Combinato Camionistico: Venezia – Verona Q.E. + trasporto ferroviario Q.E. fino al *terminal* ferroviario di Monaco

Venezia – Verona Q.E. con camion + Verona Q.E. - Monaco <i>Terminal</i> ferroviario	910 <i>euro</i>: Il costo comprende il tratto camionistico dal <i>Terminal</i> di Monaco a destino.
---	--

b) Con trasporto Camionistico Totale: Venezia door fino a destino area di Monaco

Venezia <i>door</i> – Monaco a destino; solo camion.	1.000 <i>euro</i> (<i>one way</i>) o 1650/1700 a/r con l'eventuale ritorno <i>container</i> vuoto a Venezia.
---	---

Dati forniti dal porto di Trieste/CDA e porto di Venezia.

Le ragioni della debolezza del trasporto ferroviario

Le ragioni della debolezza del trasporto ferroviario possono essere riassunte in:

- investimenti inadeguati;
- debolezza infrastrutturale;
- eccesso di manodopera ad alti costi;
- limitazione all'utilizzo di differenti sagome;
- limitazione alla lunghezza dei treni;
- materiale rotabile e di trazione non ottimale.

Anche se in teoria il trasporto ferroviario dovrebbe essere più conveniente rispetto al trasporto stradale, nei fatti i costi sono ancora elevati.

In Italia in particolare esistono limiti geografici e fisici che penalizzano fortemente la realizzazione di treni ad alta capacità di trasporto dai porti del Nord Tirreno in Europa. L'acclività delle linee di valico impedisce di superare le 1.000 *ton* per treno con un solo locomotore a fronte delle 1.500 *ton* e oltre dal Nord Europa; i moduli nei valichi appenninici limitano la lunghezza del treno a massimo 500 metri compreso il locomotore contro lo *standard* europeo di circa 700/750 metri; la sagoma limite di molte linee impedisce il transito di *container high cube* su carri tradizionali imponendo l'utilizzo di carri ferroviari ribassati, più costosi sia all'acquisto che come manutenzione.

Esiste ancora un'alta disponibilità di tracce ferroviarie sulle linee ferroviarie che collegano i porti del Nord Tirreno con la Pianura Padana ma, con i limiti fisici sopra menzionati, il costo del singolo treno è meno competitivo rispetto a quello che si può realizzare nei porti del Nord Europa.

Un grande ostacolo per aumentare il traffico ferroviario consiste nella gestione diversa da Paese a Paese dove ogni Paese presenta specifici aspetti di inefficienza e vi è difficoltà di stabilire collegamenti più stretti tra i diversi sistemi nazionali. Un esempio positivo importante per ovviare a questi problemi è l'accordo di Genova sull'utilizzo del sistema ERMTS su tutto il corridoio 24 Genova - Rotterdam.

Va detto che gli sforzi fatti in Germania e in altri Paesi per favorire un maggiore uso del trasporto per ferrovia dei container marittimi sono iniziati molto tempo fa e sono stati implementati in modo più intensivo e più efficiente che in Italia.

Sul piano politico inoltre non sono state implementate alcune delle misure sviluppate dagli altri Paesi europei per favorire il trasporto ferroviario, come in Francia e in Germania e una politica più incisiva per il trasferimento modale.

Un carrier di bandiera

Nel sistema attuale le imprese ferroviarie non coprono i costi con i ricavi tariffari e la riduzione dei costi unitari non è sufficiente a mantenere un livello di prezzo competitivo con il trasporto stradale. L'economicità del trasporto ferroviario è infatti vincolata ad altre rigidità, non solo distanze minime elevate, ma anche:

- simmetria di flussi andata e ritorno e frequenza dei servizi;
- treni a carico completo;

- accessibilità dei terminali;
- coordinamento con i fruitori dei servizi.

Per il rilancio del trasporto su ferro è di primaria importanza un investimento pubblico per il rafforzamento del ruolo strategico-industriale del vettore ferroviario nazionale, Trenitalia Cargo, come vero e proprio polo logistico globale capace di unire terminalistica, trazione e capacità di acquisizione in virtù:

- di competenze nuove nell'indicato comparto della logistica;
- di una presenza nella terminalistica sia portuale, sia *inland* (per esempio a Monaco e nel centro Europa);
- di una scelta di concentrare gli investimenti, nella terminalistica interna ed internazionale.

Per garantire l'alimentazione del continente europeo da Sud, infatti, costituisce il primo e più urgente obiettivo la disponibilità di un operatore che investa sul relativo mercato e al centro del comparto della logistica internazionale, in grado di muovere volumi di traffico significativi. In sostanza, la scelta di politica dei trasporti ineludibile e urgente, è quella di rafforzare il vettore nazionale merci italiano perché disponga degli strumenti necessari per offrire quelli che, seppure in regime di liberalizzazione, sono ad ogni effetto veri e propri servizi di interesse generale volti a garantire la competitività di un Paese e delle sue industrie.

Ricorrendo ad opportune misure di compensazione a fronte degli oneri di servizio pubblico predeterminati, il vettore ferroviario nazionale potrebbe orientare le sue risorse, sia sui servizi internazionali di connessione sia sulla logistica internazionale svolgendo un ruolo di alimentazione dell'Europa da Sud, con l'obiettivo concreto di garantire un servizio efficiente di alimentazione in tempi certi ed a prezzi ragionevoli.

Ovviamente non si può non immaginare per il comparto merci della Ferrovia italiana anche un'operazione più articolata ed evoluta con un soggetto economico che, attraverso opportune alleanze, favorisca una sua trasformazione, unitamente ad altro vettore o operatore logistico europeo, allo scopo di dar vita ad un vettore ferroviario europeo in grado di competere con i concorrenti principali. Vi è da considerare infatti, che le imprese nazionali impegnate nel settore sono contemporaneamente interessate a promuovere un vettore ferroviario nazionale (un *cargo national home carrier*) mantenendo una posizione di minoranza affinché la gestione venga affidata ad un soggetto competente su base internazionale.

Pare in breve indispensabile un'azione di politica economica volta a rafforzare il vettore ferroviario nazionale imposta sulle seguenti linee:

- a) una più forte integrazione societaria/industriale con le principali basi logistiche nazionali, concentrandosi la promozione dei servizi principalmente su quelle localizzate in corrispondenza dei porti-corridoio (che diverrebbero importanti presupposti di un piano industriale di rilancio);
- b) una presenza terminalistica nel cuore dei mercati europei (Baviera, Svizzera, Austria, ecc.);
- c) una più marcata trasformazione in operatore logistico globale, attraverso operazioni di concentrazione nel comparto della logistica.

Trenitalia potrebbe pensare ad uno *spin off* di una società partecipata specializzata (es. Cemat) competitiva con altri operatori ferroviari simili (CDA-Obb; RTC; ERS-Maersk; Kombiverker) che operano servizi simili da vari porti. La società dovrebbe essere ben identificata dal mercato e neutrale; dovrebbe vendere i suoi servizi tramite canali multipli e senza conflitti di interesse.

L'esempio migliore in Europa è rappresentato da DB che ha implementato una strategia a medio termine che sta dimostrando grande efficacia con un'adeguata programmazione. Il mercato dei servizi ferroviari con la presenza di una Trenitalia Cargo rafforzata, ma anche di operatori privati ferroviari concorrenti, garantirebbe il livello di servizio richiesto dagli operatori.

La crescita dei porti italiani in concorrenza con i Porti del Nord Europa impone decisioni operative tali da consentire a Trenitalia Cargo di svolgere la stessa funzione che DB, con la filiale DB Schenker, svolge ad Amburgo nei tre porti corridoio italiani. Il vettore nazionale deve essere rafforzato costruendovi intorno una politica *ad hoc* e arricchito di maggiori competenze trasportistiche a tutto campo perché divenga un *global player* nella spedizione, nella trazione e anche nella terminalistica portuale e *inland*.

L'implementazione di una strategia internazionale deve fronteggiare ulteriori specifici ostacoli e difficoltà costituiti da:

- l'agguerrita competizione dei primari gruppi logistici internazionali (Db Schenker, Geodis etc.);
- il citato sottodimensionamento infrastrutturale e prestazionale del sistema portuale italiano;
- la frequente "volatilità" degli accordi con le *shipping line* (a meno di non vincolarle con accordi societari);
- la notevole consistenza degli investimenti necessari in mezzi e *asset* logistici, a fronte della presenza di *competitor* forti, radicati sul territorio.

Come già accennato gli ostacoli che limitano un aumento della competitività del trasporto ferroviario del traffico marittimo sono riconducibili a:

- complessità e costo eccessivo delle manovre nelle aree portuali;
- carenze nelle infrastrutture di ultimo miglio (i binari che non arrivano sulle banchine);
- diverse competenze tra tratta ferroviaria (RFI) e manovre in porto;
- inefficienze del transito portuale dei *container*;
- per il traffico nazionale, la limitata percorrenza ferroviaria del *container* fino all'attuale prevalente destinazione (Pianura Padana).

Una proposta operativa

In sintesi tutte le indagini confermano che solo un servizio ferroviario competitivo permette l'acquisizione del traffico generato nell'area contendibile a Nord delle Alpi. Questo traffico è indispensabile per raggiungere la massa critica che richiede servizi diretti con il Far East con navi di 11.000 TEU.

Il servizio ferroviario è necessario perché:

- le distanze medie, di almeno 500 km, lo rendono competitivo;
- permette di superare la barriera delle Alpi dati i limiti e i pedaggi imposti al trasporto stradale da Svizzera e Austria;
- le nuove navi ULCC, che possono movimentare 5000 TEU a scalo, devono essere servite in modo complementare da strada e ferrovia per poter liberare tempestivamente le aree portuali.

Il sistema ferroviario deve quindi essere messo in grado di fornire un servizio a prezzi competitivi: riducendo i costi con treni più lunghi e pesanti e risolvendo i problemi e i costi dei colli di bottiglia nei porti.

Non si può quindi prescindere da:

- un potenziamento delle *partnerships* tra Autorità Portuali, imprese ferroviarie, nodi logistici interportuali o retro portuali;
- un incremento/riqualificazione delle infrastrutture ferroviarie presenti all'interno dei porti, che si presentano obsolete e del tutto inadeguate rispetto alle attuali necessità di mercato;
- investimenti per l'adeguamento delle infrastrutture portuali volti al miglioramento delle manovre e del servizio di collegamento mare-ferrovia.

In attesa della realizzazione di *layout* infrastrutturali ottimizzati ed efficienti nei principali porti e di collegamenti degli stessi con le principali direttrici ferroviarie internazionali, al fine di ridurre i *gap* nella contribuzione statale nei confronti della modalità stradale e di favorire i trasporti ferroviari a basso impatto ambientale, si propone di dotare le Autorità Portuali dei fondi necessari ad erogare, per un orizzonte temporale limitato ai tempi minimi di realizzazione degli interventi infrastrutturali citati, un contributo per il trasferimento dei contenitori marittimi instradati per ferrovia, che vada ad agire in riduzione delle alte tariffe di manovra portuale attualmente proposte e praticate alle imprese ferroviarie.

Detto contributo, come premesso, avrà carattere provvisorio al fine di stimolare nei giusti tempi la realizzazione di adeguati collegamenti tra ferrovia e banchine portuali, a seguito dei quali si produrranno economie nei costi di produzione dei servizi.

Poiché il meccanismo in oggetto ha natura incentivante, laddove alla scadenza del periodo previsto le nuove realizzazioni non siano operative, i prezzi delle manovre portuali non potranno comunque subire incrementi (a recupero del *gap* tra costi e ricavi) rispetto a quelli praticati in vigenza del contributo, rimanendo a carico delle Autorità Portuali inadempienti il delta costo non ribaltabile al mercato.

Oltre a tale contributo pubblico è necessario prevedere meccanismi che incentivino i “decisori” ad utilizzare la modalità intermodale (treno+camion) disincentivando quella tutta camion: sia incentivando l'acquisto e l'utilizzo di mezzi di trasporto intermodali (carri ferroviari, locomotori diesel e elettrici) sia incentivando economicamente il trasporto intermodale (es. Eurovignette).

7. La logistica

Il Piano nazionale della logistica pubblicato nel luglio 2012¹⁵ e il Documento “Porti e logistica”¹⁶ pubblicato dalla Cassa Depositi e Prestiti nel maggio 2012 affrontano in maniera approfondita questo tema. Si rimanda quindi a tali documenti per un’analisi più dettagliata dei problemi e delle opportunità del sistema logistico in Italia e nei porti. Si evidenziano qui solo alcuni aspetti specifici relativi allo scopo del nostro lavoro.

I processi di globalizzazione degli scambi e il ricorso alla delocalizzazione produttiva sono i principali fenomeni alla base dello sviluppo della cosiddetta logistica integrata. L’affermarsi di un modello distributivo *door-to-door*, in un contesto caratterizzato dal progressivo allontanamento dei luoghi di produzione da quelli di consumo, ha reso necessario superare la nozione di logistica come mero processo di movimentazione dei carichi. Considerando il costo della logistica tradizionale in Italia, emerge come la componente più significativa sia quella legata al trasporto che, da sola, rappresenta più del 70% del totale, a fronte del 30% circa riconducibile all’immagazzinaggio e agli altri servizi ad alto valore aggiunto.

È evidente, dunque, la necessità di concepire le infrastrutture logistiche come un *unicum* di nodi e reti, adeguatamente interconnesse e dimensionate, che consentano una movimentazione dei carichi quanto più possibile fluida e priva di colli di bottiglia.

Un rilancio dalla logistica passa attraverso concetti innovativi capaci di allinearci ai livelli raggiunti dai nostri *competitors*, quali:

- il “*just in sequence*”: cioè l’esigenza di combinare le due grandi variabili della logistica, il tempo e lo spazio. Il primo ha caratterizzato la logistica negli ultimi 40 anni, ma deve essere combinato con la variabile spaziale che incorpora l’emergere di una coscienza ambientale e la consapevolezza della scarsità dello spazio che accresce l’importanza dei nodi;
- l’“industrializzazione” della catena di trasporto tra i porti marittimi e i *dry ports*;
- la “modularità” che, se applicata alle diverse modalità di trasporto, porta alla standardizzazione. Una standardizzazione fine a se stessa è un obiettivo impossibile da raggiungere. Il concetto “modulare” è invece la via per giungere a una graduale standardizzazione.

Una valutazione comparata e la situazione italiana

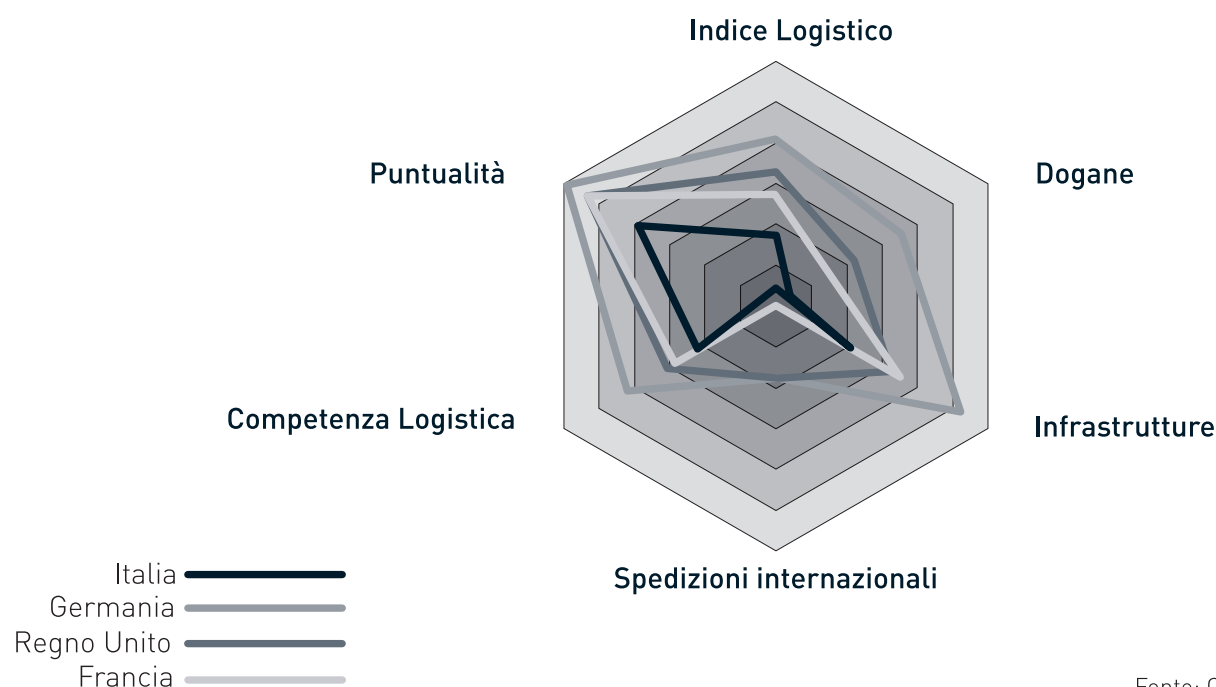
Un’indicazione sul nostro sistema logistico giunge dai dati diffusi annualmente dalla World Bank che stima un indicatore sintetico di efficacia logistica, il **Logistics Performance Index (LPI)**. Grazie a tale indicatore è possibile confrontare su basi omogenee le performance logistiche di 155 Paesi. A livello complessivo l’Italia si collocava nel 2011 al

¹⁵ Piano Nazionale della Logistica 2012-2020

¹⁶ Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro mediterraneo potenzialità e presupposti per il rilancio. Maggio 2012. Cassa Depositi e Prestiti

22° posto con un punteggio di 3,64 su scala 0-5 (dove 5 rappresenta il punteggio assegnato alle performance migliori). I Paesi con il più elevato livello di LPI sono Germania (4,11), Singapore (4,09) e Svezia (4,08). Nel 2012 l'LPI ha posizionato l'Italia al 24° posto, con un arretramento di due posizioni pur con un punteggio di 3,67 lievemente migliore rispetto a quello registrato l'anno prima, ma dopo la maggior parte dei Paesi europei.

Figura 33 – LPI in alcuni grandi Paesi europei., 2011
(punteggio su scala 0 - 5; 5 = miglior performance)



Fonte: CDP su dati World Bank, 2011

L'LPI è costruito in modo tale da fornire, accanto al dato sintetico, una valutazione di alcuni aspetti specifici della logistica, cruciali per garantire l'offerta di servizi di qualità (ad esempio la puntualità dei servizi logistici, le infrastrutture, la competenza logistica, la qualità dei servizi doganali ecc.).

Come può vedersi dalla tabella sotto riprodotta - che compara l'Italia ai paesi europei geograficamente e socio economicamente più vicini e che scompone il punteggio complessivo in 6 macroaree - l'indicatore di maggiore debolezza è quello che riguarda le "Procedure doganali", nel quale realizziamo il punteggio più basso (3,34).

Figura 34 – Confronto disaggregato LPI per i principali Paesi europei.
(punteggio su scala 0 - 5; 5 = miglior performance)

Country	Year	LPI Rank	LPI Score	Customs	Infrastructure	International shipments	Logistics competence	Tracking & tracing	Timeliness
Finland	2012	3	4.05	3.98	4.12	3.85	4.14	4.14	4.10
Germany	2012	4	4.03	3.87	4.26	3.67	4.09	4.05	4.32
Netherlands	2012	5	4.02	3.85	4.15	3.86	4.05	4.12	4.15
Belgium	2012	7	3.98	3.85	4.12	3.73	3.98	4.05	4.20
United Kingdom	2012	10	3.90	3.73	3.95	3.63	3.93	4.00	4.19
Austria	2012	11	3.89	3.77	4.05	3.71	4.10	3.97	3.79
France	2012	12	3.85	3.64	3.96	3.73	3.82	3.97	4.02
Sweden	2012	13	3.85	3.68	4.13	3.39	3.90	3.82	4.26
Switzerland	2012	16	3.80	3.88	3.98	3.46	3.71	3.83	4.01
Spain	2012	20	3.70	3.40	3.74	3.68	3.69	3.67	4.02
Italy	2012	24	3.67	3.34	3.74	3.53	3.65	3.73	4.05

Fonte: World Bank

Il successo di una strategia di crescita si giocherà sulla capacità di far leva sugli *asset* del Paese, forse non numerosi ma certamente rilevanti. Per vincere la sfida nel settore della logistica dovremo far interagire in maniera virtuosa il nostro patrimonio di alte professionalità, la vitalità e innovatività imprenditoriale e la favorevole posizione geografica.

Lo sviluppo della logistica italiana, con l'incremento del PIL che deriverebbe da un aumento dei volumi di traffico e soprattutto, da un aumento significativo delle connesse attività trasformative, non è oggi ostacolato solo da ritardi infrastrutturali. Scomparsa di attori economici nazionali di grandi dimensioni e frammentazione localistica (e progressiva deresponsabilizzazione) dell'attore pubblico si sono intrecciati perversamente. Questo processo è avvenuto in una fase economica, il ventennio a cavallo tra i due secoli, che registrava tassi molto alti non solo di incremento dei traffici internazionali soprattutto fra Europa e far East, ma anche una accelerata innovazione tecnologica. Oggi scontiamo un ritardo competitivo crescente con una forbice che si allarga.

L'esempio da imitare è quello di Paesi come l'Olanda e il Belgio che sono riusciti a creare una rete efficiente di collegamenti a livello globale utilizzando i trasporti e la logistica come importanti generatori di valore e che sono oggi tra i principali attori mondiali in questo settore seguendo la loro vocazione mercantile.

La logistica e i traffici dai porti italiani al Nord delle Alpi

Qualsiasi ipotesi di ampliamento del mercato di riferimento della portualità italiana anche a Nord delle Alpi presuppone interventi mirati per il miglioramento della qualità dei servizi logistici. In quest'ottica è necessario che gli operatori logistici investano in sistemi informatici, magazzini automatici e reti multimediali.

In questo contesto, particolare rilevanza deve essere assegnata agli operatori ferroviari e a quelli logistici. L'integrazione modale, infatti, è un elemento che qualifica positivamente l'offerta logistica e che, al tempo stesso, è *conditio sine qua non* per qualsiasi ipotesi di ampliamento del mercato di riferimento della portualità italiana.

Questo aspetto è in gran parte riconducibile a valutazioni di natura economica: occorre concentrare volumi che consentano di formare treni-blocco di dimensioni adeguate a sostenere gli oneri del servizio. Questa lettura del problema, tuttavia, può anche essere capovolta: in assenza di servizi di linea frequenti e articolati, gli spedizionieri tendono a prediligere il trasporto su gomma rispetto alla modalità ferroviaria in quanto questa non garantisce una distribuzione efficiente sul territorio. In questo senso, la realizzazione di *inland terminal* di dimensioni adeguate, posizionati lungo le principali direttrici di traffico, potrebbe contribuire a creare una massa critica sufficiente a sostenere lo sviluppo della modalità ferroviaria anche per il trasporto merci.

Il forte squilibrio modale a favore del vettore stradale, che caratterizza oggi il sistema italiano del trasporto, rappresenta un elemento di inefficienza significativo. Il ricorso prevalente alla modalità stradale, ha impatto sulle reti e sui territori; la possibilità di instradare agevolmente i carichi sia su gomma che su ferro incide invece positivamente non soltanto sulla velocità delle operazioni di carico/scarico, ma consente anche una più efficace gestione degli spazi portuali.

La competizione con i porti del Nord richiede servizi logistici efficienti. È l'operatore logistico che gestisce il trasporto terrestre, ma se non ha la forza di penetrazione sui mercati esteri non ha la possibilità di competere con gli altri operatori. Per questo sono necessari investimenti sulla logistica e competenze manageriali e di *marketing* con i clienti finali.

Sono grandi i margini di efficientamento del nostro sistema trasportistico e logistico. I porti devono assumere subito un ruolo centrale per assicurare un miglioramento significativo della qualità logistica senza aspettare investimenti costosi e a lunga scadenza. Da qui l'esigenza di focalizzarsi principalmente su quegli interventi di razionalizzazione che siano effettivamente in grado di rilanciare la competitività del settore. Occorre superare la logica secondo la quale i porti sono meri erogatori di servizi alle navi e assumere quella che li pone al centro di una lunga catena logistica e li considera integratori di sistema. Più che tra i porti la competizione si gioca tra sistemi logistici. Finora sono prevalsi gli interventi "lato mare", trascurando invece l'infrastrutturazione "lato terra" (interconnessioni con la rete di trasporto terrestre) necessaria per ampliare la *catching area* e sviluppare volumi di carico di dimensioni tali da rendere produttivi gli investimenti portuali. Senza un mercato alle spalle che alimenta flussi di merci adeguati a riempire le grandi navi, ogni investimento fronte porto risulta inefficace.

È determinante rafforzare l'integrazione terra-mare e intervenire per garantire la "fluidificazione" dei flussi logistici terrestri. In questo contesto si collocano anche gli interventi sui sistemi ferroviari interni alle aree portuali. Spesso infatti, anche in presenza di reti efficienti con capacità residua elevata, sistemi ferroviari interni che prevedono un numero eccessivo di manovre per effettuare le attività di carico/scarico, penalizzano l'impiego del vettore ferroviario e l'efficienza complessiva del porto.

Nella definizione degli interventi prioritari è necessario assumere a riferimento la necessità di rafforzare la connessioni delle reti italiane al sistema TEN-T. In questo contesto, le infrastrutture di nodo che si collocano lungo i corridoi trans-europei devono essere valutate in ragione del loro potenziale di interconnessione e dimensionate considerando le dinamiche rilevate a livello europeo.

Gli interporti

Al fine di definire il quadro dell'ossatura infrastrutturale del sistema portuale-logistico nazionale, è necessario approfondire il tema degli interporti e delle altre strutture logistiche della filiera.

Gli interporti sono infrastrutture dedicate allo scambio modale e all'interconnessione fra le reti. Più in particolare, un interporto può essere definito come un complesso di infrastrutture e servizi finalizzati allo scambio di merci tra diverse modalità di trasporto. Nella definizione "tecnica" di interporto sono indicate, nel dettaglio, le caratteristiche minime che l'infrastruttura logistica deve avere:

- una piattaforma logistica (comprensiva di magazzini per spedizionieri, corrieri e operatori della gestione delle merci);
- uno scalo ferroviario (attrezzato con *terminal container*, fasci binari per la manovra, raccordi vari, aree per i servizi complementari), adatto alla formazione di treni completi in collegamento con tutti gli altri soggetti della rete portuale e interportuale continentale.

Ad oggi la realizzazione di molti interporti/*freight villages* costruiti a ridosso dell'arco alpino ha favorito la penetrazione degli attori esteri sul mercato nazionale e non l'accesso agli operatori dell'industria nazionale verso i mercati europei. Questa situazione rispecchia l'abilità degli operatori europei del trasporto che hanno facilitato la realizzazione di una rete di Interporti che consentisse loro di avere solo brevi percorrenze ferroviarie sul territorio nazionale.

Il ruolo dei "logistic providers" (spedizionieri specializzati)

La raccolta dei contenitori all'interno dei paesi per ottenere un adeguato *load factor* delle navi è tradizionalmente gestita dai *logistic providers* internazionali, gli spedizionieri specializzati. I *logistic providers* sono per i clienti un affidabile interlocutore "*one shop*" per ottenere un sicuro prezzo totale e tempi garantiti.

I *logistic providers*, a loro volta, accentuano la convergenza verso i porti che garantiscono le interconnessioni porto-territorio e mettono a disposizione *distriparks* portuali o centri intermodali *inland* come un anello necessario per la fluidificazione dei trasporti dal mare alla terra e viceversa. Nell'esperienza europea, i centri intermodali che raccolgono e manipolano le merci, grazie al ricorso alle telecomunicazioni sono spesso a grande distanza dai porti per servire contemporaneamente porti e territori e così ottenere maggiori economie di scala.

Facendo leva sulle economie di scala – realizzate grazie alla concentrazione dei *terminal operators* e delle compagnie in una struttura di concorrenza oligopolistica - è possibile sostenere investimenti significativi, e rischiosi, per la realizzazione di nuove strutture portuali o l'impiego di costose tecnologie in rapido mutamento.

Occorre, inoltre, adottare una strategia integrata che consenta di ottimizzare tempi e costi logistici totali di trasporto lavorando sia sulle attività (*handling*, immagazzinaggio, ecc.) sia sulla localizzazione dei centri intermodali. Quest'ultimo aspetto, cui in Italia non si assegna la giusta rilevanza, gioca, invece un ruolo significativo.

Coordinatori di corridoio: driver di efficienza

A seguito della ridefinizione avvenuta nel 2011 della strategia europea sulle reti TEN-T, l'Italia è oggi attraversata da quattro dei dieci corridoi essenziali: Si tratta di un'incidenza eccezionalmente alta, in favore del nostro Paese. Anche in questo caso l'assetto istituzionale interno risulta arretrato rispetto alle nuove opportunità offerte dall'Europa. Non esiste, infatti, un'unica figura di coordinamento che assuma come propria missione la realizzazione delle infrastrutture di corridoio secondo la tempistica prevista dall'UE che, com'è noto, prevede entro il 2030 il completamento della rete essenziale. Esistono invece oggi 9 commissari straordinari, istituiti ai sensi dell'art. 20 del DL 185/2008, alcuni dei quali hanno giurisdizione su opere di importanza strategica ai fini dell'infrastrutturazione delle tratte italiane dei corridoi transeuropei (Terzo Valico dei Giovi, Asse ferroviario Pontremolese, Tunnel del Brennero, Corridoio tirrenico meridionale A12, Asse autostradale Cecina-Civitavecchia).

I corridoi europei e i relativi coordinatori europei erano stati costituiti inizialmente per favorire i trasporti interni al mercato unico europeo; i trasporti nei corridoi erano composti da carichi unitizzati (semirimorchi e casse mobili) che sfruttavano la modalità combinata strada-rotaia. In un secondo tempo i corridoi sono stati destinati anche a favorire i traffici *container*, con i mercati extra-europei, che transitano dai porti. Si è quindi resa necessaria una figura di coordinamento sullo stesso corridoio delle due modalità di traffico (traffico intereuropeo e traffico marittimo) che hanno esigenze e logiche diverse e interessi non sempre concilianti per facilitare tutti gli aspetti logistici.

Si propone per comporre le diverse esigenze e favorire la gestione dei traffici la creazione di 4 Coordinatori di corridoio: Corridoio 23 (Baltico-Adriatico), Corridoio 6 (Mediterraneo), Corridoio 1 (Helsinki-La Valletta) e Corridoio 24 (Genova-Rotterdam), che assorbano le funzioni dei commissari delle opere comprese nel corridoio, assumano la responsabilità del completamento delle opere in corso sull'intera porzione italiana di corridoio, in raccordo con il Coordinatore europeo di riferimento e, nel periodo di realizzazione degli investimenti, massimizzino l'efficienza delle reti sfruttando le infrastrutture disponibili. La figura del coordinatore di corridoio non si sovrappone alle altre figure esistenti o ipotizzate nel documento, in quanto pensata per servire e coordinare il traffico marittimo ed il traffico interno europeo.

Il Coordinatore di corridoio quindi, dovrà non solo operare per la realizzazione delle opere, ma contribuire all'efficienza del sistema logistico del corridoio e all'aumento armonico dei traffici sia del mercato unico europeo sia dei traffici marittimi.

Il Coordinatore di corridoio verrebbe nominato con DPCM, d'intesa con le Regioni interessate e dovrà esercitare le funzioni di cui all'art. 20 del citato DL n. 185/2008 (vigilanza, monitoraggio, controllo, coordinamento delle attività amministrative, accesso alla documentazione) su tutte le opere programmate ai fini della funzionalità del corridoio, avvalendosi del supporto delle strutture tecniche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell'ausilio del Consiglio Superiore dei LLPP. Sarebbe dotato di poteri sostitutivi in caso di inerzia delle amministrazioni competenti oltre che del potere di proposta di revoca dei finanziamenti.

Inoltre, il Coordinatore coordinerà e monitorerà l'adozione degli atti e dei provvedimenti necessari per l'esecuzione degli investimenti necessari e promuoverà il ricorso a forme di *project financing*. Potrà proporre la proroga delle concessioni, in quanto consentita dall'ordinamento dell'Unione Europea, se funzionale alla rapida realizzazione delle opere essenziali allo sviluppo del corridoio. Il Coordinatore, infine, potrà - con istanza motivata - richiedere al Governo il conferimento dei poteri di cui all'art. 5 della legge n. 225 /1992 (poteri di ordinanza di protezione civile).

8. Il tema del lavoro

È importante tenere conto con priorità delle caratteristiche e delle esigenze della forza lavoro. La forza lavoro rappresenta una componente significativa nel settore della portualità, della logistica e del trasporto. Nell'interesse globale del Paese va analizzato come sia possibile conciliare la visione dei lavoratori con le esigenze della competizione globale. Tema questo, ampiamente trattato in chiave europea nel recente studio elaborato da ITMMA¹⁷ per European Sea Port Organization: Il lavoro portuale e l'occupazione correlata nel sistema portuale europeo:

“I porti europei sono importanti generatori di lavoro. Le navi, la merce, le attività industriali e i servizi nelle aree portuali generano effetti diretti sull'occupazione. I *cluster* logistici e industriali nel sistema portuale europeo impiegano una consistente forza lavoro in relazione alle operazioni di imbarco e sbarco delle navi, ai servizi ed altre operazioni alle navi (agenzie, pilotaggio, rimorchio e *bunkering*), ai trasporti terrestri, alle attività logistiche, ai servizi alle merci (spedizioni e servizi doganali) alle strutture produttive industriali e alle agenzie governative. Le competenze dei lavoratori coinvolti nel processo portuale e le interazioni tra di loro contribuiscono alla competitività dei porti. Le attività portuali determinano anche una vasta gamma di effetti indiretti sull'occupazione, attraverso il collegamento degli scali portuali con altri settori economici e l'interazione spaziale con grandi poli logistici ed economici esterni alle aree portuali.(...). La portata degli effetti occupazionali delle attività portuali dipende dai confini dell'economia che viene analizzata. La natura sempre più internazionale dei porti e delle attività marittime e le caratteristiche delle reti di produzione globali e della catena di fornitura fanno sì che gli effetti occupazionali delle attività portuali si sviluppino in modo crescente da un livello portuale locale a un livello regionale o sopranazionale”.

Il Paese va verso una economia di servizi è quindi ovvio che tale settore rappresenterà la frontiera del nuovo impiego con mansioni sicuramente più specializzate e qualificate, quindi meglio remunerate.

La domanda di lavoro beneficerà nella misura in cui un recupero di competitività del settore logistico-portuale favorirà un incremento dei volumi operativi. Di conseguenza, a livello macroeconomico non vi sono impedimenti di principio a conciliare l'incremento dell'efficienza, la competizione globale e le esigenze dei lavoratori.

Non potendo giustamente competere in termini di costi e tutele rispetto ai concorrenti nel Mediterraneo del Sud bisogna puntare sulla produttività e sull'efficienza. Per altro il nostro costo del lavoro è ancora inferiore rispetto ai Paesi del Nord Europa, è quindi importante che alla desiderabile convergenza della remunerazione del lavoro, vista anche la drammatica caduta di domanda interna che sta affossando il nostro Paese, si accompagni la convergenza della produttività e dell'efficienza.

Il sistema di regole che presiedono al lavoro portuale ha certamente bisogno di una razionalizzazione, soprattutto nella direzione di una maggiore coerenza tra enunciazioni di principio e realtà effettiva, tuttavia sarebbe un errore puntare a un suo smantellamento in direzione dell'utilizzo di una elevata precarietà, come ormai accade nel resto della catena logistica fuori dalla cinta portuale, con forme atipiche di rapporto di lavoro basate sulla bassa tutela dei lavoratori. A tutto questo, non casualmente, si accompagna, infatti, una scarsa affidabilità dell'insieme delle prestazioni logistiche sviluppate.

¹⁷ Institute of Transport and Maritime Management of Antwerp.

Sarebbe interessante verificare l'opportunità sostenuta dal sindacato, a corredo del già citato rafforzamento del ruolo delle Autorità Portuali come Enti di regolazione e coordinamento anche "fuori" dai confini portuali, di "esportare" nell'intera catena logistica la cultura della flessibilità regolata tipica del lavoro portuale.

Uscire dal perimetro portuale non significa soltanto perseguire una organizzazione integrata del ciclo logistico ma avviare una riflessione sulle categorie di definizione e sistemazione di quello che tradizionalmente è considerato il lavoro portuale.

L'obiettivo è ambizioso e parte da una situazione attuale particolarmente difficile in cui l'applicazione della normativa vigente in realtà locali profondamente diverse tra di loro ha dato luogo ad uno scenario in cui ciascuno scalo, pur nei vincoli riconducibili a quanto previsto negli artt. 16, 17 e 18 della legge 84/'94, ha gestito il processo di trasformazione secondo percorsi non omogenei che oggi rivelano una situazione di progressivo indebolimento del modello.

L'attuale sistema autorizzativo ha infatti rappresentato l'anello debole del sistema delle regole portuali, generando forme di concorrenza sleale nei porti e tra i porti, come evidenziato dall'indagine sul lavoro portuale svolta dell'ISFORT¹⁸.

Un nuovo quadro normativo dovrebbe quindi generare un sistema di regole che sappiano incidere sul mercato delle imprese disciplinando il rapporto tra tutti i soggetti imprenditoriali che, a vario titolo, intervengono nel ciclo logistico a partire da un nodo strategico rappresentato dallo scalo portuale.

L'innalzamento della competitività e della concorrenza fra i porti non dovrebbe comunque favorire il proliferare di forme di concorrenza tra imprese basate sui differenziali di organizzazione e di qualifiche professionali al ribasso, con effetti negativi sulla sicurezza, sulla salute dei lavoratori e degli utenti nonché, altrettanto importante, sulla qualità dei servizi resi e sulla produttività del sistema.

È nel quadro sopra delineato che dovrebbe innovarsi il sistema di relazioni tra la "nuova" Autorità Portuale e imprese concessionarie attraverso strumenti in grado di consolidare un modello che responsabilizzi le imprese in fase di elaborazione dei programmi di attività così da permettere lo sviluppo di un concreto e positivo confronto tra il soggetto pubblico e il soggetto privato per la gestione e sviluppo delle attività portuali e di trasporto in un'ottica di sistema.

Questa innovazione dovrebbe in ogni caso partire dal sistema di regole e dalle procedure con cui si affidano concessioni e autorizzazioni, per adattarlo alle nuove esigenze che costantemente si pongono.

Per quanto concerne l'organizzazione del lavoro dentro i confini portuali è opinione del sindacato dei lavoratori, di difficile condivisione, che possa essere consolidato l'attuale modello che vede nell'art. 17 l'unico soggetto al quale ricorrere per lo svolgimento delle operazioni e dei servizi portuali.

La prestazione di lavoro temporaneo all'interno dei porti deve rimanere un elemento che integra, anche in modo organizzato, l'attività dell'impresa terminalista. Ciò significa: pianificazione e organizzazione anche per squadre con

¹⁸ Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti.

contratti di durata (e conseguente assunzione di responsabilità dei preposti), fornitura di lavoro qualificato e flessibile, eventuale utilizzo di mezzi e di attrezzature ausiliari al lavoro portuale (non impedito dalla legge 84/94). Questo implica, tra l'altro, la necessità di una formazione continua per disporre di lavoratori sempre più qualificati in grado di rispondere anche al variare delle richieste professionali dovuta ai diversi flussi di merci.

L'obiettivo è quindi duplice: da un lato contrastare l'eccessiva frammentazione dell'offerta di manodopera e il proliferare di situazioni diversificate e dall'altro spingere il ragionamento sulla qualità, la sicurezza e la formazione oltre i confini portuali per scongiurare il progressivo e continuo indebolimento delle condizioni di lavoro lungo la catena del trasporto e della logistica.

Tutto ciò va ricondotto alla necessità di competere ad armi pari con i porti del Nord Europa, quindi questa duplice azione deve sempre essere accompagnata dall'attenzione all'evoluzione dell'organizzazione produttiva del resto della portualità e della logistica europea. L'Europa deve essere riferimento fondamentale per le regole del lavoro e soprattutto per la produttività del lavoro, visto che è l'Europa il luogo dove intendiamo competere.

9. I porti

Nonostante le potenzialità significative che lo caratterizzano il sistema portuale italiano patisce oggi una perdita di competitività a livello internazionale che impone l'adozione di misure specifiche in grado di rilanciare il settore. L'inerzia, infatti, da un lato si ripercuoterebbe pesantemente sul tessuto produttivo nazionale, già provato dagli effetti della crisi economica, dall'altro comporterebbe un effettivo rischio di marginalizzazione del sistema portuale con forti contraccolpi già nel medio periodo.

Il rilancio della portualità e della logistica è dunque imprescindibile per la crescita del Paese e assolutamente indifferibile, anche in considerazione del costo dell'inazione e dell'aggressività del contesto competitivo di riferimento. In questa direzione, è necessaria un'azione mirata di politica dei trasporti che, in via prioritaria:

- persegua l'obiettivo del recupero del traffico nazionale che imbarca in Nord Europa;
- consenta al sistema portuale e logistico italiano di competere per l'acquisizione di nuove quote di mercato.

I porti devono assumere un ruolo centrale per assicurare un miglioramento significativo della qualità della loro offerta logistica senza dover attendere la realizzazione di investimenti costosi e a lunga scadenza. Da qui l'esigenza di focalizzarsi principalmente su quegli interventi di razionalizzazione e riorganizzazione della portualità che, pesando al minimo sulla finanza pubblica, siano effettivamente in grado di rilanciare la competitività del settore.

La competitività dei porti va inquadrata in una logica di sistema che superi la dimensione e i confini locali per muoversi in modo più flessibile e tempestivo su un'area più vasta e maggiormente in grado di competere sul mercato europeo. È infatti evidente come le *performance* rese nella fase portuale siano strettamente connesse a quelle della filiera nel suo complesso (e viceversa) e come il tema centrale sia quello del "governo" della stessa per garantire alle imprese che ne fanno parte la massimizzazione dei risultati operativi ed economici.

I costi e i tempi complessivi di manipolazione di un *container* non sono competitivi e sono troppo elevati. I motivi stanno non tanto nel costo delle singole operazioni, quanto in un sistema con sprechi operativi, inefficienze, eccessiva burocraticizzazione. La responsabilità è collettiva, sia dell'amministrazione pubblica sia di alcuni aspetti del sistema privato.

L'insieme non tiene il passo con la competizione dei porti Nord europei, sul loro esempio è necessario rivedere il sistema della *governance* portuale e l'efficientamento delle singole operazioni.

I porti integratori del sistema logistico

Il concetto di "sistemi logistici integrati" trova nei porti i punti di accesso al sistema produttivo e di consumo italiano. È in questo terreno che si gioca la competitività del sistema portuale nazionale.

Tutto ciò si traduce in due concetti sintetici:

- proporre una visione sistemica del settore significa porre all'attenzione del dibattito il tema della *governance* portuale;
- il tema della *governance* portuale non può essere pienamente apprezzato senza discutere sugli strumenti necessari a rafforzare le relazioni porti/retroporti/ basi logistiche.

È necessario quindi assicurarsi che qualsiasi intervento valutato nel settore della portualità e della logistica assuma carattere di progetto integrato. La banchina dovrebbe essere considerata come anello di una catena logistica ben più lunga, in cui si integrino infrastrutture e competenze differenti. Non solo, è opportuno che siano coinvolti *ex ante* tutti gli attori del sistema, dalle amministrazioni pubbliche coinvolte alle Compagnie di Navigazione, fino alle società che gestiscono le reti ferroviarie e stradali. Nessun progetto può essere considerato solido e realizzabile da un punto di vista industriale se non sono chiari fin dall'inizio i ruoli e le responsabilità dei soggetti coinvolti.

Deve essere quantificato il mercato di riferimento e, su questa base, deve essere proporzionata la capacità delle infrastrutture di nodo e di rete. Occorre individuare e superare eventuali colli di bottiglia che possano rappresentare un ostacolo alla movimentazione delle merci ed è necessario individuare, per ciascuna tratta o tipologia di carico, il vettore più idoneo.

I concetti di interoperabilità, standardizzazione, rapidità, efficienza non possono essere confinati ad una dimensione eminentemente tecnica ma devono poter corrispondere ad una effettiva esigenza di governo pubblico di una componente essenziale del nostro sistema produttivo.

L'Autorità che assume la responsabilità del sistema sopra delineato deve essere fortemente radicata sul territorio produttivo di riferimento ed in grado di impostare in termini realmente innovativi le relazioni con le Amministrazioni Centrali che concorrono al funzionamento del sistema trasportistico. Questa è una *condicio sine qua non* per garantire al "mercato" un accesso più snello, efficiente ed efficace alle procedure che accompagnano i cicli logistici di *import/export* (controlli) perché è proprio su questo piano che la portualità italiana evidenzia i maggiori *gap* rispetto ai concorrenti internazionali.

In un quadro così delineato anche il tema della massa critica e della comparsa di nuovi attori della logistica e del trasporto ferroviario in grado di offrire un servizio integrato non solo sul mercato nazionale, ma anche su quello internazionale, è solo un "di cui" rispetto all'esigenza di costruire filiere leggibili e aperte a tutti coloro che "muovono" merce all'importazione e all'esportazione.

Dal punto di vista del trasporto ferroviario, per esempio, la questione del cosiddetto "ultimo miglio" oggi vede in Italia una organizzazione disomogenea, sia per le caratteristiche dimensionali e spaziali dei porti, sia per questioni "storiche" connesse all'evoluzione dei rapporti tra soggetto pubblico e concessionario del servizio. Questo ultimo aspetto, in alcuni ben noti casi, ha determinato impatti sia di tipo economico (competitività del servizio sotto il profilo dei costi), sia sociali.

Nonostante le strategie di medio-lungo termine si concentrino sulla minimizzazione delle operazioni di "manovra" in porto (pur sempre condizionate dalle caratteristiche dello stesso) e sull'apertura del mercato della vezione, in Italia sono ancora vive situazioni di forte squilibrio concorrenziale che condizionano la competitività degli scali. La presenza di infrastrutture efficienti, pur rappresentando una condizione necessaria al rafforzamento delle connessioni fra scali portuali e poli logistici, non è condizione sufficiente. Occorre, infatti, agire sulla leva della *governance* e della gestione, integrando sistemi informativi e coordinando l'operatività logistica dei nodi.

Tale obiettivo può essere realizzato attraverso un maggior coordinamento:

- tra le Autorità Portuali, dalla semplice cooperazione fra porti che insistono sullo stesso bacino di riferimento fino all'ipotesi di costituzione di Autorità Portuali con competenze su più scali;

- tra Autorità Portuali e operatori logistici, dagli accordi commerciali fra porti e interporti alla partecipazione delle Autorità Portuali al capitale di società attive nel settore della logistica. Il tema della *governance* si riflette direttamente sia sulla qualità dei servizi portuali offerti, sia sulla possibilità per le Autorità Portuali di realizzare gli investimenti che ritengono funzionali allo sviluppo degli scali.

Da questo punto di vista ritorna in primo piano il tema del ruolo del soggetto pubblico e dei rapporti tra le Autorità Portuali e il soggetto gestore della rete ferroviaria. In quest'ottica è necessario individuare nuovi strumenti normativi e di regolazione che consentano di affrontare le molteplici questioni connesse ad esempio alla proprietà delle aree, alla circolazione e alla gestione dei parchi (sia portuali, sia esterni).

Il tema della competitività

Sono molteplici i fattori che contribuiscono alla competitività del settore portuale e possono essere ricondotti a (CNEL 2005 che conserva ancora tratti di attualità):

- posizione rispetto ai mercati;
- caratteristiche delle infrastrutture e degli impianti portuali nonché delle infrastrutture di accesso extraportuali;
- efficienza organizzativa dei servizi portuali;
- criteri di applicazione della normativa (in materia di sicurezza, trattamento delle merci pericolose, dogana ed orari portuali);
- qualità dell'offerta di servizi sulle direttrici marittime e su quelle terrestri;
- gestione del *terminal* portuale (presenza di più *terminal*, indipendenza dei gestori rispetto alla domanda);
- costi delle attività portuali e dei collegamenti con l'*hinterland*.

La perdita di competitività della portualità italiana, e il rischio di marginalizzazione che questo processo porta con sé, rappresenta un elemento di criticità non soltanto per il settore, ma per l'intero sistema economico nazionale.

I temi più rilevanti che causano questa perdita sono:

- un elevato livello di burocrazia, con eccesso di controlli (e documentazione da produrre) e assenza di dialogo e coordinamento tra le molteplici Autorità deputate alle verifiche (con il rischio di dover aprire più volte lo stesso *container* e quindi incrementare i costi) solo parzialmente rimosso dal notevole lavoro che l'Amministrazione Doganale sta sviluppando in questi ultimi anni per dare definitiva attuazione alla materia dello sportello unico;
- l'assenza di una piattaforma telematica in grado di ottimizzare e velocizzare le procedure evitando il rischio di doppi controlli (disponibilità di comunicazioni a 100 MB);
- un sistema logistico carente, in particolar modo per quanto riguarda l'interazione tra porti e le altre infrastrutture nodali che rientrano nel processo produttivo (interporti e scali merci). Manca una visione di collaborazione e coordinamento organizzativo e logistico tra le infrastrutture del sistema.

Tutti questi elementi (infrastrutturali e soprattutto organizzativi) concorrono ad un aumento dei tempi di sdoganamento, dei costi di giacenza delle merci nei depositi e di carico/scarico e movimentazione delle merci; incrementano inoltre le spese assicurative e bancarie e vi è il rischio di duplicazione e sovrapposizione delle attività di controllo da parte delle pubbliche amministrazioni con conseguente incremento dei costi a carico dell'erario. Il risultato finale è uno spostamento delle merci verso gli altri porti del Mediterraneo e del Nord Europa con conseguenti minori introiti per le dogane italiane, meno lavoro all'interno dei porti. Un particolare peso è poi giocato dalla frammentazione e dalla progressiva deresponsabilizzazione dell'Attore pubblico.

Altre condizioni di criticità riguardano una serie di aspetti poco citati riassumibili nella necessità di una ristrutturazione dei servizi pubblici (Dogana, Guardia di Finanza, Polizia di Frontiera, Sanità Marittima, Fitopatologo Veterinario, Vigili del Fuoco, ASL che applicano, in virtù del proprio ruolo, una mole di normative di difficile interpretazione per le compagnie); tutti questi servizi dovrebbero essere disponibili 24 ore su 24, rapidi, unificati e meno costosi. La ristrutturazione dei servizi pubblici e privati non è a costo zero ma possiede un elevato costo amministrativo, sindacale e burocratico e tocca interessi consolidati. La concorrenzialità dei porti italiani appare sempre più appannata e priva di strategia di lungo periodo che privilegino solo pochissimi porti e relativi centri intermodali con grandi investimenti¹⁹.

Infine, il tema della competitività dei porti italiani non può essere disgiunto da quello dell'autonomia finanziaria e funzionale delle Autorità. Alcune decisioni di adeguamento infrastrutturale, che rivestono sempre un'importanza cruciale quando riguardano i nodi, devono poter essere assunte, senza inutili mediazioni, dal soggetto che ha la massima responsabilità nella promozione dei traffici. Parallelamente, i meccanismi di finanziamento devono essere di tipo premiale, al fine di incentivare proprio le funzioni di promozione che le Autorità sono, sempre di più, chiamate a svolgere.

L'art. 14 del decreto legge n. 83 del 2012 ha istituito un fondo per interventi infrastrutturali nei porti e nei collegamenti stradali e ferroviari nei porti, alimentato con la destinazione su base annua dell'uno per cento del gettito IVA relativo all'importazione di merci. Questa misura va nella giusta direzione ma appare ancora limitativa rispetto alle potenzialità economiche del settore. Peraltro essa dispone comunque un tetto di 70 milioni complessivi. Come è stato giustamente osservato dai rappresentanti di Assoporti, nel corso dell'audizione del 2 ottobre 2012 presso la IX Commissione della Camera dei deputati: "Non possiamo però fare a meno di rimarcare l'insufficienza della misura dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali, come prevista dall'art. 18 *bis* della legge 84/94 che, oggettivamente, solo molto parzialmente può consentire il potenziamento dell'offerta di infrastrutture portuali adeguate alle evoluzioni dei traffici e della rete logistica nazionale".

Per procedere in questa direzione ed elevare il livello di autonomia finanziaria delle Autorità si potrebbe partire dalle proposte in tal senso che erano già state presentate durante l'iter parlamentare della riforma della legge n. 84 (AC 5453) che, com'è noto, non è giunto alla sua conclusione: introduzione dei diritti di porto fra le entrate proprie delle Autorità, prendendo atto anche della realtà (non indifferente per i porti italiani) del traffico passeggeri; esclusione dalla imposizione sui redditi delle entrate delle Autorità tipizzate dalla legge (a partire dai canoni concessori); accan-

¹⁹ D. Cazzaniga Francesetti, "I criteri di scelta dei porti internazionali e i porti italiani".

tonamento di una percentuale delle risorse destinate ad ANAS e RFI per interventi inerenti le connessioni ferroviarie e stradali con i porti. Soprattutto i nuovi indirizzi normativi dovranno collegare strettamente autonomia finanziaria e poteri decisionali delle Autorità, non solo in materia infrastrutturale. Le Autorità potranno trasformarsi in soggetti orientati alla competizione, all'efficienza e al mercato se saranno dotate non solo di risorse sufficienti, ma - parallelamente - di autonomia funzionale nella organizzazione dell'insieme dei servizi che in porto vengono erogati.

Il tema dell'affidabilità

Il tema dell'affidabilità, con particolare riferimento alle infrastrutture portuali e logistiche, può assumere connotazioni diverse, ma comunque rilevanti:

- affidabilità del sistema, inteso come insieme di regole certe e stabili nel tempo, *conditio sine qua non* per l'impiego di capitali privati in qualsiasi attività imprenditoriale ed elemento a fortiori determinante in un segmento caratterizzato da tempi lunghi per il ritorno degli investimenti;
- affidabilità del servizio, argomento cruciale in particolare quando si indaga il mondo dei trasporti in cui la competitività di un Paese, di uno scalo portuale o di una catena logistica integrata, si gioca principalmente sulla variabile credibilità, che solo un sistema infrastrutturale interconnesso e fluido è in grado di garantire.

Gli scali italiani operano in un contesto competitivo complesso: devono confrontarsi con un sistema portuale Nord-europeo che, non soltanto presenta dimensioni estremamente più significative, ma si caratterizza per livelli di efficienza tali da indurre gli operatori nazionali ad affidare al sistema portuale Nord europeo merci con origine o destinazione in Italia.

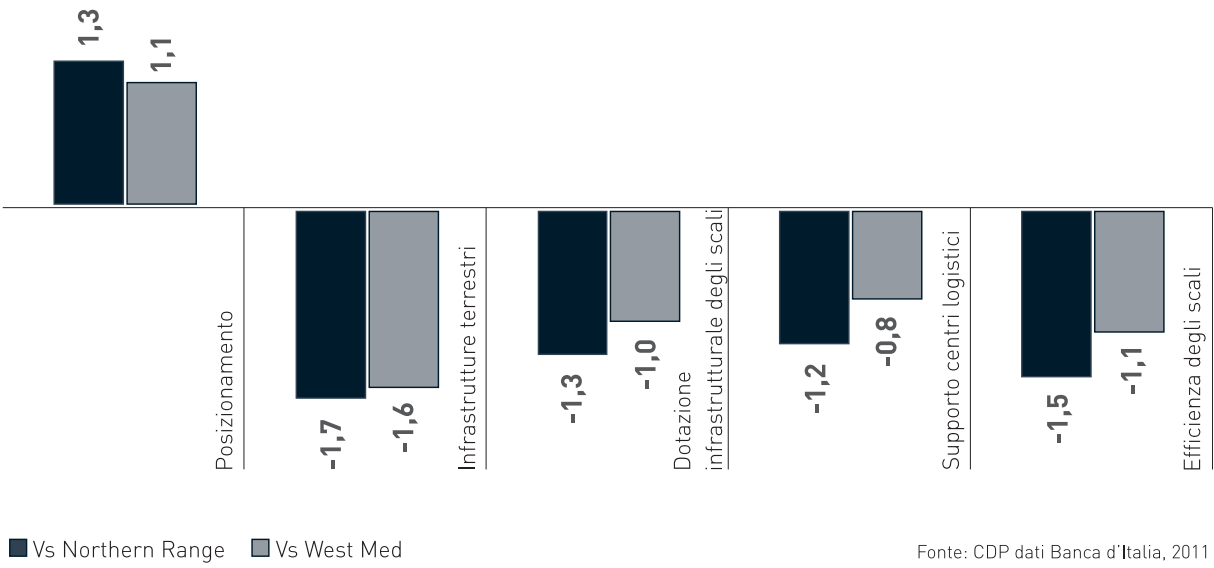
Di contro devono affrontare la concorrenza dei porti del Sud del Mediterraneo che, con infrastrutture all'avanguardia e servizi a basso costo, intercettano quote sempre maggiori di traffico (se nel 2006 gli scali di *transshipment* italiani rappresentavano il 26,3% del mercato mediterraneo, nel 2010 la quota italiana scende al 20,4% a beneficio del Nord Africa e di alcuni Paesi dell'East Med come la Turchia).

A oggi le imprese italiane, in ragione delle inefficienze del sistema portuale e logistico, patiscono un *gap* di competitività logistica stimato in 12 miliardi di euro. Non solo, molte imprese nazionali scelgono gli scali esteri per la movimentazione dei loro carichi: considerando il volume di merci con origine/destinazione in Italia che transitano per i porti del Nord Europa, emerge come, il Northern Range possa essere considerato, in un certo senso, l'ottavo porto *container* italiano.

In questo ambito, appare urgente definire con prontezza le azioni da adottare per il rilancio del settore. In un contesto competitivo complesso e dinamico come quello in cui si colloca la portualità italiana, il costo connesso all'inerzia è elevato e l'attuale congiuntura economica non consente tentennamenti.

La scelta di porti *hub* nel Nord del Mediterraneo implica il passaggio da una struttura di trasporti marittimi a evoluzione "*multiport*" sul modello nordeuropeo.

Figura 35 – Vantaggi e svantaggi competitivi del sistema portuale e logistico italiano
(-2= svantaggio fondamentale; 2= vantaggio fondamentale)



La massa critica e l'economia di scala

Il miglioramento della dotazione infrastrutturale e organizzativa che fa capo ai porti, rappresenta solo una delle linee di azione da seguire per recuperare la competitività della logistica. Altrettanto importanti sono gli interventi volti a sviluppare l'efficienza dei servizi portuali.

La condizione ideale affinché si realizzi tale efficienza nei servizi portuali è la garanzia di una dimensione di scala minima di esercizio dei porti. Nel settore portuale, per le sue caratteristiche tecnico-operative, le economie di scala sono infatti elemento determinante. I costi operativi decrescono rapidamente all'aumentare dei volumi di merce che transita per le banchine, e questa situazione è verificata per tutti gli operatori coinvolti, dai *terminal* ai servizi ferroviari ai servizi tecnico nautici.

Gli esempi a livello internazionale confermano che i porti più efficienti sono quelli in cui si movimentano grosse quantità di merci e che, nel corso degli anni, i porti che godevano di vantaggi competitivi dati dalle loro dimensioni non hanno mai perso il loro primato a favore di altri porti più piccoli (vedi Rotterdam e Anversa). Gli interventi di infrastrutturazione portuale fondamentali per permettere ai porti di aumentare la scala operativa possono quindi essere essi stessi fattori di aumento della competitività (vedi Le Havre). In Italia ancora nessuno scalo raggiunge dei livelli di traffico sufficienti al formarsi di tali economie e solo i sistemi multi-portuali come quello dell'Alto Tirreno e dell'Alto Adriatico potranno nel prossimo futuro ambire e competere con i porti europei se considerati e gestiti come un unico porto multiscalo nel quale la somma delle capacità di ogni scalo consenta di raggiungere una "adeguata massa critica"

per consentire livelli di efficienza competitivi e generare investimenti. Tale massa critica non può essere considerata solo a livello di offerta dei servizi portuali, ma deve essere inquadrata nella visione sistemica delineata nei precedenti paragrafi in forza della quale è attraverso un maggior coordinamento tra porti, e tra gli stessi e il sistema logistico e del trasporto, che si potrà efficacemente competere sul mercato internazionale.

In questa accezione il tema della massa critica evoca la costituzione di Autorità Portuali forti, con importanti margini di manovra amministrativa, organizzativa, promozionale e di pianificazione che, analogamente a quanto succede nello scenario europeo, si propongano come soggetti in grado di dialogare con i grandi operatori dello *shipping* e della portualità e sviluppare strategie e politiche a sostegno della domanda.

In conclusione al giorno d'oggi il sistema portuale italiano deve fare un importante sforzo di adeguamento rispetto alle evoluzioni in atto nel settore del trasporto e della logistica che vedono i porti sempre più come un nodo complesso di una catena logistica ben più ampia e articolata dove è l'affidabilità e l'efficienza dell'intero sistema che diventa il principale fattore di scelta nell'organizzazione dei servizi di approvvigionamento e distribuzione a scala europea.

Box Esempio tempi di consegna sui flussi intercontinentali

Considerando un'ipotetica tratta Singapore-Milano, nelle due varianti via Genova e via Anversa, emerge come, nonostante la posizione geografica favorevole del porto di Genova, che consentirebbe un risparmio di quasi 800 miglia marine, il transito attraverso lo scalo italiano implichi una maggiore variabilità nel tempo stimato per il trasporto (compreso fra 20 giorni e 28 giorni), rispetto allo scalo belga (minimo 25 giorni, massimo 27 giorni). In queste circostanze gli operatori tendono a privilegiare la maggiore prevedibilità delle tempistiche, in quanto questo consente una migliore e più efficace programmazione logistica. Si tratta di un interessante esempio di come per gli operatori logistici internazionali l'affidabilità del servizio prevalga su altri elementi di valutazione quali un potenziale vantaggio in termini di riduzione del numero di giorni necessari per il trasporto.

**Figura 36 – Tempi di consegna della merce sui flussi intercontinentali:
Tratta Singapore-Milano via Genova o via Anversa**



Fonte: AT Kearney, 2011

La riforma portuale e l'importanza del finanziamento privato

I temi trattati nei precedenti paragrafi dovrebbero servire quale base per la riforma portuale che il Parlamento dovrà discutere.

In un contesto di mercato caratterizzato da limitata disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, si avverte infatti la necessità di favorire un sempre maggiore coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti infrastrutturali attraverso il ricorso più spinto a strutture di finanziamento in partenariato pubblico- privato (PPP) nonché tramite l'utilizzo di innovativi strumenti quali i *project bond*.

Tale esigenza emerge con grande evidenza nel settore portuale italiano dove risulta rilevante il problema connesso al finanziamento di progetti, anche di taglia medio-piccola. Sono numerosi i fattori che frenano la presenza di capitali privati, in *primis* il difficile coordinamento tra i vari livelli decisionali della P.A. (Amministrazioni Comunali/Provinciali/Regionali e Autorità Portuali), i cui interessi, a volte contrastanti, tendono a vanificare il buon esito di progetti portuali di grande valenza per il sistema produttivo locale e nazionale. Occorre, dunque, rimuovere le criticità del

sistema per rendere i porti italiani non solo vantaggiosi per l'operatività delle *shipping company*, ma anche attrattivi per la partecipazione diretta dei privati al loro ampliamento e efficientamento.

Per accrescere l'appel dei nostri scali di fronte agli investitori, occorre una riorganizzazione generale dell'assetto operativo e di *governance* della portualità nazionale, effettuata a livello centrale. Da anni è in fase di elaborazione un progetto di riforma portuale che pone come obiettivi prioritari:

- una revisione del ruolo e del numero delle Autorità Portuali e dei comitati portuali. Il coinvolgimento dei privati richiede la presenza di un quadro di regole che assicuri certezza sui tempi e sui costi di realizzazione. L'incertezza in merito alle tempistiche e all'acquisizione finale del consenso di tutti gli enti coinvolti nelle Conferenze di Servizi tende a ridurre l'interesse degli investitori verso i porti nazionali. In questo ambito si rende necessaria, non solo una maggiore snellezza operativa, ma anche un incremento dell'autonomia finanziaria delle Autorità Portuali;
- un numero limitato di strutture/sistemi portuali per la gestione dei grandi flussi di traffico internazionale, individuando per gli altri porti la vocazione più efficiente in relazione alle caratteristiche strutturali del singolo scalo e alle specificità del territorio/tessuto produttivo locale. In quest'ottica è utile puntare su sistemi portuali regionali o di area (c.d. *multi-port-gateway region*), in particolare con riferimento a quelli localizzati in corrispondenza dei grandi TEN-T *corridor* che hanno maggiori chance di penetrazione dei mercati dell'Europa centro-orientale;
- investimenti pubblici mirati per la connettività e l'efficienza delle infrastrutture a supporto del trasporto intermodale. L'interesse dei privati a partecipare ad un investimento nel settore portuale è dipendente non solo dalla affidabilità del sistema, ma anche dalla presenza della garanzia dell'esecuzione in tempi certi delle opere infrastrutturali complementari al progetto che si vuole realizzare (raccordi ferroviari e autostradali; interventi sull'ultimo miglio, ecc.). Le infrastrutture terrestri (in *primis* servizi ferroviari efficienti) a supporto dei maggiori carichi da trasportare sono prerequisito fondamentale per attrarre capitali privati nel finanziamento di progetti di potenziamento di un porto.

Viste le difficoltà incontrate nella precedente legislatura nel percorso di approvazione della riforma portuale è opportuno segnalare il suggerimento da più parti sostenuto a favore di una legge delega *ad hoc* in materia che possa affrontare anche il tema del finanziamento con capitali privati.

Riforma dei porti: la nuova bozza di Regolamento UE

Il 4 aprile 2013 la Commissione ha diffuso una bozza di nuova Proposta di Regolamento sui porti europei avente una triplice funzione:

- regolare l'accesso al mercato dei servizi portuali: a tal proposito viene innanzitutto codificato il principio di libera circolazione dei servizi anche nel settore portuale. La Proposta riconosce e anzi legittima pienamente restrizioni all'accesso al mercato e alla prestazione dei servizi in ambito portuale, collegate ad esigenze di spazi e/o di interesse pubblico, e cioè la tutela della sicurezza (intesa sia come *safety* che come *security*), e la protezione dell'ambiente;
- disciplinare la trasparenza finanziaria nei porti: gli obiettivi sono in questo caso modesti e la Proposta vuole soltanto, in sintesi, sancire un principio di trasparenza tra risorse pubbliche e investimenti nei porti. Le disposizioni sulla trasparenza finanziaria contenute nella Proposta, vogliono rendere tracciabili le risorse pubbliche investite nei porti, soprattutto per quei casi in cui l'Autorità del porto esercita anche attività di impresa;

- stabilire forme condivise di *governance* nei porti europei: la Proposta vuole introdurre nel settore portuale principi invalsi in taluni porti europei, e già invece oggetto di norme specifiche negli aeroporti europei: nella proposta, il coordinamento implica soprattutto la presenza in ciascun porto di comitati consultivi che non hanno funzioni gestionali del porto, ma si confrontano con l'Autorità del porto su tutte le questioni rilevanti per la *governance* del porto stesso: dalle tariffe per i servizi, ai diritti portuali; dall'ampliamento infrastrutturale alle politiche ambientali. È importante sottolineare la possibilità per l'Autorità portuale di "promuovere" il proprio porto in chiave concorrenziale con altri porti mediante la scelta di politiche tariffarie promozionali per alcuni traffici.

La Proposta di Regolamento è parte di un più ampio disegno normativo che sta avanzando in parallelo. Nella Port Policy Review, e cioè nel pacchetto di norme che la Commissione europea ha pensato per il settore, la Proposta è accompagnata anche da una più ampia "Comunicazione" sulla crescita dei porti europei, un documento politico nel quale, in estrema sintesi, si tracciano le linee di sviluppo della portualità europea dei prossimi anni, legando in particolare i porti alle reti transeuropee di trasporto (TEN-T), e valorizzando quindi come potenziali destinatari di finanziamenti pubblici e segnatamente europei solo quelli che, a loro volta, costituiscono gli snodi delle TEN-T. Questo implica chiare ricadute anche a livello nazionale, poiché impone scelte infrastrutturali e di sviluppo selettive, e finalmente ragionate in chiave nazionale e non più locale. A latere della Port Policy Review stanno concludendo il loro *iter* legislativo altre due direttive, la prima sulle concessioni e l'altra sulle pubbliche forniture, idonee ad avere un potenziale impatto sulle stesse modalità applicative della Proposta, ad esempio in relazione alle procedure di selezione di determinati prestatori di servizi portuali.

Alla base della Port Policy Review vi è la previsione di una crescita del 50% dei traffici portuali europei, da qui al 2030, con conseguente necessità di avere un quadro normativo armonizzato a livello UE, onde favorire gli investimenti, in un contesto normativo finalmente stabile e omogeneo tra Stati membri.

La governance portuale. Idee per una riforma

Alla luce delle riflessioni contenute nelle precedenti pagine la revisione della *governance* non può che passare, in prima battuta, attraverso una profonda modifica dei meccanismi di coordinamento delle pubbliche amministrazioni che operano lungo la filiera logistica. Da questo punto di vista, il rafforzamento dei poteri di indirizzo e coordinamento delle Autorità Portuali è un elemento dirimente in una logica di efficienza delle infrastrutture portuali e di efficacia della catena logistica. In seconda battuta il processo di selezione e aggregazione delle Autorità Portuali deve essere coerente con l'esigenza di realizzare una massa critica sufficiente per raggiungere gli obiettivi di recupero della competitività delle principali filiere logistiche a livello nazionale ed europeo e colmare non solo i *gap* infrastrutturali ma anche quelli organizzativi che caratterizzano la portualità italiana.

Sulla base di questi presupposti l'Autorità Portuale deve poter rappresentare un Ente forte, rappresentativo e con funzioni di guida/indirizzo di sistemi produttivi complessi e rilevanti nelle prospettive di crescita del sistema Paese. Tale approccio, in particolare, assumerebbe un importante rilievo anche per meglio affrontare l'asimmetria tra i grandi operatori globali e gli interlocutori "pubblici" locali e nazionali. Tale rafforzamento va perseguito unitamente ad un allargamento della *Stakeholdership* (area degli interessi) dell'Autorità da proiettare in una dimensione complessivamente sopravanzata rispetto al tradizionale perimetro portuale.

Per tale motivo il sistema portuale deve inoltre poter rappresentare il terreno di sperimentazione di un modello di federalismo non solo finanziario, ma anche di governo decentrato di sistemi complessi. Il porto infatti non può svilupparsi se comandato a “distanza” dalle Amministrazioni acentrali.

Il funzionamento di un nodo logistico complesso quale il porto, oggi non può che esprimersi in termini di valore aggiunto lungo tutta la filiera del trasporto, intesa sia dal punto di vista produttivo che sociale e tale valore è espresso anche dalla qualità della presenza pubblica che in tale nodo opera e dallo sviluppo di nuove forme di rapporto tra la stessa e il settore privato in cui gli obiettivi di crescita siano condivisi, innovativi e sostenibili.

Va sottolineata inoltre la necessità che qualcuno parli per il porto; la novità è che ciò non può più rappresentare una esercitazione meramente descrittiva, mestiere che più o meno bene già in oggi fanno le Autorità Portuali, ma deve svilupparsi in termini di effettiva guida e indirizzo di sistemi produttivi complessi che quotidianamente devono interloquire con gli attori della catena logistica. È quindi da sostenere uno sforzo per caratterizzare sempre di più l'Autorità portuale nella direzione del *transport/community management*; in questa accezione per funzioni di “regolazione” si intende un “governo” del mercato i cui obiettivi, precisi e definiti, siano quelli di garantire l'ingresso di nuovi operatori che siano di stimolo allo sviluppo.

Una *port authority* “facilitatrice” si caratterizza come un mediatore degli interessi economici e societari, nel senso appunto di ben sviluppate funzioni di *management* di comunità. Tale approccio è peraltro coerente con l'esigenza di poter “guardare” al di là dei confini del porto per tentare di coinvolgere la propria comunità in *partnership* regionali strategiche. Gli indirizzi della Commissione Europea sembrano essere coerenti con una rappresentazione dell'Autorità Portuale pienamente responsabile dello sviluppo strategico dei loro porti, che stimola il dialogo tra i diversi possibili *stakeholders* ed interviene nei processi logistici e di mercato per salvaguardare gli interessi generali del porto. Per inciso, si evidenzia che qualsiasi diverso approccio è destinato a tradursi in un processo di progressiva marginalizzazione del ruolo delle Autorità Portuali sia sul piano domestico (vale a dire sulla capacità di governare il settore di riferimento), sia sul piano europeo ed internazionale; elemento questo che palesa tutta le sue implicazioni nel momento in cui iniziamo a discutere di “governo” dei corridoi transeuropei.

Proprio per essere utilizzata appieno anche in funzione della costruzione dei sistemi logistici integrati, il ruolo di indirizzo e coordinamento di Autorità Portuale nei confronti degli Enti e degli organismi pubblici nell'ambito dei porti deve poter in primo luogo incidere in termini effettivi sulle modalità e tempi di erogazione di alcune fondamentali operazioni e attività all'interno del porto. Ciò anche in considerazione degli elevati margini di efficientamento che potrebbero ancora scaturire da un coordinamento e integrazione delle componenti pubbliche del sistema. È proprio in questo contesto che dovrebbero trovare spazio la promozione di forme di integrazione funzionale tra le diverse Amministrazioni che possano consentire, nel contesto delle profonde trasformazioni in atto nel Settore Pubblico, l'ottimizzazione delle risorse tecniche disponibili per lo svolgimento di attività di interesse comune tra Amministrazioni diverse.

Sotto questo punto di vista il Governo dovrebbe individuare strumenti incentivanti e premianti per le Autorità Portuali che sono in grado di assumersi la responsabilità delle performance della catena logistica di riferimento in una logica di progressiva autonomia finanziaria.

Accanto al ruolo di coordinamento sopra delineato si affianca il tema della pianificazione delle infrastrutture a livello di sistema e della promozione delle attività in una logica orientata al mercato e allo sviluppo di iniziative di *partnership* Pubblico-Privato.

La strategia europea del *core network* e i porti in esso inseriti costituisce il punto di partenza per una revisione della portualità italiana verso nuove forme di *governance* che massimizzino la pianificazione integrata dell'intero sistema e una maggiore proiezione verso l'esterno delle attività che in porto di sviluppino alla stregua dei principali concorrenti nord europei.

Best practice internazionali

Circa il modello di *governance* da adottare è utile prendere ad esempio le esperienze dei grandi porti esteri. Da diversi studi effettuati²⁰, emerge come i porti presso i quali vengono movimentati i maggiori volumi di traffico containerizzato tendano a privilegiare logiche ispirate a criteri di mercato, nonché a disporre di una maggiore autonomia finanziaria per il sostegno diretto dei piani di investimento e di sviluppo. Tali caratteristiche consentono loro di beneficiare della flessibilità richiesta dal contesto di crescente competitività.

Un esempio positivo è dato dal porto di Amburgo di cui vengono elencate brevemente le caratteristiche:

- HPA appartiene totalmente alla città Anseatica di Amburgo che ha le caratteristiche equivalenti ad una Regione italiana. Trattasi ovviamente di struttura pubblica. La HPA gestisce tutte le infrastrutture portuali sia verso il mare che verso terra. Essa è responsabile del “Port Strategic planning” per dare risposte alla domanda di adeguamento infrastrutturale. HPA è pertanto responsabile di dragaggi e opere di ingegneria, infrastrutture, rete ferroviaria all'interno del porto, banchine, piazzali, ponti, gru etc. La HPA vive di affitti per le aree cedute in concessione ai vari operatori del porto.
- HHM Hamburg Hafen Marketing. Questa è un'associazione senza scopo di lucro partecipata al 40% da HPA e da 60% da circa 300 soggetti che operano sul porto di Amburgo. È stata scelta l'associazione senza scopo di lucro essendo questa la forma legale che permette la PPP *public-private partnership*. HHM con un ruolo assolutamente neutrale, gestisce la promozione del porto di Amburgo nel suo complesso. HHM porta in giro per il mondo i servizi disponibili nel porto di Amburgo e a richiesta sui possibili interlocutori operativi, consegna un elenco di tutti gli operatori separati per tipologie presenti sul porto. Quindi HHM non interviene in alcuna trattativa commerciale limitandosi a disseminare le caratteristiche della totalità dell'offerta dei servizi disponibili. È una struttura snella di 10 addetti. Il Capo struttura cambia ogni anno. La Direzione viene affidata ad una personalità di indubbio prestigio internazionale nel campo marittimo a fine carriera (ex Amministratore delegato di Compagnia di Navigazione, o di Operatore Portuale, personalità di mestiere). Ovviamente gli Operatori singoli presenti sul porto vanno essi stessi a vendere i loro servizi in regime di concorrenza.
- La *Water Police* (i servizi di capitaneria) per il porto di Amburgo sul fiume Elba e per 20 Km sul fronte mare sono essi stessi gestiti dalla “City of Hamburg” per una legge, vecchia di più di 100 anni, che ha affidato questo servizio alla Regione.

²⁰ Si veda il sistema portuale italiano: un'indagine sui fattori di competitività e di sviluppo Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza n. 39 febbraio 2009.

Questo è anche il modello di Bremerhaven e di Rotterdam con piccole differenze geografiche e politiche. In pratica si tratta di una struttura molto semplice basata su tre livelli. L'autorità portuale, l'ente di promozione *marketing* e la "Water Police" per salvaguardare le coste, i confini e la sicurezza. Pur accettando un maggiore ruolo delle funzioni di "Water Police" per le migliaia di chilometri delle nostre coste, si fa fatica a giustificare un impianto organizzativo molto più complesso. È possibile considerare questo modello e valutare la possibilità di importarlo in Italia e a quali condizioni e con quali strumenti?

Lo stesso ruolo della Holding Hafen Marketing potrebbe essere assunto anche in Italia sotto la forma di associazione a scopo di lucro, oppure, più radicalmente, sotto una forma di SPA a capitale pubblico.

Cinque aggregazioni portuali

Il dibattito sul ruolo delle autorità pubbliche di Governo dei porti, che sia ottimale rispetto ai processi economici in atto a livello globale e continentale, è oggi in Europa molto vivace, ma non è approdato a soluzioni condivise. Pesa infatti il diverso assetto istituzionale esistente nei vari Paesi derivante, a sua volta, da tradizioni amministrative, anche largamente diverse.

Per liberare l'enorme potenzialità della portualità italiana occorre liberarci dai retaggi culturali che impediscono ai sistemi multi portuali capaci di raggiungere una dimensione di scala necessaria per competere sul mercato mondiale. La competizione complessiva si sta spostando sempre più dalle singole strutture alle aree sistema. Sino ad oggi la mancanza di una strategia nazionale dei trasporti, chiara e organica, capace di sceglierei porti/archi portuali su cui puntare e su cui concentrare le risorse, ha lasciato i nostri scali esposti ad una forte concorrenza interna, che è andata a totale beneficio dei *competitor* esteri. Nella fase attuale occorre ragionare in un'ottica di cooperazione, individuando alleanze strategiche, commerciali e organizzative, tra porti che insistono su una stessa area.

Una reale autonomia in capo a veri poteri di coordinamento è *condicio sine qua non* per interloquire con il grande *shipping* o i grandi operatori logistici nello stesso modo nel quale questo avviene ad Anversa, Rotterdam od Amburgo.

Al giorno d'oggi le principali funzioni delle Autorità Portuali, soprattutto nell'area dell'Europa mediterranea, sono quelle di regolatore e di "landlord" delle aree amministrate. Tali funzioni si estrinsecano fondamentalmente nella assegnazione a terzi delle aree in concessione. Come sopra specificato le Autorità Portuali anglosassoni e anseatiche hanno più ampi poteri di vendita e di assegnazione delle aree. Inoltre, hanno più ampie funzioni di regolazione in quanto includono, in genere, le Capitanerie di porto. Nel Regno Unito, poi, è in atto da alcuni anni un processo di integrale privatizzazione dei porti. Tuttavia, questo quadro variegato non impedisce di cogliere alcune tendenze comuni.

Una tendenza, come delineato nei punti precedenti, è quella che vede sempre più attive le Autorità quali *community manager*: cioè soggetti coordinatori e funzionalizzatori della complessa rete di soggetti (pubblici, misti e privati) e di processi (amministrativi e commerciali) che hanno sede nel porto.

In sintesi i sistemi portuali inclusi nel *core network*, dopo Connecting Europe, non possono essere visti in chiave autarchica (o autonomista), ma come pezzi e strumenti di una rete che include ed integra le infrastrutture di connessione. Il buon funzionamento del porto non serve se l'infrastruttura di connessione della quale il singolo impianto portuale fa parte non funziona, se non si realizzano i tratti del corridoio essenziali per vendere il servizio nel suo complesso.

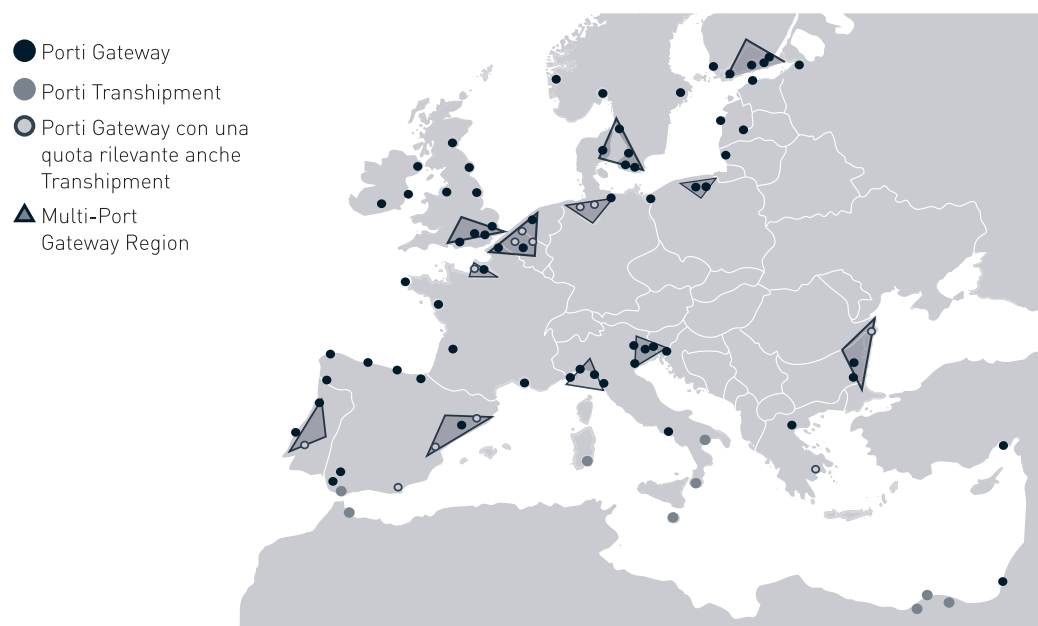
Per questo motivo si ritiene opportuno dare luogo ad Autorità portuali con competenze simili alla legge 84 distinguendo fra sistemi di porti *core* europei e porti non inclusi nel *core network*. Per far fronte alle sopracitate criticità ed adattarsi al mutato quadro globale si propone di studiare le forme di aggregazione di 5 Autorità Portuali di rilevanza Europea (APE) come suggerito dall'Allegato Infrastrutture. L'assunto di base della proposta, che di seguito si formula in maggior dettaglio, è che la geografia stessa del Paese impedisce l'attrazione di grandi volumi di traffico da e per i porti italiani se non si dà vita a forme di coordinamento (non previste, e anzi scoraggiate, dall'attuale normativa) fra alcuni archi geografici, terminali delle principali reti trans-logistiche europee: Alto Tirreno (Porti liguri e Livorno), come terminali del Corridoio 6 Genova-Rotterdam, ma con biforcazione e collegamento diretto anche verso il Brennero (Corridoio 5); Alto Adriatico (da Ravenna a Trieste-Koper), terminale adriatico del Corridoio 3, ma parte integrante del Corridoio 1 Baltico-Adriatico, oltre che terminale alto adriatico del Corridoio 5 Helsinki-La Valletta; Porti del Basso Tirreno; Porti pugliesi, quali principali terminali italiani lungo il Corridoio Helsinki-La Valletta, e Porti siciliani.

La legislazione, in questo caso, non farebbe che accompagnare e facilitare sinergie spontanee e già in atto e dovrebbe solo trovare il giusto punto di equilibrio fra unità (unico centro di coordinamento, unico interlocutore per i grandi operatori di traffico) e autonomia (ciascuna realtà portuale è radicata in tessuti urbani di grande identità storica).

È possibile mantenere in capo all'Autorità portuale una doppia funzione di regolazione e di promozione del sistema estendendo per quanto possibile il compito della regolazione/promozione da parte delle Autorità di sistema anche alle infrastrutture retro portuali.

Relativamente alle funzioni di promozione le Autorità Portuali di rilevanza Europea dovrebbero essere munite di poteri particolari ed atipici di governo del mercato con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, l'accesso al mercato e i traffici e dovrebbero essere gestite da organi indipendenti e terzi rispetto al mercato, ma tendenzialmente riconducibili al potere centrale, tenuto alla garanzia dell'applicazione del diritto dell'Unione Europea.

Figura 37 - Il settore portuale europeo nel settore dei container



Fonte: CDP su dati Assoporti e Unione Petrolifera, 2012

Estratto Allegato Infrastrutture 2012 – 2013 (settembre 2012)

Data la peculiarità dei porti italiani, nessuno dei quali singolarmente oggi presenta caratteristiche operative tali da renderlo confrontabile con un porto del nord Europa, la competizione con tali più grandi ed efficienti porti può essere affrontata solo considerando i singoli porti come scali diversi dello stesso sistema portuale ed allargando l'ambito operativo a livello sistemico, consentendo quindi l'adozione di strategie comuni e lo sfruttamento di sinergie non possibili a livello di singolo porto. In quest'ottica i porti di Savona, Genova e La Spezia compongono il sistema portuale dell'Alto Tirreno così come i porti di Ravenna, Venezia e Trieste sono ricompresi nel sistema dei porti dell'Alto Adriatico" (già adesso formalmente membri, assieme a Rijeka e Koper dei porti NAPA).

Lo stesso vale per i porti di Napoli e Salerno che compongono il sistema dei porti Campani, i porti di Taranto, Bari e Brindisi elementi del sistema "pugliese", e i porti di Palermo, Catania ed Augusta che compongono il sistema siciliano. La relazione porto – corridoio produce un effettivo valore aggiunto europeo solo se il "porto" garantisce, sia sotto il profilo infrastrutturale, sia sotto quello organizzativo, una scala di attività comparabile con quella dei maggiori porti del Mar del Nord e, sotto il profilo strutturale e organizzativo, una efficienza operativa pari o superiore ai predetti porti concorrenti.

Nel caso italiano, sia per quanto riguarda l'Alto Adriatico sia per quanto riguarda l'Alto Tirreno nessuno scalo individuale, nessuno degli scali pur considerati di rango essenziale per la portualità europea (Genova, La Spezia, Livorno, Ravenna, Venezia, Trieste), è da solo capace di garantire né la scala attiva (almeno 6 milioni di TEU anno sul Tirreno e 6 milioni di TEU in Adriatico) né la scala operativa (navi da 12.000 TEU lunghe 400 metri) in grado di rendere conveniente l'accesso a linee dedicate sulla rotta Europa – Estremo Oriente con portacontainer che lasciano l'intero loro carico in Alto Tirreno o in Alto Adriatico, così sfruttando il miglior transit time offerto dall'alimentazione mediterranea di almeno il 20% del mercato europeo.

Questo risultato è invece raggiungibile se si considerano, sul lato Tirreno, i porti di Genova e La Spezia oltre che Savona, solo come scali diversi dello stesso sistema portuale. Altrettanto dicasi sul lato Adriatico per i porti di Ravenna, Venezia e Trieste – che peraltro avrebbero tutto da guadagnare da una interazione sistemica con i porti di Koper (Slovenia) e Rijeka (Croazia). Per poter essere effettivamente competitivi con i porti del Mar del Nord occorre pertanto che, all'interno di ognuno dei due sistemi dell'Alto Adriatico e dell'Alto Tirreno, tutti gli scali siano messi in condizioni di ricevere e trattare le grandi navi di domani, così come di inoltrare/ricevere le merci lungo i corridoi multimodali europei essenziali."

Quale modello di governance per le APE?

Per il governo delle APE potrebbe essere istituito un collegio di n. membri di elevata professionalità, indipendenza e terzietà selezionato, oltre che prevedendo rigide regole quanto ai requisiti, a seguito di una selezione vera e propria aperta, con una informazione sul sito dell'amministrazione in esame.

Per rispondere alle esigenze di *accountability* è opportuno che l'Autorità sia divisa in due sezioni che rispondano funzionalmente, addirittura costituendo organi periferici una al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e una all'Autorità dei Trasporti sulla base del modello di cui al Regolamento n.1/2003²¹:

- la prima sezione, si occuperebbe della promozione (e quindi della politica dei trasporti); sostanzialmente si prefiggerebbe con opportune alleanze internazionali, lo sviluppo dei corridoi europei e l'infrastrutturazione del sistema portuale con le risorse che la Repubblica decide di stanziare in coerenza con le scelte nazionali in essere;
- la seconda sezione si occuperebbe della sola regolazione del mercato, e quindi della garanzia del corretto funzionamento dello stesso, dell'ammissione delle imprese al mercato, della integrazione dei contratti ove necessaria, della eventuale fissazione delle tariffe e dei bandi di gara per la scelta del concessionario e del prestatore di servizio.

In breve l'Autorità, ente pubblico non economico, realizzerebbe funzioni del tutto separate ma compatibili.

Seppure con alcune eccezioni, l'Autorità portuale di cui alla legge 84 del 1994 è ritenuta ente pubblico non economico per le funzioni essenzialmente regolatorie e per la sua inidoneità ad operare quale impresa nel senso di cui all'art.101, T.fue.

L'evoluzione qui prospettata, e la correlativa accentuazione della sua funzione di regolazione del mercato, addirittura con i poteri di cui alle autorità di regolazione, indurrebbe a confermare quello schema.

L'esperienza dei traffici marittimi e dei mercati portuali porta tuttavia a non escludere il ricorso ad un modello alternativo, felicemente utilizzato nel Nord Europa e nel Far East. Il modello cui propendere potrebbe essere quello dell'Anas o della Cassa Depositi e Prestiti: società in senso proprio investite di poteri di amministrazione pubblica e di regolazione, ma con una forte capacità di progettazione, realizzazione e gestione delle infrastrutture e, specialmente, solide competenze nei mercati finanziari. In questa ipotesi è indispensabile che si tratti di società per azioni, o comunque enti pubblici economici, la cui attività prevalente sia quella della amministrazione e della regolazione pubblica, ponendosi l'attività finanziaria nel comparto delle infrastrutture come strumentale rispetto alla missione principale.

Secondo quest'ultima ipotesi l'Autorità potrebbe essere costituita in forma societaria, con capitale sociale distribuito fra un ente centrale espressione del Governo (una *holding* della portualità che controlli le cinque Autorità portuali di rilevanza europea e che non escluda investimenti sulla rete ed all'estero) ed eventualmente Rete Ferroviaria Italiana in quanto gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale destinata ad interconnettersi con i sistemi portuali. Il capitale sociale potrebbe essere costituito da beni pubblici conferiti dallo Stato destinati a sostenere le infrastrutture.

Questo modello societario consentirebbe anche di superare le figure organizzative di segno pubblicistico a favore di moderni *manager* di infrastrutture e finanza che rispondono ad un *management board* e da un *board* espressione degli azionisti dove si elaborano le scelte di Paese.

Si potrebbe pensare a come introdurre, dal punto di vista normativo e regolamentare, una struttura degli incentivi

²¹ Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio, del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.

per gli operatori rispondente alle finalità ultime dichiarate: in particolare favorire l'aggregazione organizzativa e gestionale tra i porti territorialmente contingui. Potrebbe essere utile, se la legge fornisse incentivi anche di carattere finanziario sotto il profilo della ripartizione dei fondi, alla messa in comune delle strutture e delle risorse nell'ambito delle piattaforme individuate. Ciò che rileva sono tre circostanze:

- che le funzioni di regolazione siano esercitate in modo unitario sull'intera area geografica economicamente rilevante ai fini dell'attrazione dei grandi traffici;
- che il ruolo di promotore e facilitatore e quindi una serie di attività di carattere strategico sia parimenti svolto in modo unitario da un unico soggetto istituzionale; il numero di telefono che tutti gli operatori globali possono chiamare;
- che questo soggetto istituzionale sia dotato di una forza di impulso e di coordinamento che si proietta al di là dell'area portuale e retro portuale, sull'intero *hinterland* che assicura la continuità della catena logistica.

Funzioni minori e di carattere locale troveranno invece più opportuna allocazione presso organi decentrati dell'Autorità. Ciò che è decisivo è che siano svolte con riferimento a tutta l'area geografica compresa nell'APE le funzioni di programmazione e promozione dei traffici.

Pertanto le Autorità Portuali di rilevanza europea dovrebbero entro un termine preciso dalla loro costituzione, procedere alla presentazione al Governo di un "Piano di sviluppo dei traffici": il Piano dovrebbe contenere una indicazione degli obiettivi di traffico nel porto di rilevanza europea e sulla porzione italiana dei corridoi transeuropei di riferimento secondo un cronoprogramma; un'indicazione delle opere portuali, viarie, idroviarie, interportuali e delle infrastrutture intermodali e logistiche essenziali al raggiungimento degli obiettivi; una indicazione delle modalità di erogazione dei servizi ferroviari, nonché delle misure amministrative e degli atti necessari a raggiungere gli obiettivi di traffico indicati.

Un assetto istituzionale così rafforzato appare più idoneo a dare attuazione all'articolo 46 del decreto legge 201 del 2011, e quindi alla realizzazione di nuove infrastrutture di collegamento anche esterne all'area portuale.

Sarebbe auspicabile che, almeno per i porti di rilevanza europea, l'Autorità, quale titolare primario delle funzioni di facilitatore e promotore dei traffici, disponesse di poteri di coordinamento di tutte le funzioni amministrative che incidono sulla attrattività degli operatori di traffico, e quindi lungo tutta la *supply chain*, e di poteri sostitutivi in caso di inerzia. Solo in tal modo si configurerebbe quello sportello unico che opera di fatto in molte realtà concorrenti ai porti italiani.

Sarebbe quindi opportuno introdurre norme puntuali relative a:

- prevedere che l'ambito portuale dei porti di rilevanza europea si estenda anche alle infrastrutture o aree destinate unicamente o prevalentemente all'attività portuale ed in tale ambito si applichino le agevolazioni di cui alle norme in materia di zone franche urbane (legge finanziaria 2007);
- prevedere che le barriere di accesso al mercato portuale nei porti di rilevanza europea siano abolite, restando l'AP competente ad adottare tutte le misure di regolazione necessarie a garantire il buon funzionamento del mercato e favorire l'accesso di grandi operatori internazionali detentori di traffico.

APPENDICE

I traffici non containerizzati dei porti italiani

Le specializzazioni produttive

La portualità italiana vive oggi una condizione complessa e subisce:

- da un lato, la competitività dei porti del Nord Europa in termini di capacità logistiche, accessibilità e connettività con i principali mercati di destinazione, che ha ridotto al minimo i benefici connessi alla localizzazione strategica dei nostri scali;
- dall'altro, la forte concorrenza delle nuove strutture del Mediterraneo orientale e del Nord Africa, in cui si è registrato un significativo potenziamento della dotazione infrastrutturale; tale fattore, unitamente a un costo del lavoro inferiore, consente un'offerta di servizi ad alto valore aggiunto a condizioni estremamente competitive.

Alla luce di queste evidenze occorre ripensare l'organizzazione complessiva del *network* portuale italiano. Per far recuperare competitività al settore e consentirgli di svolgere il ruolo di volano per la ripresa del sistema Paese risulta strategico specializzare i sistemi portuali, scegliendo il posizionamento più coerente con le caratteristiche strutturali del singolo scalo. La logica secondo la quale lo sviluppo degli scali portuali non può prescindere dall'aumento dei volumi di traffico containerizzato, che ha portato alla polarizzazione degli investimenti in questa attività, deve essere superata.

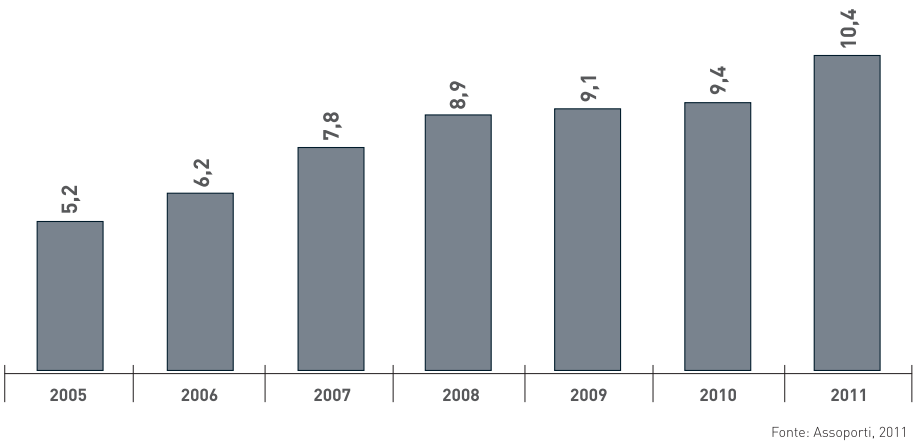
Per allargare la cosiddetta *catching area* del *network* portuale nazionale occorre fare sistema, individuando la vocazione portuale più efficiente in relazione alle effettive opportunità del mercato e alle caratteristiche del territorio/tessuto produttivo locale. Si possono, pertanto, aprire rilevanti spazi di posizionamento competitivo per molti scali nazionali, i quali, in un'ottica di specializzazione, hanno l'opportunità di inserirsi efficacemente nell'organizzazione logistica del trasporto merci, nazionale e internazionale.

Il traffico passeggeri e crocieristico

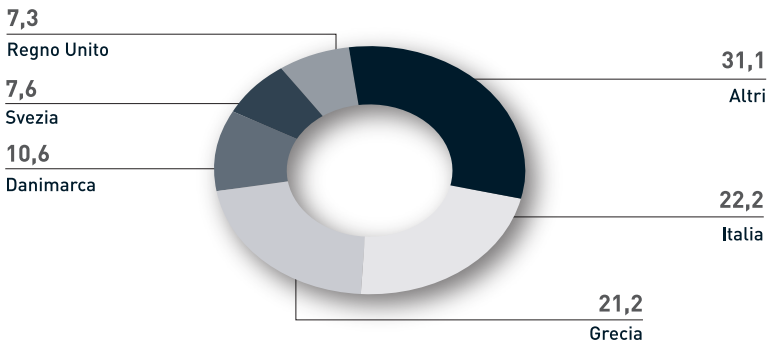
In Italia, il traffico marittimo rappresenta una quota modesta della movimentazione passeggeri, stimata in circa il 4% del trasporto totale di viaggiatori. Negli ultimi anni, tuttavia, si è registrata una crescita significativa, con flussi che passano da 78,8 milioni di passeggeri nel 2005 a quasi 95 milioni nel 2010.

La crescita del settore crocieristico ha avuto ricadute molto positive sull'economia: la spesa diretta di settore ha raggiunto 4,5 miliardi di euro nel 2010, valore del 5% più elevato rispetto al 2009; il numero degli occupati è cresciuto del 3%, superando i 99 mila addetti; il volume di retribuzioni/compensi è salito del 4%, attestandosi su 3 miliardi di euro.

Croceristi nei principali porti italiani, 2005-2011 (mln)



Passeggeri imbarcati e sbarcati nei principali porti europei per crociere, 2010 (%)



Impatto economico diretto del settore delle crociere per Paese, 2010

	Spese dirette (€ mln)	Occupati (unità)	Retribuzioni (€ mln)
Italia	4.538	99.057	2.952
Regno Unito	2.569	58.604	2.120
Germania	2.306	36.084	1.313
Spagna	1.186	25.219	766
Francia	972	13.012	577
Grecia	580	11.612	227
Altri Paesi*	2.325	69.938	1.323
Totale	14.476	313.526	9.278

Fonte: European Cruise Council, 2011

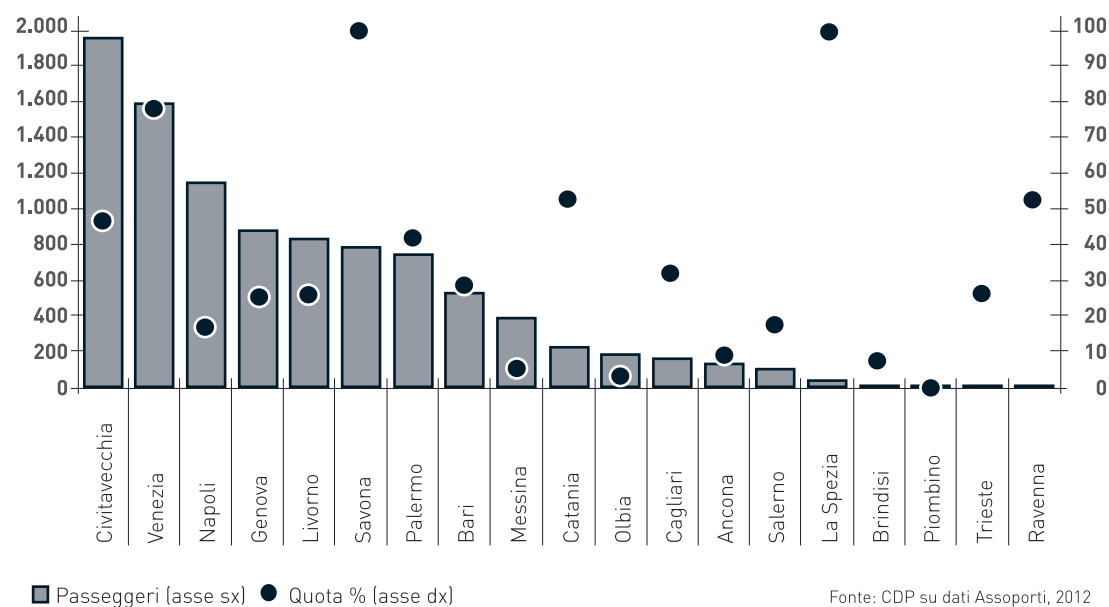
(*) Altri Paesi UE + Norvegia e Svizzera

A livello europeo, l'impatto economico complessivo del settore crociere sull'economia è stato pari a 35,2 miliardi di cui circa 14,5 imputabili alle spese dirette. I tre Paesi europei che hanno maggiormente beneficiato di tali performance sono stati l'Italia (31%), il Regno Unito (18%) e la Germania (16%).

Il principale porto crociere italiano in termini di volumi è Civitavecchia, con quasi 2 milioni di passeggeri, seguita da Venezia, Napoli, Genova, Livorno, Savona e Palermo. Gli incrementi maggiori, tra il 2005 e il 2010, sono stati registrati dai porti di Brindisi, Salerno, Trieste, Olbia, Cagliari e Ancona.

Prendendo, invece, in considerazione il rapporto tra numero dei passeggeri del settore crociere e numero di passeggeri totale, risulta che i porti italiani maggiormente specializzati nel comparto sono La Spezia, Savona, Venezia. Molti di essi, pur essendosi affacciati al *business* delle crociere in tempi recenti, hanno realizzato investimenti cospicui per il potenziamento delle banchine e delle strutture di accoglienza dei passeggeri e, anche grazie ad accordi con grandi compagnie di navigazione, mirano, nei prossimi anni, ad ampliare significativamente il volume dei propri traffici.

Croceristi e grado di specializzazione nei principali porti italiani, 2010 ('000)



I primi dati diffusi per il 2011 mostrano un settore ancora in espansione in Italia, con i primi 3 porti che mantengono il posizionamento competitivo sperimentato nel 2010 e segnano significativi incrementi nei volumi: Civitavecchia con più di 2,5 milioni di passeggeri registra una crescita di quasi il 30%, Venezia segna un +11% e Napoli +7%. Anche nell'Alto Tirreno la crescita è importante: con Savona a +21% e Livorno a +13%. I dati preliminari su Genova appaiono in controtendenza, segnando una flessione del 7%. A Sud, di particolare rilievo la performance di Palermo (+43,6%), seguita da Messina e Bari. In rallentamento i porti della Sardegna, dove Olbia perde il 24%. Da segnalare, tra gli scali che più di recente hanno orientato le proprie scelte strategiche verso il comparto crocieristico, Trieste, Ravenna, La Spezia e Salerno.

La posizione geografica dell'Italia risulta favorevole per sviluppare la funzione di “*home port*” – ovvero di scalo di partenza e destinazione di una crociera – dei porti italiani.

I porti tirrenici già svolgono tale funzione per le crociere con destinazioni nel mediterraneo occidentale mentre i porti adriatici svolgono tale funzione per quanto riguarda le crociere con destinazioni nel mediterraneo orientale.

La convenienza a sviluppare il ruolo di *home port* si ravvisa principalmente nell'economia di fornitura alla nave. A fronte dell'evoluzione della flotta, navi da crociera sempre più grandi e capienti (oggi infatti una nave da crociera può

arrivare ad ospitare fino a 5000 persone), un numero di persone rilevante attiva gran parte dei rifornimenti di merci e l'erogazione di servizi.

Sviluppare e consolidare il ruolo di *home port* rende necessario puntare sui porti che possano:

- sviluppare una capacità ricettiva adeguata per ospitare i crocieristi (solitamente 1/3 del totale, che approfittano della crociera per soggiornare qualche giorno prima della partenza o qualche giorno dopo l'arrivo, nella località dove l'*home port* è ubicato);
- garantire connessioni efficienti con aeroporti internazionali dato che la percentuale di crocieristi di nazionalità italiana in partenza dai porti crociere nazionali è decisamente inferiore rispetto a quella di turisti stranieri;
- garantire accessibilità nautica adeguata alle navi di maggiori dimensioni oltre a connessioni stradali/ferroviarie efficienti per consentire l'accesso dei crocieristi e delle merci nonché l'erogazione dei servizi attivati dall'economia di fornitura.

Il fenomeno del crocierismo in Italia deve far fronte al crescente dimensionamento delle navi ed alla accresciuta capacità di carico di passeggeri aumentata in soli 10 anni del 50%.

Le dimensioni delle navi da crociera in particolare, determina la necessità di favorire adeguamenti infrastrutturali degli scali passeggeri italiani e il crescente numero di passeggeri richiede invece investimenti mirati specifici.

La necessità di procedere infine con una sempre maggiore compatibilità fra i porti passeggeri e il contesto in cui operano rende necessario prevedere politiche fiscali *ad hoc* come l'introduzione di una tassazione sulle navi da crociera sulla scorta di quanto avviene con le merci (vedi la *tonnage tax*); potrebbe essere un regime fiscale forfettario che ha come parametri di riferimento non solo il tonnellaggio e l'anzianità delle navi ma anche il numero di passeggeri.

Gli adattamenti delle infrastrutture, tutti da realizzare con ingenti investimenti, pongono concretamente l'esigenza di poter applicare una tassa sui crocieristi.

Tale strumento potrebbe servire a finanziare investimenti per le mitigazioni delle esternalità prodotte dall'attività crocieristica e adeguare il porto ai dettami del Decreto Clini-Passera.

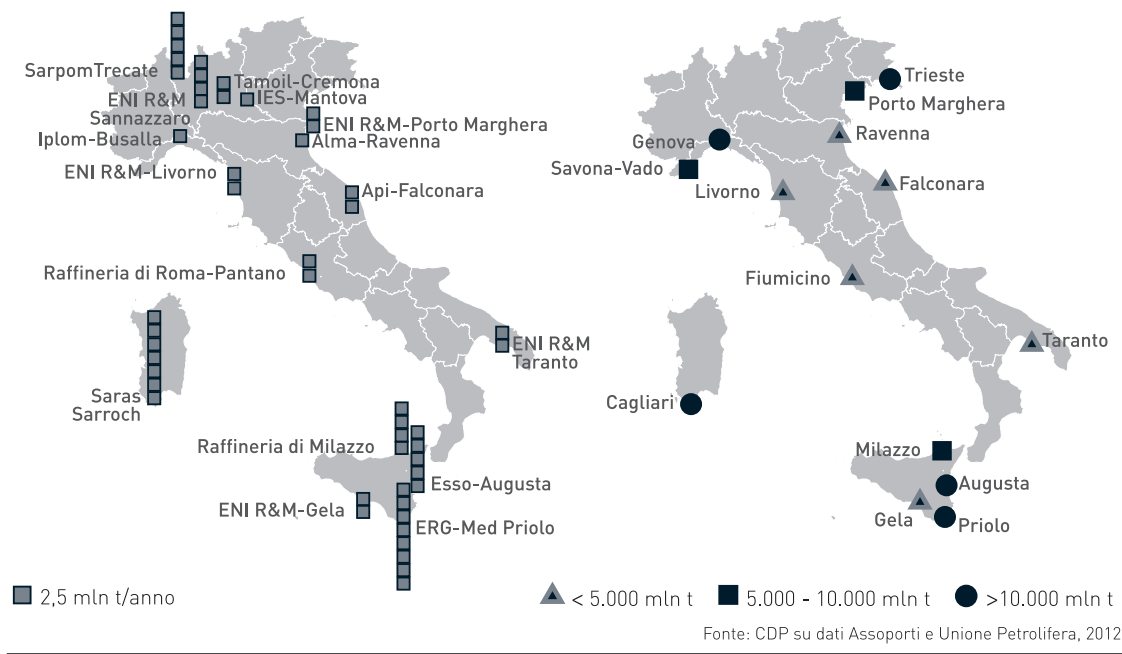
Il traffico di rinfuse liquide

Nel caso del traffico di rinfuse liquide, Trieste con 36,2 miliardi di tonnellate è lo scalo italiano che movimentata i volumi più elevati, mentre Augusta, secondo per volumi, è il porto italiano che evidenzia il maggior grado di specializzazione, dedicando alle rinfuse liquide il 96,7% della movimentazione complessiva del 2010.

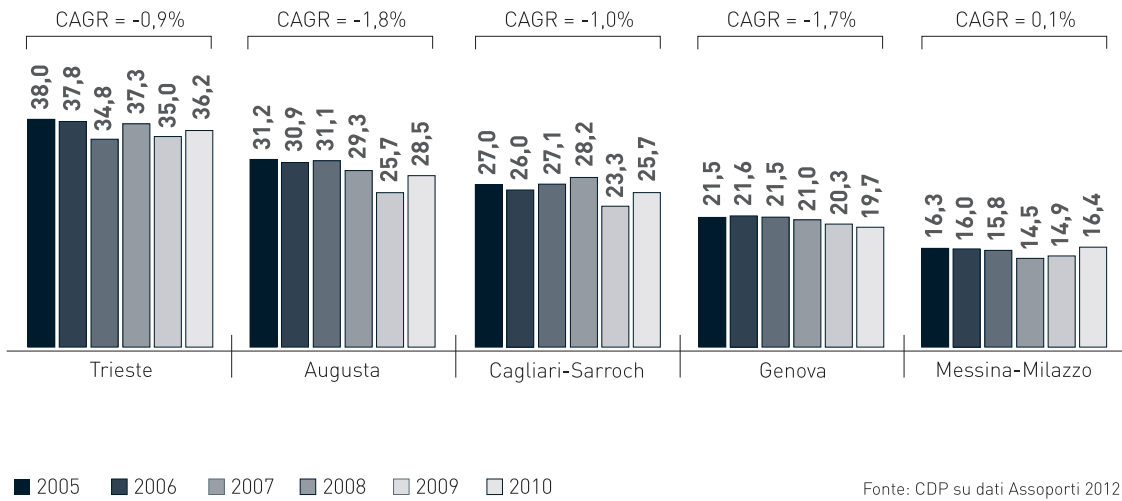
Seguono, in termini di volumi, i porti di Cagliari (25,7 miliardi di *ton*), Genova (19,7 miliardi di *ton*) e Messina (16,4 miliardi di *ton*).

Gli scali che dedicano la quota più significativa della propria movimentazione al traffico di rinfuse liquide sono, invece, Cagliari (71,7%), Messina (71,0%) e Ancona (52,4%).

Le raffinerie italiane e i principali porti specializzati
nella movimentazione del greggio



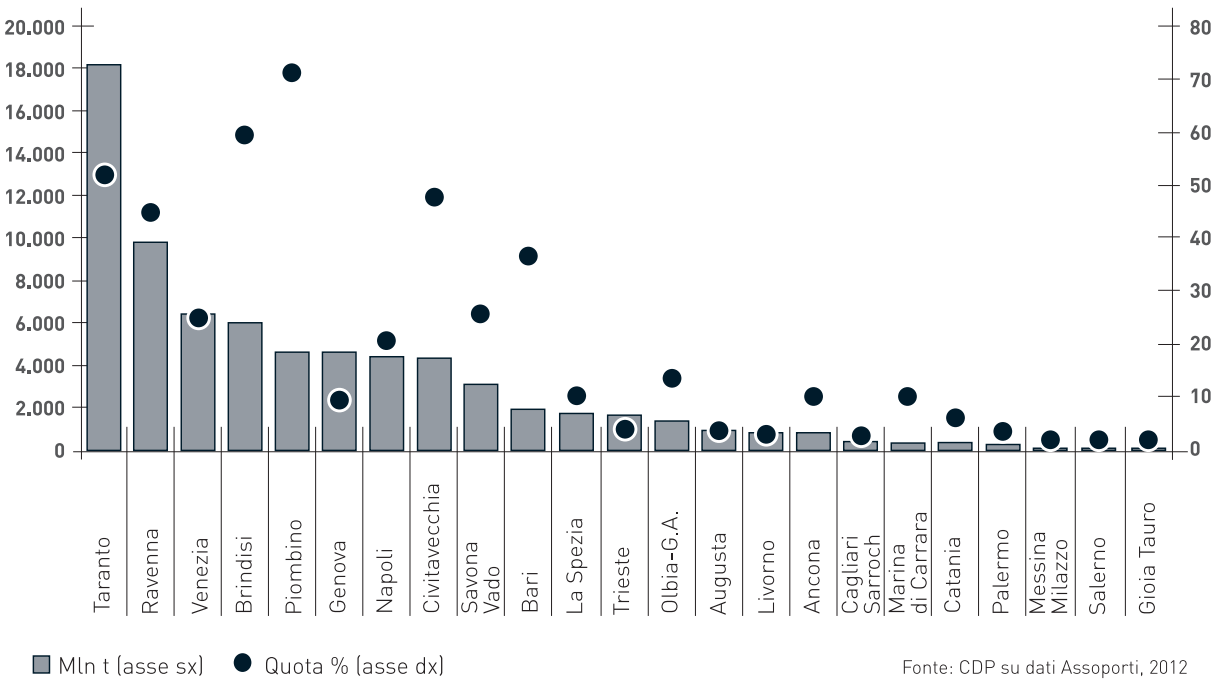
Volumi di traffico di rinfuse liquide nei principali porti italiani,
2005 – 2010 (mln ton).



Il traffico di rinfuse secche

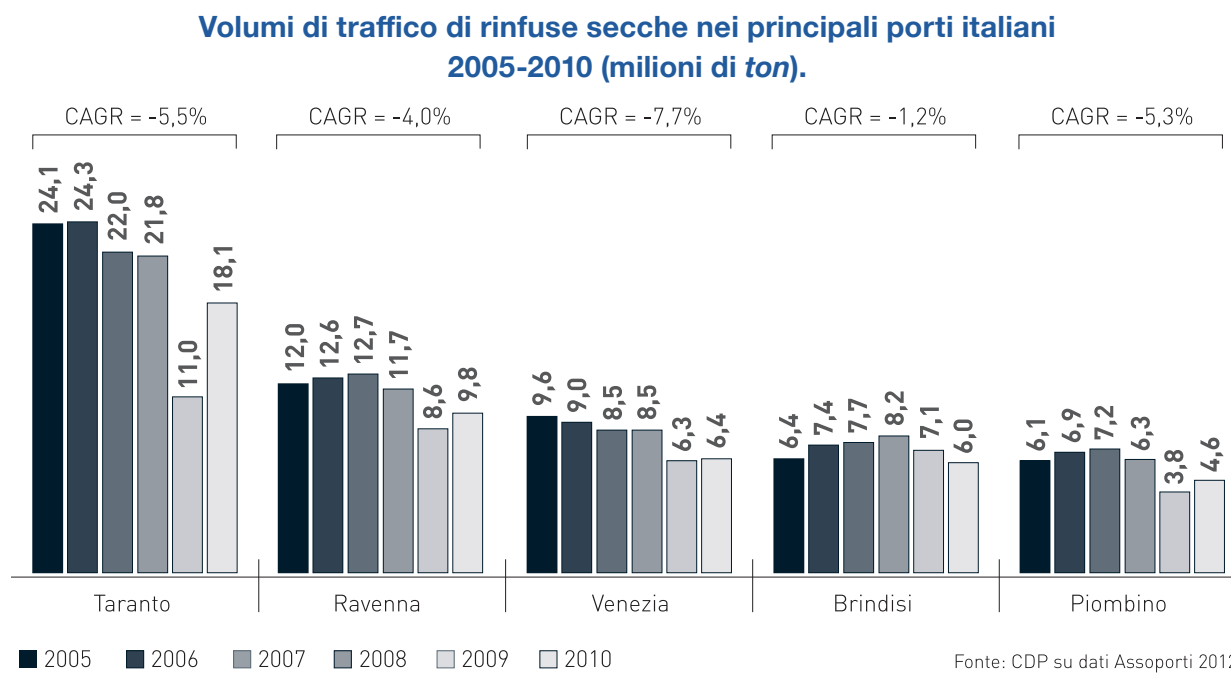
Taranto, il principale scalo italiano per le rinfuse secche, è il più grande porto del Mediterraneo in questo segmento e il quarto per dimensione a livello europeo. Lo scalo pugliese, nel 2010, ha movimentato 18,1 miliardi di tonnellate di rinfuse, seguito in Italia da Ravenna (9,8 miliardi di *ton*). In termini di specializzazione si segnala il caso di Piombino che, nonostante la dimensione contenuta (4,6 miliardi di *ton* movimentate nel 2010), focalizza sui carichi secchi il 71% dei propri traffici a servizio delle industrie siderurgiche.

Volumi movimentati e grado di specializzazione nel settore delle rinfuse secche dei principali porti italiani, 2010



In questo contesto, appare evidente come le dinamiche sperimentate dagli scali italiani specializzati nella movimentazione di rinfuse secche siano influenzate dall'andamento della siderurgia e, in generale, dell'industria pesante.

Alla ripresa del traffico di carichi secchi nei porti italiani (+17,3% nel 2010), infatti, corrisponde un recupero dell'industria siderurgica nazionale: nel 2010 la produzione di acciaio in Italia ha raggiunto i 25,8 mld t, con un aumento del 29,8% rispetto all'anno precedente. Sebbene i volumi siano ancora di gran lunga al di sotto del picco registrato nel 2006 (31,6 mld t), per questo settore, nel 2010, si segnala una ripresa significativa.

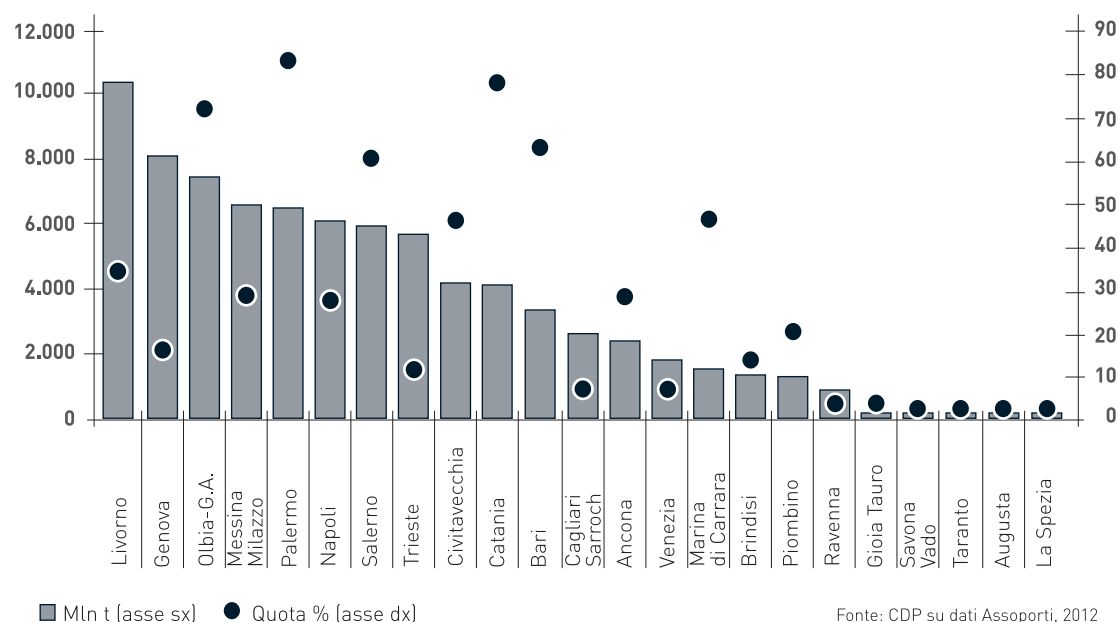


Con particolare riferimento ai principali porti italiani specializzati nel traffico di carichi secchi, si segnala una ripresa nel 2010 (con la sola eccezione di Brindisi) che, tuttavia, non consente di associare un segno positivo al CAGR degli ultimi 5 anni. Nonostante una scala di operatività differente, infatti, i primi 5 porti italiani del segmento registrano, fra il 2005 e il 2010, un CAGR compreso fra il -1,2% di Brindisi e il -7,7% di Venezia.

Il traffico RO RO

A differenza del traffico rinfusiero, che si concentra nei porti più prossimi agli impianti industriali di riferimento, la specializzazione nei traffici Ro-Ro caratterizza prevalentemente gli scali insulari – essendo questa modalità una delle più efficienti per garantire continuità territoriale al traffico merci – e i porti che presentano una buona connessione alla rete autostradale.

Volumi movimentati e grado di specializzazione nel RO-RO
dei principali porti italiani



Fonte: CDP su dati Assoporti, 2012

Il Ro-Ro, in termini di volumi movimentati (80,5 milioni di *ton*), ha costituito, nel 2010, il 17% del totale del mercato marittimo di merci. In linea con l'andamento generale, anch'esso ha subito una brusca frenata nel 2009 (-11,5%), seguita da una ripresa importante nell'anno successivo (+ 7%).

In linea generale, il traffico Ro-Ro in Italia e nel Mediterraneo presenta un potenziale di crescita molto elevato. Tale circostanza è riconducibile a due ordini di fattori:

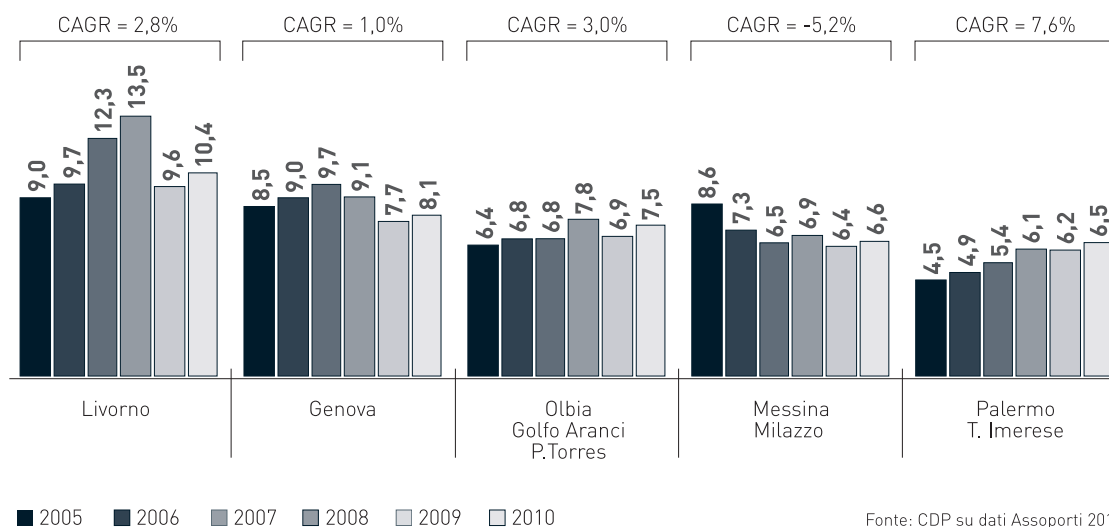
- lo sviluppo della modalità marittima per la navigazione di corto raggio è sostenuto sia a livello nazionale sia a livello comunitario. In questo contesto si è assistito, negli anni, alla nascita di iniziative per lo sviluppo dell'intermodalità mare-gomma, prima fra tutte il progetto "Autostrade del Mare";
- la crescita economica dei Paesi della sponda Sud del Mediterraneo e dell'East Med, che negli ultimi anni sta trainando l'*import-export* all'interno dell'area euro-mediterranea. In prospettiva, il rafforzamento dei rapporti commerciali tra la UE e questi Paesi dovrebbe determinare una crescita significativa dei traffici Ro-Ro nell'area. Sebbene, infatti, sull'evoluzione del traffico marittimo mediterraneo pesino alcune incognite di natura politica – in particolare dopo la primavera araba – nel medio-lungo periodo si prevede un aumento dei traffici intra-mediterranei.

A guidare lo sviluppo del traffico Ro-Ro, inoltre, contribuiscono alcune peculiarità di questo comparto del trasporto marittimo che offre significativi vantaggi, sia di carattere economico, sia di tipo operativo, in quanto si caratterizza per:

- una significativa flessibilità nella capacità di trasporto e nella determinazione del *mix* di carico, potendo imbarcare carichi unitizzati, auto, rimorchi, passeggeri (in questo caso impiegando le cosiddette navi Ro-Pax);
- la velocità delle operazioni commerciali di carico/scarico, stivaggio e ormeggio;
- un'elevata capacità di integrazione con altri sistemi di trasporto;
- la necessità di minori impianti di supporto, essendo in grado di operare, ad esempio, anche in presenza di bassi fondali o in assenza di mezzi di sollevamento.

Complessivamente, dunque, si attende un ulteriore rafforzamento di questa modalità che già oggi si caratterizza per la presenza, in Italia, di una fitta rete di porti specializzati, in cui operano armatori leader a livello internazionale che hanno sviluppato servizi di linea veloci e ad alta frequenza.

Volumi di traffico RO-RO nei principali porti italiani, 2005 – 2010
(milioni di *ton*).



ALLEGATO

Aerofotografie dei *core ports* e dei principali porti *containers*

PORTI DEL TIRRENO

- Genova
- Savona- Vado
- La Spezia
- Livorno

PORTI DELL'ADRIATICO

- Venezia
- Trieste
- Ravenna
- Ancona

PORTI DEL MEZZOGIORNO

- Napoli
- Salerno
- Gioia Tauro
- Taranto
- Bari
- Palermo

PER GENTILE CONCESSIONE DI MSC AGENZIA MARITTIMA LE NAVI

MAPPA 1. PORTO DI GENOVA VOLTRI



MAPPA 2. PORTO DI GENOVA



MAPPA 3. PORTO DI LA SPEZIA



MAPPA 4. PORTO DI SAVONA VADO



MAPPA 5. PORTO DI LIVORNO



MAPPA 6. PORTO DI VENEZIA



MAPPA 7. PORTO DI VENEZIA



MAPPA 8. PORTO DI TRIESTE



MAPPA 9. PORTO DI RAVENNA



MAPPA 10. PORTO DI ANCONA



MAPPA 11. PORTO DI NAPOLI



MAPPA 12. PORTO DI NAPOLI



MAPPA 13. PORTO DI SALERNO



MAPPA 14. PORTO DI GIOIA TAURO



MAPPA 15. PORTO DI TARANTO



MAPPA 16. PORTO DI CIVITAVECCHIA



MAPPA 17. PORTO DI PALERMO



MAPPA 18. PORTO DI BARI



BIBLIOGRAFIA

Unicredit Banca. Rapporto Looking for changes. Aprile 2013.

Directorate-general for international policies. Policy department B. Structural and cohesion policy. European Parliament TEN-T Large projects-investments and costs. Provisional version. 2013.

Sergio Bologna. La funzione dei porti è quella di essere integratori di sistema non mero servizio alla nave. I quaderni di Altronovecento. Fondazione Luigi Micheletti. Febbraio 2013 .

Sergio Bologna. Lavoro e capitale nella logistica italiana: alcune considerazioni sul Veneto. Intervento 15 marzo 2013.

Maurizio Maresca. L'Unione Europea per la crescita e per il rilancio dei traffici nell'area mediterranea. Tavola rotonda: Il futuro dei trasporti e della logistica in Europa. Trieste 30 gennaio 2013.

MDS Transmodal limited. NAPA: Market study on the potential cargo capacity of the North Adriatic port system in the container sector. Gennaio 2012.

italiadecide e ResPublica. Time for growth. Misure per ridurre il tempo verso la crescita. Investimenti leggeri, tecnologia e sviluppo dei traffici. Maggio 2012.

Cassa Depositi e Prestiti. Porti e logistica. Il sistema portuale e logistico italiano nel contesto competitivo euro mediterraneo: potenzialità e presupposti per il rilancio. Maggio 2012.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Piano Nazionale della Logistica. Bozza Finale. 26 luglio 2012.

Ministero Infrastrutture e Trasporti. 10 Allegato Infrastrutture. Programmare le risorse e il territorio; settembre 2012.

Fabrizio Balassone e Piero Casadio (a cura di). Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione e realizzazione. Banca d'Italia. aprile 2011.

Enrico Beretta, Alessandra Dalle Vacche e Andrea Migliardi. Competitività ed efficienza della supply chain: un'indagine sui nodi della logistica in Italia. Banca d'Italia. aprile 2011.

Ocean Shipping Consultants. South Europe Mediterranean containerport markets to 2025. 2011.

NEA The balance of container traffic amongst European Ports. Final report. ottobre 2011.

Theo Notteboom. The relationship between Seaports and the intermodal hinterland in light of global supply chains" Discussion paper n.2008-10 OECD International Transport Forum 2008.

Dionisia Cazzaniga Francesetti. Il futuro della portualità italiana: una scommessa difficile" 2007.

**LA FASE PROPEDEUTICA ALL’AFFIDAMENTO
ED ESECUZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE**

Fase propedeutica all'affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche*

PROPOSTE

Quattordici proposte per il rafforzamento e la razionalizzazione della fase propedeutica

Proposte di immediata attuazione

Proposta 1: Introdurre un sistema di qualificazione preventiva delle stazioni appaltanti ai fini della legittimazione ad attivare gli affidamenti ad evidenza pubblica, articolato per oggetto del contratto, tipologia procedurale e soglie dimensionali. Rendere obbligatorio, per le amministrazioni prive dei requisiti richiesti, l'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza abilitate e/o specializzate.

Proposta 2: Introdurre nella legislazione statale le procedure di “confronto pubblico e territorializzazione dei progetti infrastrutturali”, applicabili – nei primi tre anni – alle sole opere che superano elevate soglie dimensionali e di impatto ambientale e territoriale ed estendendone progressivamente l'applicazione.

È opportuno prevedere due modalità e finalità dei procedimenti di confronto pubblico, comunque istituzionalizzati e disciplinati da legge statale.

1. *Un primo tipo di procedimento è attivato in fase iniziale dell'iter decisionale (“consultazione sulla fattibilità”) e si focalizza sui fabbisogni che l'opera intende soddisfare, sulla valutazione di modalità alternative di conseguimento degli stessi risultati o risultati alternativi, ivi inclusa l’“opzione zero” (fermo rimanendo il valore consultivo della procedura e dei suoi esiti) sulla compatibilità fra l'intervento ipotizzato e gli strumenti di pianificazione territoriali vigenti.*

* Coordinatore e responsabile del lavoro: Enrico SETA Responsabile Osservatorio “Infrastrutture” di italiadecide; Hanno contribuito: Massimo AVERAR-DI ANAS; Fabrizio BALASSONE Banca d'Italia; Eugenio BELLONI Fondazione ResPublica; Angelo BIANCHI Associazione Così è, nei progetti internazionali; Romain BOCCOGNANI ANCE; Mario BUSA ANCP; Ilaria COPPA ANAS; Fabio CROCCOLO Ministero delle Infrastrutture e Trasporti; Stefano DE MARINIS AGI; Mariangela DI GIANDOMENICO italiadecide; Valerio DI MICHELE Associazione Così è, nei progetti internazionali; Luigi EVANGELISTA Italferr S.P.A.; Carlo FLORIO Associazione Così è, nei progetti internazionali; Amedeo GAGLIARDI Autostrade per l'Italia; Christian IAIONE Fondazione ASTRID; Giovanni LUCARELLI italiadecide; Marco MINGRONE ANCP; Flavio MONOSILIO ANCE; Alessandro PALANZA italiadecide; Andrea PILLON Avventura Urbana; Massimo RICCHI: Esperto giuridico in operazioni di PPP; Giuseppe RIZZUTO Istituto ITACA; Iolanda ROMANO Avventura Urbana; Iacopo SCE Fondazione ASTRID; Claudio TOMASINI Istituto ITACA; Gennarino TOZZI Autostrade per l'Italia; Paolo URBANI italiadecide

2. *Per gli interventi già dotati di progetto (preliminare o definitivo), il confronto pubblico ha ad oggetto il progetto stesso e la relativa ACB (“consultazione sul progetto”) e si svolge in parallelo con la procedura di territorializzazione dell’infrastruttura (vedi proposta 3).*

Il provvedimento legislativo con il quale viene introdotta il confronto pubblico prevede anche un’ipotesi di confronto pubblico sul Piano intersettoriale di sviluppo infrastrutturale (vedi proposta 10).

Proposta 3: Disciplinare le misure e la procedura di territorializzazione dei progetti infrastrutturali riassorbendo nella nuova normativa le attuali norme sulle misure compensative.

La procedura di territorializzazione è svolta da una struttura di missione, articolata in due livelli – politico e tecnico – e della quale fanno parte le amministrazioni, centrali e periferiche, coinvolte nell’opera. La procedura è finalizzata a produrre, entro un periodo concentrato di tempo, l’insieme delle misure di territorializzazione, anche sulla base delle criticità e delle proposte emerse nel corso della “consultazione sul progetto”.

Le riserve non sollevate e le posizioni assunte in questa sede non potranno essere contraddette da atti di diverso contenuto degli enti e delle amministrazioni stesse nelle fasi successive dell’iter attuativo (né potranno dare origine a richieste di modifica dei progetti) pena la nullità degli atti stessi.

La procedura di territorializzazione – condotta parallelamente alla “consultazione pubblica sul progetto” – è disciplinata al fine di:

- localizzare l’opera sul territorio;
- ricondurre tutte le opere minori che accompagnano un’opera fortemente impattante ad un disegno unitario di mitigazione degli impatti, riordino territoriale e attuazione e/o aggiornamento delle previsioni della pianificazione urbana e territoriale;
- favorire la presa in considerazione delle proposte emerse grazie alla partecipazione dei cittadini residenti ad un confronto pubblico e trasparente sulla dotazione infrastrutturale del territorio come occasione per il suo riordino e la sua riqualificazione (“confronto pubblico sul progetto”);
- concentrare in tempi definiti e certi tutti gli iter procedurali e autorizzatori relativi alle opere di territorializzazione dell’intervento.

La procedura di territorializzazione si conclude con la definizione di una serie di “misure di territorializzazione”, ciascuna delle quali deve sottostare ad almeno due delle seguenti condizioni:

- a) *essere in stretta connessione funzionale con l’intervento progettato;*
- b) *essere attuativa di uno strumento di pianificazione vigente;*
- c) *apportare effetti migliorativi in termini di qualità ambientale, paesaggistica o territoriale.*

Proposta 4: Promuovere un’iniziativa coordinata per la qualità del *project management* e degli affidamenti dei servizi di ingegneria da parte delle stazioni appaltanti italiane:

1. affidando ad un team di esperti nelle discipline ingegneristiche e del *project management* la redazione di “Linee Guida ministeriali per il *project management* di interventi infrastrutturali” e di ToR (Termini di riferimento) standardizzati per servizi di ingegneria e direzione lavori;

2. estendendo la destinazione delle risorse per la fase progettuale – di cui all'art. 92, comma 5 del Codice dei contratti – a quelle di programmazione e controllo;
3. introducendo gradualmente nella normativa relativa al responsabile unico del progetto (art. 10 del Codice e art. 9 del Regolamento di attuazione) requisiti adeguati di competenza tecnica, esperienza professionale e possesso di specifici titoli di formazione.

Proposta 5: Istituire (eventualmente presso l'AVCP) una *task force* di specialisti qualificati nella disciplina di economia degli appalti, incaricata di elaborare – in stretto collegamento con l'UTFP – “Linee Guida per il miglioramento del procurement”. L'adesione alle raccomandazioni contenute nella Linee Guida consente di accedere ad un contributo speciale per il supporto alle procedure di affidamento di lavori.

Le Linee Guida elencano le valutazioni preventive obbligatorie (basate su indicatori quantificabili) che le stazioni appaltanti devono svolgere – attraverso specifici questionari – prima di avviare una procedura di gara. Esse attengono:

- *al grado di complessità dell'operazione;*
- *alle capacità – professionali e organizzative – della stazione appaltante e dei soggetti, pubblici e privati, che saranno a vario titolo coinvolti nell'operazione stessa;*
- *alle opzioni di affidamento, con chiara definizione delle regole ricavabili dalle buone e dalle cattive pratiche già note;*
- *una specifica sezione delle linee guida (curata dall'UTFP) è dedicata alle operazioni per le quali la stazione appaltante intende verificare la possibilità di un partenariato pubblico–privato.*

I dati emergenti dalla valutazione preventiva vengono utilizzati dalla stazione appaltante ai fini della decisione sul ricorso a competenze esterne puntuali o sul ricorso ai servizi resi da una stazione unica appaltante (ai sensi dell'art. 13 della legge n. 136/2010, nonché dell'art. 33, comma 3, del Codice). I dati vengono inoltre raccolti dall'AVCP, nonché dall'UTFP, qualora la stazione appaltante intenda ricorrere ad un partenariato pubblico–privato, ai fini del costante aggiornamento delle Linee Guida.

Proposta 6: Affidare ad un team di esperti nelle discipline ingegneristiche, di *project management* e di contabilità pubblica la predisposizione di “Linee Guida per l'effettuazione di una *Cost Review* per le infrastrutture” quale parte integrante della disciplina in materia di *spending review*.

In sede di prima applicazione, sono sottoposte all'analisi dei costi tutte le infrastrutture di cui alla legge n. 443 del 2001 deliberate dal CIPE.

Proposta 7: Costituire (eventualmente presso l'AVCP) una sede di formazione permanente di *procurement* pubblico per gli affidamenti di opere complesse e per disseminare le predette “Linee Guida ministeriali per il *project management* di interventi infrastrutturali”, “Le linee guida di miglioramento del *procurement*” e “Linee Guida per l'effettuazione di una *Cost Review* per le infrastrutture”.

La creazione di corsi (ed eventualmente di una vera e propria scuola) per la PA multidisciplinari – tecnici, economico finanziari, giuridico–amministrativi e di strategia di procurement – consente di mantenere un centro solido di accrescimento delle competenze anche per l'aggiornamento della documentazione e il confronto con gli operatori pubblici in prima linea.

Obiettivi di riforma di medio termine

Proposta 8: Dare vita ad un autentico sistema vincolante di prioritarizzazione e gerarchizzazione dei grandi progetti infrastrutturali che rappresenti una evoluzione ulteriore delle disposizioni recate dall'art. 41 del decreto legge n. 201 del 2011, con la definizione di priorità infrastrutturali di valenza europea. Il DEF recherà:

- l'esplicitazione di un numero limitatissimo di opere prioritarie per l'integrazione italiana nelle reti europee, la crescita, la tutela dell'economia del paese nella competizione internazionale;
- gli obiettivi strategici che ciascun intervento intende conseguire;
- un pacchetto di misure necessarie a garantire la realizzazione delle opere entro i tempi programmati.

La stabilità delle priorità definite in questa sede è protetta non solo dalla esplicita approvazione parlamentare, ma anche dalla assimilazione di tale decisione al nucleo delle decisioni che incidono sull'equilibrio del bilancio pubblico, e che possono essere modificate solo previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali, secondo le nuove previsioni dell'art. 81 della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1.

Per ciascuna priorità infrastrutturale viene indicato un cronoprogramma, secondo tempi allineati con le migliori pratiche europee. Per esse il Governo assume la responsabilità politica – interna e nei confronti delle istituzioni dell'UE – del rispetto dei tempi di attuazione. Il Presidente del Consiglio riferisce annualmente al Parlamento in merito allo stato di attuazione delle priorità infrastrutturali di valenza europea.

Inoltre, ciascun intervento che figura nella lista delle priorità, è accompagnato da un documento di sintesi di “Obiettivi strategici” che espone, in forma non tecnica, gli obiettivi di interesse generale che l'intervento intende realizzare, gli altri interventi di carattere infrastrutturale connessi, necessari a conseguire gli obiettivi indicati, con esplicitazione delle relative fonti finanziarie e dei tempi di realizzazione, l'insieme delle azioni di carattere amministrativo coerenti con gli obiettivi strategici. Per gli interventi per i quali sia prevista la partecipazione di capitale privato, fra gli obiettivi strategici devono essere indicate le azioni che il Governo promuove per offrire agli investitori privati un quadro affidabile sul piano dei tempi delle autorizzazioni, degli atti di regolazione vigenti e delle eventuali misure finalizzate alla mitigazione del rischio di domanda.

Insieme alla lista viene predisposto il pacchetto delle misure normative di supporto, necessarie a rimuovere gli ostacoli al rispetto del cronoprogramma definito (incluse quelle relative alle autorizzazioni ambientali, archeologiche, paesaggistiche e alle procedure di esproprio) e ad assicurare, per le opere da realizzare in PF, il closing finanziario entro i tempi programmati.

Gli impegni definiti in questa sede fanno parte integrante del Programma Nazionale di Riforma presentato nell'ambito del “semestre europeo”.

Proposta 9: Istituire – presso il Ministero dell'Economia – un'unità speciale per il finanziamento delle priorità infrastrutturali di valenza europea, con il compito di:

- garantire assistenza tecnica alle amministrazioni proponenti per tutti i profili che attengono al finanziamento delle opere, con particolare riferimento alle opere realizzate in PF;
- pubblicare una *review* semestrale su ciascuna delle opere prioritarie;

- proporre al Governo gli atti, amministrativi e normativi anche straordinari, idonei a dare attuazione agli impegni assunti dal Governo.

Proposta 10: Riorganizzare – anche attraverso una riforma dell’art. 117 della Costituzione – gli strumenti di pianificazione esistenti e coordinarli all’interno di un Piano intersettoriale di sviluppo infrastrutturale a valenza quinquennale, con orizzonte ventennale, basato su modelli previsionali della domanda. Istituire una Struttura centrale di pianificazione strategica, quale sede di raccordo delle attività finalizzate alla attuazione all’art. 52 del decreto legislativo 112 del 1998. Estendere l’obbligo di Analisi Costi/Benefici secondo Linee Guida uniformi e vincolanti. Riformare, conseguentemente, la Legge Obbiettivo.

Proposta 11: Introdurre un obbligo di valutazione *ex post* di tutti gli interventi rientranti nel Piano di cui alla proposta 10 e di valutazione *in itinere* per quelli principali, al fine di identificare tempestivamente patologie e fattori di blocco.

Le valutazioni ex post e in itinere rappresentano gli strumenti più efficaci per il controllo dei tempi e dei costi di realizzazione dell’opera, comparandoli a quanto preventivato (o eventualmente ridefinito a seguito di variazione del progetto). Esse valutano inoltre la conformità dei risultati del progetto con le stime che erano state fatte in sede di ACB.

Proposta 12: Riallineare i processi di approvazione basati sul Piano nazionale e sulla valutazione degli investimenti delle opere pubbliche e quelli di programmazione di bilancio.

La disciplina di programmazione deve prevedere un’indicazione vincolante e su base pluriennale delle risorse disponibili per investimenti infrastrutturali per l’insieme delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori. Tale dato rappresenta il riferimento comune per le politiche di spesa per investimenti.

Proposta 13: Ridurre a due i livelli di progettazione e definire/ridefinire, sul piano delle norme e su quello delle raccomandazioni (Linee Guida):

- studio di pre-fattibilità, quale studio centrato sul contesto territoriale, di raccordo fra ipotesi di intervento e strumenti di pianificazione vigenti;
- studio di fattibilità, quale elaborato di supporto ad un “progetto di primo livello” contenente le informazioni necessarie a supportare la decisione di investimento;
- progetto di primo livello, comprensivo di indagini di campo e stime ambientali, affinché la stima dei costi possa essere sufficientemente affidabile;
- progetto esecutivo.

Proposta 14: Completare l’attuazione dell’art. 30, commi 8-10, della legge n. 196 del 2009 (sistema di valutazione degli investimenti pubblici):

- introducendo un sistema di *ranking* delle infrastrutture da inserire nella programmazione di settore;
- superando definitivamente la concezione dello Studio di fattibilità come strumento necessario per ottenere i fondi per la progettazione, laddove esso rappresenta invece uno studio fortemente correlato al primo livello di progettazione, del quale utilizza come *input* dati affidabili su tempi e costi dell’intervento;
- introducendo norme specifiche (e linee guida di supporto) per la valutazione *ex ante* dalle possibilità di realizzare l’intervento con ricorso al PPP o a meccanismi di “cattura di valore”.

Premessa

Da molto tempo il sistema infrastrutturale italiano non appariva così in difficoltà come è apparso nell'ultimo triennio. Gli investimenti pubblici sono in brusco calo: nel 2009 gli investimenti fissi della PA rappresentavano il 2,5% del PIL, nel 2011 il 2%, nel 2012 l'1,8. Opere da tempo decise ed avviate sono al palo (vedi anche gli aggiornamenti dei Report-opera in altra parte di questo Rapporto). Questo "blocco" non sembra un dato congiunturale, ma indica piuttosto quanto il Paese non riesca più a dotarsi delle infrastrutture necessarie – tutte quelle e solo quelle¹ – per sostenere la sua competitività e per mantenere la sua qualità della vita.

Se poi guardiamo all'industria delle costruzioni, i dati sono molto allarmanti: si tratta oggi del comparto che sta subendo la crisi più grave, con una perdita della produzione dal 2008 che sfiora ormai il 25% e con volumi complessivi tornati al livello degli anni '90. Una così grave decrescita di un'industria che ha il più alto moltiplicatore locale del reddito e dell'occupazione e che, pertanto, andrebbe usata per sostenere la domanda interna in una strategia di crescita di breve periodo, ha origine sia in un inaridimento della domanda pubblica di infrastrutture, ma anche in un blocco altrettanto grave della domanda privata di abitazioni, alberghi, etc., stagnante nonostante l'aumento disposto dal governo Monti degli incentivi fiscali alle ristrutturazioni.

Pur nell'intreccio fra le due, la distinzione tra crisi delle costruzioni e crisi del settore infrastrutture va mantenuta perché non vanno confuse scelte finalizzate alle "costruzioni purchessia", per la soluzione della prima delle due crisi, e interventi mirati (e anzi sempre più mirati – come si dirà nel seguito del capitolo), finalizzati invece al superamento della seconda.

In ogni caso, qualunque azione di governo sul tema delle infrastrutture non potrà che partire da alcune priorità oggettive e provvedimenti di natura emergenziale, che non vengono qui affrontati.

Ma una azione interamente assorbita dalla logica emergenziale non è sufficiente e la gravità della crisi forse apre una finestra di opportunità per affrontare alcuni ritardi strutturali (dal disboscamento della burocrazia, al miglioramento della selezione delle infrastrutture necessarie, alla concentrazione dei tempi almeno per le opere prioritarie, al superamento di distorsioni e rendite di posizione).

I vizi del nostro sistema sono talmente intrecciati che per affrontarli il metodo preferibile non è quello della miriade di innovazioni legislative puntuali: troppo ampio il perimetro regolatorio che incide sul risultato finale, troppo alto il numero delle interdipendenze.

Il metodo qui proposto è invece basato su:

- individuazione di patologie "sistemiche" a cui risalgono le cause dei maggiori fallimenti del sistema²;

¹ L'espressione si deve a Paolo Costa che nel 1997, come Ministro dei Lavori pubblici, la scelse come titolo/slogan di una ricerca volta a fornire una vasta panoramica sullo stato del sistema infrastrutturale del Paese *"Per restare in Europa: le infrastrutture fisiche: tutte quelle che servono, solo quelle che servono"*.

² Il retroterra dell'analisi qui svolta è nelle tesi già proposte nel volume Rapporto italiadecide 2009: Infrastrutture e territorio, Il Mulino, 2009, che già ordinava "I problemi" e "Le soluzioni", proponendo già alcuni indirizzi di riforma e interventi più puntuali (p. 115-125).

- ricostruzione di una mappa – non di dettaglio ma sufficientemente affidabile – delle cause e delle interrelazioni;
- intervento, preferibilmente, con strumenti non normativi (*soft law*) e quindi più flessibili.

Questi passaggi non dovrebbero però essere fine a se stessi, ma servire piuttosto a predisporre le condizioni per:

- un intervento più organico di riforma, che si sviluppi attraverso successivi passaggi (anche di carattere legislativo), ma tutti iscritti in un medesimo disegno di medio termine.

In questa parte del Rapporto delle tre fondazioni/associazioni si sostiene che un'opera efficace di riforma del settore dei lavori pubblici in Italia (intendendo sia le “grandi opere”, che rispondono ad un prevalente interesse nazionale se non europeo, sia la quota meno visibile ma decisiva delle infrastrutture di interesse locale) dovrebbe concentrarsi nel risanamento di un'anomalia tipica del nostro sistema: la strutturale debolezza delle fasi che precedono e preparano l'aggiudicazione e l'esecuzione delle opere.

Oltre alla diagnosi e alla descrizione, il documento avanza alcune proposte, distinguendo fra proposte “di immediata attuazione” e proposte di riforma più incisive, da collocare in un “medio termine” di circa 2 anni. Si è evitato – per quanto possibile – di collocare nel brevissimo periodo proposte che richiedono innovazioni legislative (sia con finalità di semplificazione, sia volte invece a colmare deficit regolatori), cercando invece di fornire materiali utilizzabili in un percorso di riforma graduale, organico e non destabilizzante, trattandosi comunque di istituti la cui stabilità e coerenza è vitale per gli operatori economici.

Recentemente nel Regno Unito, la fase propedeutica alla realizzazione di infrastrutture – nel suo insieme – è stata messa a fuoco come tematica di interesse prioritario dal National Audit Office che ha avviato l'iniziativa *Initiating successful projects*³, strutturata su cinque aree di intervento: 1. chiarezza dell'obiettivo, 2. affordability, 3. pre-commitment, 4. progetto, 5. esecuzione e gestione degli imprevisti. Dopo la pubblicazione di una guideline, il vero e proprio report vedrà la luce nel corso del 2013.

La focalizzazione dell'attenzione dell'organo di controllo britannico sulle fasi propedeutiche deve essere letta come uno dei tanti segnali di cambiamento di valenza più generale: tutta la filiera che va dalla pianificazione alla aggiudicazione degli interventi infrastrutturali è oggi sotto tensione alla luce di un contesto inedito.

Tre ci sembrano i motivi che stanno portando – anche in ambito internazionale – ad una focalizzazione dell'interesse su questa fase preliminare:

- Il primo discende dalla nuova proporzione in cui si combinano – sempre di più – risorse pubbliche e risorse private nel finanziamento (*financing*) delle opere⁴. Il ricorso al finanziamento privato produce in primo luogo l'urgenza di elevare sensibilmente il livello di certezza dei successivi sviluppi. Almeno rispetto a quanto garantito finora da ordinamenti storicamente modellati sulla prevalenza di investimenti pubblici (non sottoposti ad alcun vincolo economico di redditività). In Italia, non si può neanche parlare di colmare un ritardo, in quanto il nostro ordinamento

³ http://www.nao.org.uk/publications/1012/initiating_successful_projects.aspx

⁴ Anche a prescindere dal loro pagamento (*funding*) che, per le grandi infrastrutture, alla fine resterà a carico del contribuente e/o utente.

ha una specie di primato nell'assicurare che sostanzialmente ogni decisione assunta possa essere sempre rimessa in discussione, con effetti immaginabili sulla attrattività dei capitali privati. Ma vi è anche un ulteriore effetto del massiccio ingresso del capitale privato sulla scena delle infrastrutture pubbliche: il moltiplicarsi del numero di soggetti (finanziari, industriali, finanziario-industriali) che intervengono a condividere e ripartirsi funzioni, più o meno integrate lungo tutta la catena dell'offerta. Di fronte alla complessità contrattuale, organizzativa e finanziaria in cui si radicano oggi le grandi infrastrutture (ma sempre più anche quelle di dimensioni medie), la nostra intera struttura giuridico contabile appare inadeguata. E con essa la pubblica amministrazione. Una messa a punto delle fasi propedeutiche (soprattutto attraverso strumenti di *soft law*) appare dunque necessaria ed urgente.

- Un secondo motivo è quello che viene comunemente identificato con il termine di “affordability” (una valutazione sul “poterselo permettere”): l’impegno, diretto o indiretto, di risorse pubbliche deve essere sottoposto ad uno scrutinio sempre più accurato, che non sia confinato a un’analisi settore per settore, ma dia conto del costo complessivo – per l’utente e per il contribuente, nell’immediato e nel futuro – dei programmi di sviluppo infrastrutturale. Questo elemento, ritenuto sempre più costitutivo della responsabilità del decisore, richiede una strumentazione valutativa *ex ante*, ma anche *ex post*, basata su misurazioni e comparazioni affidabili, che oggi manca.
- Un terzo motivo, infine, è quello dell’accettazione sociale delle opere che “consumano” territorio. Un tema di riflessione che riveste un interesse anche più generale rispetto al soggetto qui trattato è quello rappresentato da un’importante novità intervenuta in anni recenti: le opere pubbliche hanno perso la loro capacità di rappresentare in modo immediato e simbolico i valori della pubblica utilità e dell’interesse generale, non solo agli occhi di frange sociali e politiche minoritarie ma in termini più diffusi e profondi. L’esistenza di una relazione diretta fra opera pubblica e utilità sociale va ogni volta dimostrata⁵; esiste addirittura un diffuso pregiudizio nel senso dell’esistenza, invece, di una relazione inversa. Questo processo pretende dal decisore argomentazioni sempre più di dettaglio sottoposte al vaglio di arene extraistituzionali che non riconoscono più il confine fra dinamica sociale e vincolo tecnico, fino a ipotizzare anche la trasformazione della stessa progettazione in processo partecipato. Già da tempo le tre fondazioni lavorano su questo tema, segnalando l’impossibilità di tenerlo fuori dall’attenzione del legislatore italiano e la necessità di articolarlo in termini di migliore gestione dell’informazione e di procedure regolate e preventive di coinvolgimento delle popolazioni residenti nei territori su una base documentale verificata.

Infine un ulteriore motivo riguarda in modo specifico il nostro paese (insieme a tutti quelli che hanno rilevanti problemi di bilancio pubblico): a risorse decrescenti c’è un solo modo per evitare la logica dei tagli lineari e la drastica riduzione della spesa in conto capitale: migliorare le scelte allocative. Una vera *spending review infrastrutturale* non è obbiettivo raggiungibile nel brevissimo termine, ma un’azione che persegue questa finalità va progettata e portata avanti con metodo.

Questo capitolo del Rapporto intende proporre all’attenzione dei decisori politici il tema di una riforma – progettata e sviluppata nel medio periodo, ma avviata con alcuni interventi immediati – che colmi le principali carenze che il sistema italiano registra in questa area tematica che abbiamo definito delle “fasi propedeutiche”.

⁵ F. Karrer, *I conflitti ambientali: come prevenirli, come gestirli* (2004)

Il capitolo si divide nei seguenti paragrafi:

1. Selezione e prioritarizzazione degli interventi, allocazione delle risorse;
2. Valutazione dei progetti;
3. Strumenti per la gestione del ciclo del progetto;
4. Partecipazione dei cittadini;
5. *Procurement* e competenza delle stazioni appaltanti.

I paragrafi corrispondono a 5 aree di intervento prioritario che un disegno di riforma del settore dovrebbe privilegiare.

1. Selezione e prioritarizzazione degli interventi, allocazione delle risorse

Il recente *Studio comparato* prodotto nel 2012 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁶ – che pure si riferisce alle sole infrastrutture di trasporto e si sofferma in particolare sulle funzioni di pianificazione/programmazione e di valutazione dei progetti e quindi sull'efficienza delle scelte allocative – reca indicazioni che hanno valenza anche più generale e, soprattutto, fornisce una serie di elementi di comparazione che aiutano a misurare il ritardo italiano. Ad esso si farà più volte riferimento, anche nel tentativo di delineare un percorso per dare attuazione ad alcune delle indicazioni di *policy* che in quel documento sono state avanzate.

Sullo specifico punto della prioritarizzazione, il riferimento di base è invece già contenuto nelle “89 proposte” presentate da Astrid, *italiadecide* e ResPublica nella primavera del 2011⁷ che individuavano una delle maggiori contraddizioni della legislazione sulle infrastrutture strategiche introdotta nel 2001 proprio nella mancanza di un meccanismo di selezione delle priorità. Si propose in quella occasione:

- di “definire una lista breve di opere prioritarie la cui realizzazione rappresenta interesse strategico per l'intero sistema paese e creare una cornice istituzionale idonea all'affermazione di questo principio: incorporazione della lista nel programma nazionale delle riforme per l'Italia previsto dalle procedure connesse al semestre europeo e quindi delibera del Parlamento nell'ambito delle nuove procedure di decisione di finanza pubblica” (*proposta n. 87*);
- di “concentrare su un numero contenuto di infrastrutture strategiche le risorse derivanti dalla revisione delle politiche di coesione, anche con la finalità di migliorare l'attività di monitoraggio e valutazione” (*proposta n. 88*);
- di “rafforzare le attività di monitoraggio, misurazione e valutazione dei comportamenti e dei risultati dei soggetti pubblici coinvolti nella realizzazione delle grandi infrastrutture, previste peraltro da alcune recenti leggi di riforma: riforma del federalismo fiscale (l. 42/2009), riforma della contabilità pubblica e miglioramento della qualità

⁶ Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale; Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la programmazione ed i progetti internazionali; Nucleo di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici, *Studio comparato sui metodi internazionali di valutazione preventiva delle opere pubbliche dal punto di vista della fattibilità tecnico-economica* (2012).

⁷ “Le infrastrutture strategiche di trasporto, problemi, proposte, soluzioni: Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e coordinato dalla Fondazione Astrid, Associazione *italiadecide* e Fondazione ResPublica”, marzo 2011. Il presente capitolo rappresenta – anche rispetto a molte parti di quel documento del 2011 – in parte un approfondimento e una nuova formulazione degli stessi contenuti, in parte un aggiornamento e un aggiustamento del tiro.

della spesa pubblica (l. 196/2009), riforma della pubblica amministrazione (l. 14/2009), anche attribuendo un ruolo propulsivo e di raccordo alla Autorità di vigilanza per i lavori pubblici” (*proposta n. 89*).

A due anni di distanza, può dirsi che tutte le tre proposte hanno avuto riscontro, ma mentre per la prima e la terza si è trattato per ora di riscontri meramente normativi (che saranno di seguito commentati), solo la seconda ha visto importanti risultati concreti, attraverso una serie di delibere CIPE e il Piano di Azione Coesione, attuativi delle normative varate nel 2008, con i decreti 112 e 185 (vedi, in questo Rapporto, il Report opera relativo alla Napoli-Bari).

In riferimento alla prima delle tre proposte: l’assenza di un sistema trasparente e ancorato a parametri oggettivi di selezione delle priorità rappresenta una contraddizione particolarmente evidente per una legge – la n. 443 del 2001 – che è nata proprio dall’esigenza di istituire una corsia preferenziale e straordinaria per un numero circoscritto di opere strategiche ai fini dello sviluppo dell’intero paese. Tale limite non è invero attribuibile ai promotori di quella legislazione, ma piuttosto alle conseguenze che – su quel meccanismo – ha avuto la riforma del Titolo V.

Senza ripercorrere le note vicende del conflitto fra Stato e Regioni e della giurisprudenza costituzionale chiamata a dirimere tale conflitto, occorre prendere atto del fatto che lo Stato in questi anni ha rinunciato a darsi una sua strategia nazionale. Funzione che invece era stata esattamente delineata da una norma ormai dimenticata: l’art. 52 del decreto legislativo 112 del 1998 che definisce come “compito di rilievo nazionale” la “identificazione delle linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese”.

Occorre quindi registrare positivamente l’approvazione – nel dicembre 2011 – dell’articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 201. Anche se, è opportuno ricordare che già alcune (poche e generiche) parole venivano dedicate alle opere “prioritarie” dal decreto legislativo n. 113 del 2007. Inoltre, varie delibere CIPE e i successivi allegati al DPEF avevano (genericamente) identificato “priorità”, sia pure in termini assolutamente variabili, e perciò stesso, poco convincenti: “19, poi 9, poi 184, adesso 28, ecc.”⁸.

L’art. 41 ha prescritto che il Documento di Economia e Finanza rechi l’elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie, indicando anche tre criteri generali: a) coerenza con l’integrazione con le reti europee e territoriali; b) stato di avanzamento dell’iter procedurale; c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato. Le norme specificano poi che – delle opere prioritarie – si debbano indicare espressamente una serie di dati (opere da realizzare, crono programma, fonti finanziarie, quota coperta da capitale privato).

⁸ S. Maffii, R. Parolin, R. Scatamacchia, *Guida alla valutazione economica dei progetti di investimento nel settore dei trasporti*, Angeli, 2011, p. 12. Si può, inoltre, seguire l’evoluzione del tema delle “priorità” anche attraverso la lettura degli “allegati infrastrutture” al DPEF che si succedono negli anni (tipico, in questo senso, l’allegato al DPEF 2007-2011).

Queste norme possono provocare un primo duplice commento critico:

- in primo luogo, non si chiarisce il rapporto fra i tre criteri indicati. Infatti, il rispetto dello “stato di avanzamento dell’iter procedurale” ha come effetto di restare a lungo prigionieri delle priorità regionali cristallizzate dalla attuale programmazione; inoltre il rispetto del criterio della “possibilità prevalente di finanziamento con capitale privato” spinge a dare la precedenza a quello che si può finanziare (opere calde) rispetto ad opere fredde anche più urgenti (in merito alla troppo scarsa incidenza, in Italia, del PPP su opere fredde, si rinvia al capitolo di questo Rapporto dedicato al PPP). La norma potrebbe quindi essere modificata o interpretata – ad esempio – nel senso che i criteri b) e c) dovrebbero valere solo entro il recinto delle opere che rispondono al criterio a) di coerenza con le scelte europee. Ma questo non viene oggi previsto, lasciando quindi uno spazio ancora troppo ampio alla mancanza di trasparenza di ogni scelta finale;
- in secondo luogo, nessun riferimento viene fatto – da tale norma – ad altri parametri, quali il rapporto fra costi e benefici attesi da ogni singola opera, il rapporto fra obiettivi strategici, programmazione di settore e criteri per la selezione delle priorità.

Nonostante gli evidenti limiti di questa innovazione normativa, tuttavia con l’approvazione dell’art. 41 il sistema sembrerebbe comunque essere progredito verso un metodo più evoluto di prioritarizzazione.

Ma – come spesso accade – uno sguardo più ravvicinato alle complessità dell’attuazione costringe a conclusioni diverse. Infatti, dalla lettura dei documenti prodotti dopo l’emanazione della norma (DEF presentato al Parlamento nel mese di aprile 2012 con allegate linee guida del Programma delle infrastrutture strategiche, 10° Allegato infrastrutture, trasmesso al Parlamento il 1° ottobre 2012 in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2012) lo sforzo di identificazione delle priorità richieste dall’art. 41 non sembra essere approdato ad alcun successo, tranne quello ricavabile dall’espressione assai generica “*coincidono con il sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nella rete essenziale di trasporto TEN-T*”. Se poi si considera anche che il citato art. 41 fa comunque “salve le priorità già deliberate in sede CIPE”, si arriva facilmente alla conclusione che – di fatto – non esiste ancora un criterio effettivo e vincolante di prioritarizzazione e gerarchizzazione fra le oltre 190 opere deliberate dal CIPE alla data odierna.

Ora, è evidente che nessun paese delle dimensioni del nostro può gestire contemporaneamente un così alto numero di “priorità”. È la scala stessa che deve essere ridimensionata (a prescindere da ogni considerazione di merito).

Pertanto, si può affermare che, nonostante il progresso (formale) segnato dall’art. 41, e nonostante il valore analitico e informativo di alcuni documenti (fra i quali va segnalato, da ultimo, il 10° Allegato Infrastrutture del PIS), il sistema nel suo insieme appare ancora molto debole e per nulla trasparente e oggettivo nei meccanismi di prioritarizzazione e gerarchizzazione degli interventi e, se di selezione si può parlare, questa è semplicemente la selezione operata dalla pianificazione europea.

Ora, questo è veramente troppo poco.

Certo, è da sostenere ogni azione volta a valorizzare questa opzione perché anche una via così tortuosa può comunque servire a recuperare (via vincolo europeo) quelle “linee fondamentali di assetto infrastrutturale nazionale” di cui non vi è traccia nella *governance* infrastrutturale italiana. Tanto più che il sottoinsieme italiano della rete TEN-T essenzia-

le risponde a criteri ben fondati di analisi territoriale europea-italiana, sarà valido e vincolante fino al 2030, è stato identificato dal Consiglio Europeo “d’intesa” con il Governo Italiano a norma del Trattato UE e verrà approvato con Regolamento Europeo non derogabile da legge nazionale⁹.

Tuttavia, è difficile non vedere quanto tortuoso sia questo percorso. Occorre invece affrontare frontalmente il problema di fondo: la fortissima, perdurante, difficoltà del “sistema” a produrre strategie infrastrutturali che discendano da politiche pubbliche di medio-lungo periodo.

Non si sottovaluta lo sforzo di analisi compiuto da elaborazioni ministeriali, a partire dalle Linee Guida allegate al DEF dell’aprile 2012 e dal 10° Allegato¹⁰. Si evidenzia però la perdurante assenza di una strumentazione sempre più essenziale per un paese come il nostro, minacciato da un livello altissimo di incertezza; una strumentazione che tuteli un percorso di ottimizzazione nella allocazione delle risorse e di certezza dei flussi finanziari.

Dall’analisi di *benchmark* condotta dallo “Studio comparato” citato alla nota 6, emerge che, quanto alla fase di definizione degli obiettivi, in Italia “non mancano i documenti programmatici in tema di trasporti: Piano Generale della Mobilità, Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, Programma Operativo Nazionale Reti e Mobilità” (ma una lettura più ravvicinata di questi documenti ne rivela la povertà di raccordi reciproci, il mancato aggiornamento, oltre che il mancato nesso con la programmazione infrastrutturale). Insomma, “è mancata/manca una programmazione multimodale ed una coerenza delle programmazioni regionali con quella nazionale”.

Ancor meno è riscontrabile un percorso ordinato di programmazione intersettoriale, che abbracci anche infrastrutture non trasportistiche (energetiche, delle comunicazioni, ambientali) e sia in grado di porre su uno stesso piano e comparare su base oggettiva le esigenze complessive di sviluppo infrastrutturale: preconditione alla individuazione delle priorità.

Occorre allora partire dalle “politiche”: in Italia non esiste ancora una sufficiente esplicitazione degli obiettivi delle politiche pubbliche. Tanto meno una cultura e una prassi di definizione di tali obiettivi in termini quantitativi e misurabili.

Particolarmente istruttivo, invece, l’esempio britannico dei “National Policy Statements”, sottoposti a consultazione pubblica per tre mesi e poi approvati dal Parlamento, dai quali scaturisce l’indicazione delle infrastrutture prioritarie necessarie in ciascun settore e sulle quali viene aggiornato periodicamente il piano nazionale.

⁹ L’assunzione delle priorità europee come priorità nazionali avrebbe, inoltre, il vantaggio di contare sul cofinanziamento europeo delle stesse e ottenere una deroga al patto di stabilità sul finanziamento italiano delle stesse (una deroga per un importo spalmato intanto sui sette anni 2014-2020 del bilancio europeo). Sul piano delle regole questo significa anche sottoporsi a quelle stringenti di controllo europeo della spesa.

¹⁰ Ad esempio, per i cinque sistemi multiportuali (p. 170 del 10° Allegato), si rinvia a quanto sostenuto in questo Rapporto, al capitolo “Sviluppo dei porti e crescita dei traffici e dei commerci”.

Si riporta una tabella riassuntiva aggiornata al novembre 2012:

Table1 – National Policy Statements		
Published in Draft	Consultation period ended	Designation
Overarching Energy (EN-1)	24 January 2011	19 July 2011
Fossil Fuel Electricity Generating Infrastructure (EN-2)	24 January 2011	19 July 2011
Renewable Energy Infrastructure (EN-3)	24 January 2011	19 July 2011
Gas Supply Infrastructure and Gas and Oil Pipelines (EN-4)	24 January 2011	19 July 2011
Electricity Networks Infrastructure (EN-5)	24 January 2011	19 July 2011
Nuclear Power Generation (EN-6)	24 January 2011	19 July 2011
Ports	15 February 2010	26 January 2012
Waste Water (eg sewage treatment infrastructure)	22 February 2011	26 March 2012
Hazardous Waste (eg high temperature incineration)	20 October 2011	Late 2012 (anticipated)
Awaited	Consultation begins	Anticipated Designation
National Networks (ie strategic roads and railways, including strategic rail freight interchanges)	December 2012	December 2013
Water Supply (eg reservoirs)	To be confirmed	To be confirmed
Airports	To be confirmed	To be confirmed

Di particolare interesse, da una prospettiva italiana, l'effetto di "stabilizzazione" della decisione che potrebbe derivare da una procedura di consultazione pubblica su documenti di questo contenuto (vedi più avanti, par. 4, dedicato alle procedure partecipative).

Dall'aggancio a strategie di *policy* del genere indicato (e da un raccordo con la pianificazione territoriale) la programmazione dovrebbe evolvere verso un documento di piano in grado di:

1. ordinare le scelte del Governo e degli enti territoriali su macroobiettivi: sviluppo sostenibile, riequilibrio modale, attrazione di traffici, ecc. ;
2. offrire un quadro di riferimento agli investitori privati e coordinare l'offerta infrastrutturale e la *pipeline* degli investimenti;
3. gestire meglio la valutazione della "affordability" delle politiche di investimento, e quindi innalzare il livello di trasparenza per conto dei contribuenti e dei consumatori.

Un approccio in quattro stadi (*Infrastructure planning and prioritisation*)

Si propone in questa scheda una sintesi dell'approccio britannico alla definizione di una *policy* a supporto delle decisioni di medio lungo termine in materia di sviluppo infrastrutturale intersettoriale.

1. Il Governo, attraverso una struttura dedicata (il "Planning Inspectorate") definisce un set comune di obiettivi di piano a lungo termine, sviluppando le analisi già disponibili e confrontandole con i principali *drivers* della domanda infrastrutturale; gli obiettivi devono includere riferimenti a scenari di sviluppo economico, a standard e vincoli, nazionali e internazionali.

2. La struttura lavora con i Ministeri interessati per tradurre gli obiettivi strategici in esigenze settoriali di investimento, prendendo in considerazione le interdipendenze intersettoriali (es: obiettivi di riduzione delle emissioni di CO2) e la capacità delle infrastrutture esistenti di soddisfare la domanda aggiuntiva o standard di servizio più alti. Questa attività è focalizzata sui **programmi**, e non ancora su specifici **progetti** e considera le azioni e gli investimenti sia del settore pubblico che di quello privato.

3. La struttura aggrega le esigenze di investimenti dei vari settori e le compara con una serie di parametri ed analisi, incluso il *value for money* per il Paese, e quindi la *affordability* per i contribuenti, gli utenti e le imprese, la disponibilità e certezza di risorse, sia provenienti dagli utenti sia dalla fiscalità generale, il livello e il tipo di finanziamento richiesto e la sua disponibilità sul mercato, la capacità delle catene dell'offerta di progettare, costruire, mantenere e gestire le infrastrutture, gli impatti ambientali, il livello di resilienza richiesto all'infrastruttura. La struttura fornisce anche assistenza ai Ministeri per svolgere tali analisi di compatibilità all'interno dei settori.

4. La struttura lavora a stretto contatto con i Ministeri di settore per informare il Ministro di settore nei casi in cui è richiesta la gestione di problemi complessi: più efficiente gestione della domanda per ridurre l'esigenza di nuove infrastrutture (es. attraverso l'innovazione tecnologica), differimento di decisioni di investimento per consentire il miglioramento delle condizioni di *funding*, di *financing* e della catena dell'offerta, ricerca di fonti alternative di finanziamento (es: passaggio dal finanziamento pubblico al finanziamento privato).

Si tratta di un **processo iterativo**, basato sul dialogo regolare fra le strutture, allo scopo di affrontare i *trade-off*, all'interno e fra i settori. Durante tutte queste fasi la struttura supporta i Ministeri e ne valida le analisi; inoltre lavora in stretto contatto con i soggetti privati assicurando un continuo raffronto fra settori e una gestione delle interdipendenze nella definizione dei programmi di investimento e delle priorità settoriali.

Da un procedimento così strutturato discende un elenco di priorità molto serrato, ben comunicabile e indubbiamente dotato di una forza e di una legittimazione che si farà sentire nelle fasi attuative. Si rinvia per una un'immagine – anche visiva – delle **40 priorità britanniche** e del *framework* concettuale e regolativo da cui derivano – al documento: "National Infrastructure Plan: update 2012" (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/national_infrastructure_plan_051212.pdf).

Anche in Francia, si osserva una sequenza analoga: lo *Schema national des infrastructures de transport* (Snit), introdotto con l'art. 16 della legge n. 2009-967 del 3 agosto 2009, pubblicato in forma di bozza dal MEDTTL a luglio 2010 e poi in gennaio dell'anno successivo con varie revisioni. In quanto documento di pianificazione, contiene una visione dell'evoluzione delle infrastrutture di trasporto, senza il corredo di una valutazione approfondita del suo impatto socioeconomico. Sotto questo profilo non calibra gli investimenti sui vincoli di bilancio. Viceversa per gli interventi elencati si pospone al momento strettamente programmatico, la valutazione di impatto socioeconomico e l'analisi della sostenibilità finanziaria.

Come infatti stabilito dalla seduta del *Conseil de modernisation des politiques publiques* del marzo 2011, gli impegni di spesa dovranno essere valutati in una fase successiva, onde pervenire a una precisa gerarchia degli interventi, con conseguente rigetto di quelli incoerenti rispetto ai flussi finanziari disponibili. In altri termini, lo Snit identifica i progetti e le misure realizzabili per fare progredire il sistema dei trasporti, migliorarne la performance e inscrivere all'interno di una dinamica di sviluppo sostenibile, ma solo se saranno in grado di superare tutte le procedure di concertazione e di validazione in vigore sul piano legislativo e regolamentare, dentro il quadro dell'analisi costi-benefici, della valutazione delle specificità di contesto, della stima dell'evoluzione dei bisogni etc.

Oggi la Francia si muove su una lista di priorità centrata sul riequilibrio modale e articolata in 63 proposte destinate ad essere messe in opera nell'immediato: 28 progetti di sviluppo ferroviario; 11 progetti di sviluppo portuale finalizzati al miglioramento del trasporto via mare, conformemente al dettato della riforma portuale del 2008; 3 progetti di autostrade del mare a cui si aggiungono 28 progetti relativi alla rete stradale suddivisi fra 10 già dichiarati di pubblica utilità e 18 suddivisi a loro volta in 4 in risposta a esigenze di maggiore sicurezza, 8 a problemi che non vengono affrontati a livello locale, 6 rispondenti al fabbisogno di equità territoriale e di collegamenti.

In Italia, la Legge Obbiettivo – com'è noto – ha puntato sull'accelerazione procedurale ma non consente di definire il concetto di strategicità delle opere e – soprattutto – non aggancia il riconoscimento di tale carattere ad un sistema di valutazione trasparente, comunicabile e unitario, ma – al contrario – lo fa discendere da intese fra Stato e Regioni (in conseguenza delle previsioni costituzionali dell'art. 117) alterando – sin dalle origini – ogni possibile razionalità e unitarietà del sistema. Com'è noto, la legge obbiettivo non ha rielaborato il Piano Generale dei trasporti (1986, 2001) nella sua sostanza metodologica, ma ha modificato il parco infrastrutture in esso previsto. La crescita esponenziale del numero di opere strategiche – che in origine dovevano essere poche e disporre di finanziamento completo – riversate nel piano per il tramite dei Documenti di programmazione economica e finanziaria, ha poi avuto l'effetto di elevare il livello complessivo di entropia del sistema e di abbassarne la trasparenza.

Un terzo riferimento di comparazione – quello tedesco – vede invece una distinzione alquanto netta fra due livelli di pianificazione: quella “urbana” di competenza dei Länder e delle municipalità, e quella “infrastrutturale”, di competenza federale limitatamente agli ambiti di strade, ferrovie e navigazione interna, a cui si è aggiunta, dal 2011, la rete di distribuzione elettrica; minori sono invece le competenze federali in materia di porti, aeroporti, reti idriche e infrastrutture per il trattamento di rifiuti.

Lo “Studio comparato” (cit. nota 6) sottolinea come la pianificazione federale in Germania sia fortemente centrata sull'ACB. Questo ancoraggio, reso poi particolarmente efficace dalla disponibilità di Linee Guida scritte, consultabili e complete di parametri e valori base da usare nelle ACB pone su un piano corretto e “ragionevole” il rapporto fra pianificazione centrale e governi locali.

Tornando all'Italia, fermo rimanendo che dell'art. 117 della Costituzione italiana si propone comunque la modifica¹¹, il vero obbiettivo dovrebbe essere – anche a costituzione vigente – quello di rafforzare gli strumenti per rendere oggettive e legittimare maggiormente le procedure di prioritizzazione delle infrastrutture, soprattutto di quelle di interesse nazionale e sovranazionale. Questi interventi – anche a Costituzione vigente – potrebbero essere orchestrati in modo da sostenere davanti al giudice costituzionale italiano la “ragionevolezza” di una competenza statale piena nella selezione delle grandi opere prioritarie per l'economia del Paese, come accade in un ordinamento addirittura federale come quello tedesco.

L'intero sistema – e non solo quello delle opere “strategiche” – può essere riordinato solo attraverso la scelta “forte” di ripartire dalla definizione di un assetto territoriale insediativo – produttivo, residenziale e di servizio – di piano, secondo una concezione di trasporti e territorio da progettare e governare insieme.

Le infrastrutture di trasporto, energetiche, digitali, ambientali sono un mezzo non un fine; sono un mezzo per realizzare e far funzionare un assetto territoriale insediativo le cui linee fondamentali vanno definite prima a livello nazionale, secondo il modello del citato art. 52 del decreto 112/1998 (anche se verificate sia a livello europeo sia a livello regionale) e approvate dal Parlamento. In questa fase, che precede l'individuazione di specifici progetti, dovrebbero collocarsi quelle “attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese” con le Regioni, richieste dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, e ribadite dalla recente sentenza n. 39 del 2013. Ma da questo punto in poi – sia nello svolgimento operato attraverso la definizione dei piani settoriali, sia nella individuazione degli interventi necessari a dare corpo a tali scelte di assetto territoriale – sarebbero proprio le linee fondamentali dell'assetto territoriale già definite (e non più le intese puntuali da negoziare con ogni singola Regione) a fornire il quadro unitario di riferimento – vincolante per tutti – di una razionale programmazione infrastrutturale.

In essa il livello di competenza a decidere è ragionevolmente modulato in base alle fasi decisionali e – soprattutto – alla tipologia di opere, riconsiderando più esplicitamente il complesso delle stesse (puntuali, lineari e a rete), superando e aggiornando le distinzioni classiche (grandi/piccole; nuovo/manutenzione; etc.) e prestando maggiore attenzione a quelle relative alle informazioni e a quelle tradizionali (acqua, gas, fognature, etc.) che sono anch'esse gerarchizzabili. Quindi il discrimine dovrebbe essere rappresentato dalla diversa salienza delle stesse (internazionale/nazionale; interregionale; locale).

La tesi che qui si sostiene è che non basta puntare il dito sull'art. 117 Cost. poiché alcune evidenti incongruenze della revisione costituzionale del 2001 hanno potuto avere un effetto così negativo solo perché si sono saldate con la mancata definizione delle linee fondamentali dell'assetto territoriale (e con l'assenza di procedure, strutture ed atti a ciò finalizzati). È il combinato disposto di questi due fenomeni che ha prodotto il “blocco” programmatico che è sotto gli occhi di tutti: la programmazione strategica non esiste e al suo posto abbiamo una sommatoria di venti processi negoziali paralleli.

La revisione dell'art. 117 potrebbe facilitare il superamento del blocco, ma non lo garantisce. Occorre, invece, rivalutare le funzioni di definizione dell'assetto territoriale (invocate dalla norma disapplicata del decreto 112), collocare qui

¹¹ Vedi Rapporto italiadecide 2009: *Infrastrutture e territorio*, p.140. Proposta poi ripresa nelle 89 proposte delle tre fondazioni nel 2011.

– cioè a monte – un'autentica procedura di condivisione Stato-Regioni e quindi, a partire dalle politiche trasportistico-logistiche (ma non limitandosi a queste), definire processi di programmazione di medio termine coerenti con le “linee fondamentali”, rendendo obbligatori documenti di pianificazione settoriali a valenza quinquennale e con orizzonte ventennale e a *budget* illimitato.

Tutte le principali opere (anche quelle *ex lege* 443/2001) devono rientrare nel piano e le opere infrastrutturali di interesse non meramente locale possono essere realizzate solo se ricomprese nel piano. La violazione di tale prescrizione dovrebbe comportare la responsabilità contabile personale di chi autorizza.

In caso di urgenze, la normativa dovrebbe disciplinare procedura di inserimento straordinario.

Il piano dei trasporti e della logistica, a sua volta è multimodale e rappresenta il momento di conciliazione di differenti politiche di settore, che devono essere esplicitate; lavora a *budget* infinito sulla base dei dati previsionali SIMPT.

Pur considerando che un sistema di infrastrutture (come insieme di parti interagenti) non è una mera sommatoria di investimenti, separabili gli uni dagli altri, tuttavia le opere comprese nel piano dovrebbero essere comunque soggette ad ACB di sistema, ma anche individuale (semplificata e integrale, a seconda del livello di progettazione) con stime speditive sui costi (confidenza 50%), al fine di definirne la scrematura sulla base di una classificazione in tre classi (vedi “*Studio comparato*”, p. 152 e ss): tendenzialmente si scartano le soluzioni di classe C della segmentazione ABC – comunque sempre partendo dalle “linee fondamentali” di assetto del territorio – e si definisce il *ranking* nelle rimanenti due classi, A e B. Sulle opere eligibili deve essere prevista una fase di consultazione pubblica (vedi *infra*). Dovrà essere prevista una presentazione pubblica ufficiale del documento finalizzato in ogni capoluogo di regione (o gruppi di regioni limitrofe). Su questa base saranno assegnate le risorse per la realizzazione dei programmi ai ministeri con vincolo assoluto che non meno dell'80% siano destinate a opere di classe A. Le priorità nazionali vengono definite dal Governo – con un margine di discrezionalità, ma all'interno di regole basate sul ranking – e presentate al Parlamento.

Su queste premesse può poggiare l'estensione delle procedure della Legge Obbiettivo a tutte le opere rientranti nel piano, con centralizzazione dei procedimenti autorizzatori presso un'unica struttura interministeriale, che non funge da mero raccordo fra uffici indipendenti, ma ha competenze e poteri per rilasciare le autorizzazioni (sportello unico).

Una Unità speciale assiste l'attuazione dei progetti prioritari: questa attività, impegnando la credibilità del paese anche nelle sedi negoziali europee, non può che fare riferimento alla responsabilità diretta del Capo del Governo.

L'approccio sopra descritto a grandi linee – e che sarà comunque oggetto di ulteriori approfondimenti nei futuri lavori dell'Osservatorio – ha lo scopo di conciliare due necessità altrettanto importanti: la necessità di rafforzare gli strumenti di valutazione preventiva dei costi e dei benefici (che risponde ad una esigenza di trasparenza e legittimazione delle scelte infrastrutturali), e la necessità di tenere unita una visione d'insieme del processo di infrastrutturazione del territorio (le “linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale”), secondo la quale non esistono singole infrastrutture strategiche, ma solo infrastrutture che hanno (o non hanno) un proprio ruolo nel “sistema delle infrastrutture strategiche”. Che è poi la lezione della rete TEN-T essenziale (*core network*) nella quale ogni arco o nodo della rete acquisterà senso compiuto solo quando la rete sarà completata (2030).

In parallelo occorrerebbe procedere a due processi di riforma connessi:

1. il riallineamento delle procedure di approvazione degli interventi basati sul Piano nazionale e sulla valutazione degli investimenti con quelle di programmazione di bilancio.

La disciplina di programmazione della spesa pubblica dovrebbe prevedere un'indicazione vincolante e su base pluriennale delle risorse disponibili per investimenti infrastrutturali per l'insieme delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sotto settori. Solo questo dato può rappresentare il punto di riferimento finanziario essenziale per una valutazione della *affordability* della programmazione infrastrutturale e quindi per il suo razionale e trasparente dimensionamento. Finora si è infatti proceduto ad una "parzializzazione" degli investimenti, finalizzata ad attivare il maggior numero di interventi possibile con le risorse disponibili, confidando sul reperimento dei finanziamenti necessari al completamento delle opere attraverso l'"effetto volano", atteso dalla implementazione di un programma di consistenti dimensioni. Ma la mancanza di un riferimento unitario ha accentuato il grado di non leggibilità dei dati di carattere finanziario, dovuto alla moltiplicazione e dispersione delle fonti, oltre a produrre frequenti interruzioni degli *iter* e un innalzamento del rischio di interruzione dei lavori. L'AVCP raccoglie dati relativi alle opere incompiute, dai quali è scaturita anche una norma di legge: l'art. 44 bis del DL 201/2011 che ha istituito l'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute. È un primo segno della volontà del legislatore di affrontare questo tema che ha – fra l'altro – una serie di effetti collaterali poiché deprime l'indice di stabilità dell'intero sistema: si pensi, ad esempio, alla percezione e alla valutazione del rischio da parte degli attori, industriali e finanziari, coinvolti nelle operazioni di finanza di progetto, o alle difficoltà che incontra la formazione di un mercato delle garanzie assicurative sul modello dei *performance bond* americani. Oggi è necessario mutare direzione e puntare maggiormente sulla trasparenza dei dati finanziari, sulla certezza delle previsioni, su una maggiore responsabilizzazione di tutti gli attori. Per le (poche) opere prioritarie l'obiettivo della certezza dei tempi e dei costi, e quindi della qualità delle ACB (vedi *infra*) e della affidabilità della programmazione finanziaria, deve prevalere sul numero e sul volume di interventi attivati: è un cambio di mentalità che ci viene ormai imposto dalla necessità di riagganciare, anche su questo terreno, un rapporto propositivo con l'Europa.

2. La razionalizzazione dei rapporti fra Governo nazionale e Regioni nella definizione della programmazione infrastrutturale, del suo coordinamento con la pianificazione territoriale e nella distribuzione dei poteri decisionali in materia di infrastrutture di interesse locale, regionale o interregionale e infrastrutture di interesse nazionale.

Sarebbe auspicabile che tale riordino poggiasse su una riforma dell'art. 117, tuttavia la giurisprudenza costituzionale probabilmente lascia margini per un insieme coordinato di interventi razionalizzatori, anche a costituzione vigente. Tali interventi dovrebbero essere imperniati sia su una più chiara definizione e gerarchizzazione della tipologia di opere (come si accennava nelle pagine precedenti), sia sulla migliore definizione di "politiche" e di strategie di scala nazionale. L'attuale "Nota integrativa al bilancio di previsione" dei singoli Ministeri dovrebbe evolvere in un vero e proprio documento di *policy* che definisce anche in termini misurabili (e quindi verificabili), scenari di domanda, obiettivi di medio termine, parametri ed obiettivi strategici di mobilità, di qualità ambientale, di produzione energetica, di traffico merci, di servizi idrici e ambientali, di difesa del suolo, di connettività, ecc. Inoltre, la dimensione intersettoriale, e quindi il carattere integrato, di tutte le politiche che hanno una forte incidenza sul territorio dovrebbe

essere valorizzata e dotata di sedi specifiche di elaborazione¹². Le infrastrutture che entrano nella programmazione vanno, da un lato fatte discendere da tali obiettivi/strategie di scala nazionale – o meglio europeo/nazionale – dall'altro localizzate sul territorio e quindi integrate nei piani territoriali, attraverso procedure concertative fra Governo, Ministeri di settore, Regioni, Province e Comuni. In un “federalismo ben temperato” – a cui si ispira già tanta parte della giurisprudenza costituzionale e della stessa normativa vigente¹³ – è ragionevole che la posizione relativa dei soggetti e il quadro delle competenze sia variabile in ragione della posizione che ciascun intervento occupa all'interno della strategia.

Il Piano intersettoriale a *budget* illimitato si articola infatti in programmi di intervento con indicazione delle priorità – cioè quelle opere essenziali al perseguimento degli obiettivi generali – e delle risorse a copertura.

2. Valutazione dei progetti

Una gestione efficace ed efficiente di un progetto infrastrutturale, finanziato con fondi privati o pubblici, dovrebbe comportare un costante utilizzo di metodologie di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Nell'ambito pubblico italiano, le decisioni principali sono prese sul progetto preliminare. È qui che si concentra la tensione massima fra gli interessi e quindi l'interesse della politica.

Il concentramento delle decisioni principali sul preliminare, o sul preliminare rafforzato della Legge Obbiettivo, ha rincorso l'illusione di abbreviare i tempi della procedura e – per la legge obbiettivo – ha immaginato che l'eventuale *general contractor*, titolare del progetto, potesse mostrarsi più efficiente nel raccogliere le autorizzazioni necessarie per passare dal preliminare al definitivo. Ipotesi che si sono rivelate errate e che hanno contribuito all'esplosione dei costi.

Oggi occorre forse ripensare questa esperienza e prendere in considerazione un'altra strada, basata invece su un rafforzamento delle stazioni appaltanti – da ridurre di numero¹⁴ — e su una procedura di gara successiva all'approvazione del definitivo con progetti di qualità, tale da non ammettere sorprese né in materia di tempi né in materia di costi. Si rinvia, in proposito, al successivo par. 3 nel quale si ricorda fra l'altro che, nella migliore prassi internazionale, la decisione di finanziare l'opera avviene normalmente a valle della formulazione definitiva del progetto.

Utile potrebbe essere anche una norma che affidasse a stazione appaltante diversa da quella di promozione del progetto le competenze di aggiudicazione o almeno delle valutazioni di congruità tra preliminare e definitivo o tra definitivo ed esecutivo.

¹² Sulle criticità delle funzioni e delle strutture di pianificazione strategica nei Ministeri, sulla insufficienza di raccordo con la programmazione finanziaria e sulla scarsa capacità di comunicazione esterna, vedi “La pianificazione strategica nei Ministeri. Rapporto del Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato” (aprile 2008).

¹³ Vedi – ad esempio – il nuovo comma 4 dell'art. 3 del DPR 383 del 1994, introdotto dal decreto legge 185/2008.

¹⁴ Si rinvia, in proposito, al contributo di Paolo Urbani *Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica*.

Ma la prassi italiana presenta un doppio problema: da un lato, il progetto preliminare, così com'è ora impostato, non dà alcuna certezza sui costi e sui tempi finali, dall'altro le fasi che dovrebbero precederlo (conoscenza generale e pre-fattibilità) sono cancellate, "risucchiate" dalla decisione di finanziamento dell'opera, ne diventano un "di cui": le attività di valutazione di fattibilità (così come quelle di pre-*procurement*¹⁵) vengono prevalentemente viste come un obbligo meramente burocratico, da sviluppare solo alla fine della fase di formulazione del progetto, a giochi già fatti, senza il pieno coinvolgimento dei tecnici e di tutti gli altri stakeholders. Conseguentemente, tutte le analisi e i confronti comparativi risultano falsati sin dall'inizio a scapito della stessa credibilità del progetto e della sua bancabilità.

Questa distorsione è stata denunciata in innumerevoli scritti, è stata segnalata anche nelle sedi più autorevoli (Banca d'Italia)¹⁶, ed è stata messa a fuoco di recente dalle fondazioni/associazioni¹⁷.

Ma il dato più significativo è oggi ancora un altro: il fatto che lo stesso legislatore abbia dato un importante segnale con due decreti legislativi (n. 228 e n. 229 del 2011) e con un primo decreto attuativo del decreto legislativo n. 228, il DPCM 3 agosto 2012.

In primo luogo ci si sofferma sul d.lgs. n. 228 e sul DPCM di attuazione, dedicati alla valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche¹⁸.

L'obiettivo della nuova disciplina è molto ambizioso, in quanto la norma di delega (art. 30, commi 8 e 9 della legge n. 196 del 2009 che ha avviato un nuovo processo di riforma della contabilità pubblica e di armonizzazione dei sistemi contabili) fa riferimento alla finalità 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 nuova normativa è imperniata su un Documento pluriennale di pianificazione che deve essere predisposto da ogni Ministero (e che includerà il "Programma triennale dei lavori" già previsto dalle norme vigenti¹⁹). La nuova normativa – in sostanza – è volta a:

- 1) uniformare i documenti prodotti dai Ministeri secondo una struttura comune;
- 2) incorporare in questi documenti:
 - a. un'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali;
 - b. una esplicita valutazione e selezione delle singole opere da realizzare;
 - c. un'indicazione delle priorità;
 - d. una esplicitazione dei criteri per la valutazione *ex post*.

¹⁵ Vedi il successivo par. 5.

¹⁶ "Per assicurare l'efficienza della spesa occorrono analisi integrate, che consentano di individuare i fabbisogni sulla base della domanda, effettiva e potenziale; vanno inoltre valutati i costi e i benefici di soluzioni alternative per il soddisfacimento dei fabbisogni" (Relazione annuale 2010). Vedi inoltre: *L'efficienza della spesa per infrastrutture* (Seminari e convegni, n. 10), giugno 2012.

¹⁷ Pierluigi Coppola, *Fattibilità e priorità nelle infrastrutture*, in "Infrastrutture e competitività: 10 opere per la ripresa", *italiadecide*, 2012; Fabrizio Blassone, *Programmazione e gestione degli investimenti pubblici: un'agenda aperta*, idem.

¹⁸ Più avanti ci si riferirà invece al d.lgs. n. 229, dedicato al monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche.

¹⁹ Art. 128 del Codice dei contratti pubblici..

3) coordinare le valutazioni sui fabbisogni infrastrutturali con il completamento della revisione della struttura del bilancio, disposto dalla stessa legge n. 196 del 2009, e con i nuovi meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica sistematizzati e potenziati dalla recente evoluzione della *spending review*.

Ma un solo decreto di pochi articoli non poteva disciplinare per intero procedimenti così complessi, ed infatti l'art. 8 del decreto stesso fa rinvio a Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche che dovranno essere predisposte dai singoli Ministeri, sulla base di un Modello di riferimento uniforme. Il DPCM 3 agosto 2012 ha rilasciato tale Modello di riferimento. Pertanto, *il processo è in corso*: spetterà ora a ciascun Ministero predisporre le proprie Linee guida.

Un commento alle nuove norme

In un contesto che sotto questo profilo risulta – dalla comparazione internazionale²⁰ – arretrato e poco strutturato, il decreto 228 rappresenta un passo in avanti rispetto alle procedure di formazione dei piani triennali di cui all'articolo 128 del Codice dei contratti pubblici.

Da notare, fra l'altro, che la disciplina si estende anche alle opere “legge obbiettivo” (comma 7, dell'art. 2 del decreto 228) e quindi può contribuire a porre le basi di un effettivo meccanismo trasparente e oggettivo di “prioritarizzazione” e gerarchizzazione delle opere strategiche di valenza nazionale e internazionale (attualmente assente, come si è detto nel paragrafo precedente).

Fatte queste premesse, l'analisi condotta dal Gruppo di lavoro ha fatto emergere i seguenti rilievi:

1. Non risulta prevista né la comparazione dei Documenti proposti dai vari Ministeri né forme di coordinamento e consultazione con gli enti territoriali: ogni Ministero predispone il suo Documento e lo invia al CIPE per la approvazione. I passaggi successivi rimangono impregiudicati.
2. Gli Sdf continuano ad essere concepiti, da un lato come strumenti per ottenere i fondi per la progettazione (e non come studi fortemente correlati al primo livello di progettazione, del quale dovrebbe utilizzare, come input, dati affidabili su tempi e costi dell'intervento)²¹, dall'altro come strumenti interni alle amministrazioni, in sé “chiusi”, e con scarsi raccordi con la rete dei soggetti presenti sul territorio e con quelli che dovranno approvare i successivi progetti.
3. L'articolo 14 del Regolamento prevede inoltre che l'analisi costi-benefici venga attuata solo nel caso la fattibilità sia posta a base di gara ai sensi degli articoli 58 e 153 del Codice dei contratti pubblici. Sembrerebbe emergere un'interpretazione, alla luce dell'articolato del decreto 228, secondo cui per la predisposizione del Documento pluriennale di Pianificazione sia necessario utilizzare quantomeno studi di fattibilità estesi alle previsioni di cui all'articolo 14 del regolamento nel caso di gara, a differenza di quanto previsto dall'articolo 128 del Codice per la stesura del Programma triennale.

²⁰ Ancora una volta si rinvia allo Studio comparato, citato per esteso alla nota 6.

²¹ Vedi infra, par. 3. Strumenti per la gestione del ciclo del progetto.

4. Le norme non specificano se il Documento pluriennale debba essere sottoposto a VAS ai sensi del Codice dell'ambiente.
5. Non viene dato rilievo sufficiente alla valutazione *ex ante* di profili finanziari che rivestono un'importanza crescente in questo campo (PPP test, applicabilità di meccanismi di "cattura di valore", etc.).

Cattura di valore

In un altro capitolo di questo Rapporto vengono specificamente affrontate le tematiche del PPP.

Invece, per quanto riguarda la "cattura di valore" – che ha trovato finora in Italia ancora limitata applicazione²² – è possibile, per ora, sottolineare l'importanza del tema, rinviando ogni approfondimento ai futuri lavori dell'Osservatorio.

Infatti, sempre di più la realizzabilità stessa delle opere pubbliche sarà affidata alla capacità di adottare meccanismi tramite cui un'amministrazione pubblica, responsabile della realizzazione di un'infrastruttura (soprattutto di trasporto), trasforma in risorse finanziarie parte delle esternalità positive di cui beneficiano i proprietari dei terreni o immobili posti in prossimità dell'infrastruttura.

Tali meccanismi si classificano in tre categorie:

- 1) impositive
- 2) negoziali
- 3) immobiliari

Nel primo caso – meccanismi impositivi – la "cattura" avviene adoperando tributi che sono applicati a coloro che beneficiano degli effetti positivi derivanti dalla realizzazione dell'infrastruttura (proprietari di immobili, di attività commerciali e *developers*). I meccanismi negoziali sono basati, invece, su contributi monetari negoziati tra il soggetto realizzatore dell'infrastruttura e particolari beneficiari delle esternalità prodotta dall'opera: il coinvolgimento quindi non è imposto ma avviene su base consensuale. Infine i meccanismi di tipo immobiliare sono basati sulla internalizzazione delle esternalità tramite l'acquisizione in capo al soggetto che si occupa di realizzare l'infrastruttura di tutte o parte delle proprietà fondiarie che saranno interessate dagli effetti positivi.

Una precisa calibrazione di tali meccanismi è quindi funzionale a una valutazione preliminare e affidabile dei flussi di traffico che interesseranno l'infrastruttura, associata ad un'analisi economica delle aree attraversate. È attraverso tali analisi infatti che si definiscono al meglio i benefici economici prodotti dall'infrastruttura e i potenziali beneficiari.

Resta quindi fermo il principio che i meccanismi di cattura del valore dovrebbero essere adottati laddove i beneficiari individuabili siano limitati nel numero e le esternalità prodotte siano altrettanto limitate e valutabili. Gli esiti "politici" finali sono costituiti da: perseguimento di obiettivi di equità fiscale, atteso che al finanziamento dell'infrastruttura contribuiscono anche coloro che beneficiano in maniera più rilevante delle esternalità generate dall'opera; migliore organizzazione e utilizzazione del territorio posto in prossimità dell'infrastruttura.

Attualmente le esternalità positive prodotte dall'opera vengono di fatto catturate dai privati che si avvantaggiano dei flussi di traffico, realizzando ad esempio strutture commerciali, oppure dagli enti locali i cui territori sono interessati dall'attraversamento dell'infrastruttura viaria e che beneficiano di una crescita dei gettiti tributari. Sarebbe invece necessario che anche tali soggetti partecipassero al finanziamento dell'infrastruttura di trasporto.

In questo quadro, risulterebbero molto funzionali Linee guida per la valutazione *ex ante* della possibilità di attivare meccanismi di questo genere. Le norme in esame non considerano, invece, tale tematica.

²² Si rinvia, in questo stesso Rapporto e nel volume dello scorso anno ("Infrastrutture e competitività 2012") ai Report opera e alle note di aggiornamento relative alle opere: Quadrilatero Marche Umbria e Nuova stazione Tiburtina.

Ma, oltre a queste osservazioni puntuali sulle norme appena emanate, che possono apparire facilmente emendabili, rimangono ancora irrisolti problemi di un certo rilievo, che futuri interventi normativi potranno chiarire, quale ad esempio il fatto che – in materia trasportistica – i principali programmi triennali delle opere pubbliche vengono oggi predisposti dagli enti gestori (contratti di programma RFI e ANAS) e un percorso andrà comunque previsto per ricondurre questo dato alla logica di sistema che il decreto intende introdurre.

Tuttavia, la ricerca di quest'anno del Gruppo di lavoro²³ si è concentrata su tre aspetti – di fondamentale importanza e di valenza “sistemica” – che le norme in esame lasciano invece irrisolti:

Primo: Sul meccanismo delineato dalle norme sono destinati a scaricarsi difetti che stanno a monte: insufficienza e inaffidabilità delle valutazioni *ex ante* prodotte dal nostro sistema, le quali – se non superate – inficeranno inevitabilmente anche le valutazioni prodotte d'ora in avanti;

Secondo: Tali difetti risalgono, a loro volta, alla perdurante sovrapposizione e ambiguità (anche terminologica) relativa alle varie fasi del ciclo del progetto (argomento affrontato nel successivo par. 3 e nel contributo *Analisi causa-effetto dell'attuale inefficienza del sistema dei lavori pubblici: le strategie proposte dai consulenti senior di “Così, nei progetti internazionali”*);

Terzo: Non viene affrontato da questo decreto il nodo del rapporto fra valutazione tecnica (oggettiva) e autonomia della scelta politica.

Sul punto Primo:

Lo studio di fattibilità, così come definito dall'articolo 14 del Regolamento anche nella sua accezione più ampia, non consente certamente di ottenere la precisione (+/- 10%) e l'attendibilità necessarie ad assumere decisioni stabili: il livello degli studi tecnici (geologia, geotecnica, idraulica, ecc..) si limita ad analisi sommarie, la verifica dei vincoli (ambientali, storici archeologici, urbanistici, ecc..) non prevede alcuna forma di consultazione e la definizione dei costi è realizzata in via parametrica. Esso al massimo può garantire una graduatoria di massima, utile ai fini di una prima selezione delle opere da finanziare, accompagnata da un'analisi dei rischi che ciascuna opera presenta e da una identificazione dell'ordine di grandezza dei costi da sostenere. Ma ogni scelta impegnativa (decisione di finanziare l'opera) assunta su questa base può rivelarsi molto instabile, soprattutto per determinate categorie di opere.

Un secondo aspetto da considerare è la perdurante assenza di Linee guida uniformi²⁴, che consentano la comparazione fra le valutazioni e il loro allineamento sulla base di parametri comuni.

Finché questo problema non sarà risolto, ben pochi progressi potranno essere fatti.

²³ Che si è riallacciata a quanto analizzato e discusso già lo scorso anno all'interno dell'“Osservatorio”. Su questi specifici aspetti: Pierluigi Coppola, *Fattibilità e priorità delle infrastrutture*, in Osservatorio Infrastrutture e Competitività 2012: 10 Opere per la ripresa, *italiadecide*, 2012, p. 189-206.

²⁴ Da apprezzare il risultato recentemente realizzato da ITACA con la pubblicazione delle *Linee Guida per la realizzazione degli Studi di fattibilità* (24 gennaio 2013). http://www.itaca.org/documenti/news/LG%20ITACA%20SDF_Completo_240113.pdf che mettono a sistema l'esperienza maturata finora a livello regionale.

Le diverse categorie (e le diverse dimensioni) delle opere fa sì che non si possa pensare a un unico documento di Linee guida valido per la valutazione di infrastrutture di trasporto, energetiche, ambientali, ecc., così come non potranno essere valutate col supporto dello stesso strumento una rotatoria e un'autostrada.

Infine, le norme non considerano il problema della validazione esterna delle valutazioni, che dovrebbe rappresentare invece un presidio di serietà e oggettività delle stesse.

Sul punto Secondo:

Il decreto n. 228 “poggia” sulla disciplina oggi recata dall'art. 128 del Codice che però presenta alcune ambiguità e non definisce in modo adeguato i due diversi momenti decisionali: quello di avviare e finanziare la progettazione di un'opera e quello – successivo e distinto – di finanziare l'opera per realizzarla. In questo quadro di ambiguità si collocano alcune vere e proprie distorsioni normative (come il comma 6 dello stesso art. 128) che hanno portato ad assimilare lo Sdf ad una sorta di progetto pre-preliminare, portando così a 4 (ridondanti ed eccessivamente onerosi) i livelli di progettazione e quindi incentivando l'elusione delle norme.

Comunque, su questo punto si rinvia interamente al par. successivo di questo capitolo. Qui basta affermare che la soluzione corretta andrebbe trovata nella previsione di due distinte valutazioni dell'intervento (si evita volutamente la parola progetto): la prima all'interno dello studio di pre-fattibilità e di supporto alla decisione se avviare o meno la progettazione vera e propria; la seconda invece (Sdf) avente ad oggetto un progetto “stabile” e stime di costi e benefici affidabili, di supporto alla decisione di investimento e alle procedure di affidamento: questa “stabilità” si rifletterebbe – con effetti positivi – su tutto il seguito dell'iter.

Sul punto Terzo:

Senza ovviamente ripercorrere – neanche in termini sintetici – il dibattito teorico sui rapporti fra ACB e decisione politica e sull'alternativa ACB / Analisi Multi-Criteri (AMC), la vera difficoltà sta nel trovare nel nostro sistema un migliore equilibrio di quello attuale fra dati di fonte tecnica e sfera decisionale della politica. In primo luogo, questo obiettivo può essere raggiunto solo investendo di più nella fase propedeutica e nella valutazione *ex ante* dei progetti (che è una scelta politica di alto profilo): Studi di fattibilità e ACB fatte meglio e al momento giusto.

In secondo luogo, va rivalutato il ruolo della politica nella definizione delle scelte strategiche, riempiendo di contenuti la funzione di identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale e facendone un riferimento vincolante per tutti. In terzo luogo, le procedure di valutazione *ex ante* devono essere pensate come strumenti che servono ad aiutare (e non sostituire) il decisore politico in queste essenziali funzioni:

- portare alla luce una serie di dati conoscitivi che rendono trasparente il dibattito pubblico sulle infrastrutture e sui loro benefici sociali;
- elaborare più raffinate “gerarchie” di preferibilità entro le quali si deve comunque poter esercitare l'autonomia della decisione politica;

- mettere in moto un processo virtuoso per cui le analisi *ex ante* alimentano e arricchiscono le analisi *ex post*, le quali a loro volta rendono sempre più attendibili le future analisi *ex ante*;
- impedire spreco di denaro pubblico attraverso la determinazione di soglie sotto le quali la decisione politica non è libera, ma deve uniformarsi ad una regola;

Il sistema dovrebbe essere chiuso: cioè essere disegnato in modo da conseguire tutte queste finalità. Se il sistema rimane aperto (limitandosi a disporre che i progetti finanziati debbano essere accompagnati da Sdf, o anche da ACB) i suoi benefici rischiano di andare persi. È quindi necessario che si fissino – con norma vincolante – le regole di compatibilità fra singole opere e strumenti di pianificazione e le regole del *ranking* che dovrà risultare dalla comparazione delle valutazioni, nonché le soglie di esclusione/inclusione dalla decisione di finanziamento.

Tutto ciò manca nella normativa esaminata, ma dovrebbe essere rapidamente messo a punto se si vuole impedire che anche il nuovo filone normativo sia burocratizzato e venga vanificato dai soliti e consolidatissimi meccanismi elusivi.

Un sistema “chiuso” è invece quello descritto nelle pag. 152 e ss. dello “Studio comparato ...” del MIT, più volte citato (nota 6), dal quale dovrebbe invece partire il legislatore che volesse riformare il sistema in modo incisivo.

Una ulteriore criticità è rappresentata dalla insufficienza dei riferimenti alle iniziative di partenariato pubblico-privato. La estrema debolezza di una seria valutazione *ex ante* in questo ambito rappresenta una delle cause principali dei risultati davvero insoddisfacenti raggiunti finora dal nostro paese in questo campo. Ma su questo punto si rinvia ad altra parte del Rapporto.

Per quanto riguarda le valutazioni *ex post*, esse rappresentano, com'è ampiamente argomentato in letteratura, un complemento necessario di quelle *ex ante* poiché offrono il *feedback* necessario a migliorare progressivamente il sistema, evitandone lo scadimento a mera routine burocratica. Un manuale molto apprezzato a livello internazionale – il *Green Book* del Ministero del Tesoro britannico – include, infatti, in un unico organico documento entrambe i profili: *appraisal* (valutazione *ex ante*) e *evaluation* (valutazione *ex post*)²⁵. Può risultare anche interessante la consultazione del documento francese “*Evaluation des grands projets publics: diagnostic et propositions*” che mostra come l'approccio inglese – manuale metodologico, semplice e inclusivo delle due tematiche – sia stato studiato e mutuato in Francia²⁶.

Le nuove norme italiane sulla valutazione *ex post* sono recate dall'art. 6 del d. lgs. 228 e dalla sezione 4 dell'Allegato al DPCM 3 agosto 2012 “Modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle Linee guida”.

Si tratta, per ora, di indicazioni di carattere molto generale e introduttivo. Rispetto ad esse possono proporsi alcune annotazioni:

- le norme potrebbero sottolineare meglio il parallelismo fra valutazione *ex ante* ed *ex post*. Metodologia applicata e livello di approfondimento sono infatti molto simili e sarebbe forse opportuno trasmettere, anche nelle norme più

²⁵ La versione più recente (2011): http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf

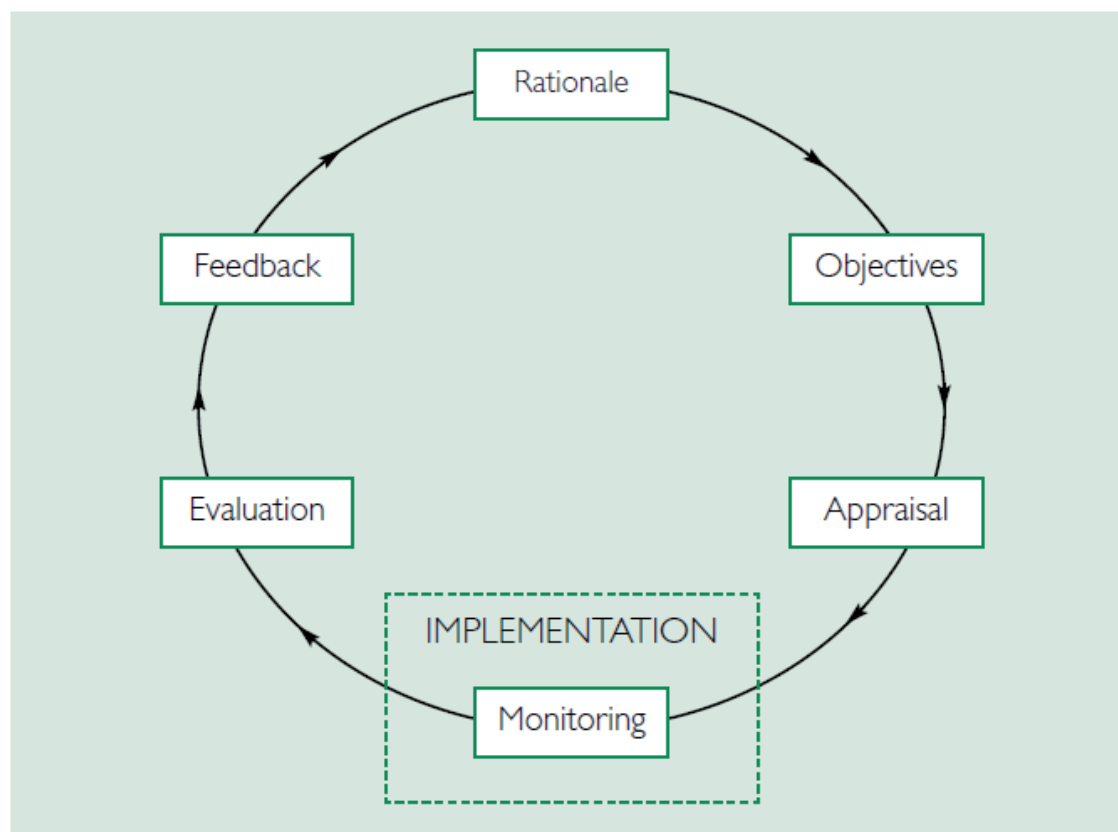
²⁶ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000761/0000.pdf>

generali quali quelle incluse nella fonte primaria, l'indirizzo che una valutazione *ex post* di qualità rappresenta – al pari di quella *ex ante* – il risultato di analisi robuste e metodologie rigorose;

- potrebbe anche essere introdotta nella normativa una specifica previsione di raccomandazioni con le quali la valutazione deve concludersi (sia ai fini della pianificazione, progettazione, aggiudicazione ed esecuzione di future opere, sia ai fini della loro valutazione). Questo riferimento avrebbe infatti l'effetto di sottolineare la circolarità del processo di valutazione (efficacemente descritto dal grafico ROAMEF di seguito riportato);
- infine, si osserva che manca nelle norme emanate ogni riferimento alla disseminazione dei risultati delle valutazioni *ex post*, ai mezzi di pubblicità e di conoscenza di informazioni che potrebbero costituire, se raccolte e interpretate, una base conoscitiva di grande valore per tutti i soggetti collocati lungo la filiera degli investimenti pubblici infrastrutturali.

Infine, il quadro si completa con il d.lgs. 229 del 2011, dedicato a quella attività intermedia – fra valutazione *ex ante* e valutazione *ex post* – rappresentata dal monitoraggio degli interventi. Per collocare i tre momenti (valutazione *ex ante*, monitoraggio, valutazione *ex post*) può risultare utile l'immagine grafica (tratta dal Green Book) del cd “ciclo ROAMEF” (Rationale, Objectives, Appraisal, Monitoring, Evaluation, Feedback):

BOX 2: ROAMEF CYCLE



Il d.lgs. 229 detta una serie di norme finalizzate ad obbligare tutte le amministrazioni pubbliche ad alimentare un sistema gestionale informatizzato comune contenente tutte le informazioni, sia finanziarie, che procedurali, che fisiche su ciascun intervento realizzato, non solo con la spesa aggiuntiva, ma anche con la spesa ordinaria (leggi pluriennali di spesa).

Questo sistema, che andrà completandosi con l'emanazione dei necessari DPCM attuativi, ha anche due ulteriori finalità:

- la prima è di consentire un controllo immediato dei ritardi rispetto ai tempi previsti e di verifica del mancato utilizzo dei finanziamenti pubblici, con l'effetto di fare scattare automaticamente un meccanismo di definanziamento dell'opera in caso di mancato avvio (art. 4);
- la seconda è quella di distinguere, in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero, fra risorse destinate alla progettazione – Fondo progetti – e risorse destinate alla realizzazione delle opere – Fondo opere – assicurando così le precondizioni per una migliore progettazione, finora resa difficoltosa anche dallo sfavore con cui la Corte dei Conti ha considerato ogni flessibilità nell'uso delle risorse assegnate alla realizzazione di opere.

Anche in questo caso, un primo elemento critico del decreto da mettere in rilievo è la quasi totale omissione della tematica del partenariato pubblico-privato, al quale vengono dedicate appena poche parole (art. 9).

In secondo luogo si osserva che il DPCM attuativo dell'art. 4 dovrebbe essere strutturato in modo da evitare che le amministrazioni, per evitare di incorrere nel definanziamento, vadano a comprimere proprio i tempi (e la qualità) di quelle attività “propedeutiche” le cui gravi carenze vengono segnalate in questo capitolo.

Si osserva, inoltre, che appaiono ancora scarsi i raccordi – allo stato attuale – fra questa nuova normativa e gli atti previsti all'interno del processo della “spending review”, che dovrebbe rappresentare un'occasione di unificazione e di sintesi dei numerosi dati che vari soggetti istituzionali raccolgono e monitorano, spesso con nomenclature e metodologie diverse, nel campo delle opere pubbliche.

Infine, le norme ancora mancano di rafforzare il nesso fra monitoraggio, valutazione *ex post* e *feedback* (secondo lo schema sopra riportato). Numerosi sono oggi i soggetti che “monitorano” vari programmi infrastrutturali²⁷, ma poche sono le tracce dell'utilizzo di tale mole di dati ai fini delle decisioni in campo infrastrutturale.

Si suggerisce, in proposito, di prendere in considerazione l'esperienza britannica *Infrastructure Cost Review*²⁸, lanciata nel 2010, con l'obiettivo di ottenere recuperi di efficienza della spesa per investimenti pari al 15%, cioè fra i 2 e i 3 mld di sterline/anno. Nell'aprile 2012 è stato pubblicato l'ultimo Rapporto annuale nel quale si registra puntualmente e sinteticamente la lunga lista di iniziative realizzate negli ultimi 12 mesi (p. 49-53)²⁹.

²⁷ Una rassegna viene riportata nella “Nota di sintesi” del 7° Rapporto sull'attuazione della “legge obbiettivo”, realizzato dal Servizio Studi della Camera dei deputati, in collaborazione con l'AVCP, disponibile alla pagina: <http://www.camera.it/1014>.

²⁸ http://www.hm-treasury.gov.uk/iuk_cost_review_index.htm

²⁹ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/iuk_cost_review_report2012_230412.pdf

Per quanto riguarda i sistemi di monitoraggio più evoluti oggi in corso nel nostro paese, merita di essere menzionata l'esperienza del Sistema Gestione Progetti, relativo alla gestione, verifica, monitoraggio e certificazione delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, confluite nel Quadro Strategico Nazionale (QSN) per il periodo 2007-2013.

Il sistema, progettato e realizzato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, viene illustrato all'interno del citato 7° Rapporto sull'attuazione della "legge obbiettivo", a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati e dell'AVCP (nov. 2012). In sintesi, le informazioni presenti in SGP relative ad ogni intervento riguardano sia i dati anagrafici, sia lo strumento attuativo di appartenenza, sia i dati sul piano economico e finanziario e sull'iter procedurale (con le date di avvio e fine, in fase di previsione e a consuntivo), sia – soprattutto – alcuni indicatori di realizzazione e di risultato.

3. Strumenti per la gestione del ciclo del progetto

Il ciclo del progetto definito dalle norme italiane (in particolare occorre partire dall'art. 128 del Codice per cogliere le contraddizioni del ciclo "italiano") non è allineato con le norme e le buone pratiche internazionali. Questo dato va assunto come punto di partenza di tutta l'analisi, anche se può apparire una affermazione molto radicale³⁰. I percorsi per raggiungere un necessario riallineamento devono essere programmati con realismo, ma l'obbiettivo è da tenere fermo, poiché questo disallineamento contribuisce ad elevare i costi e i ritardi nella realizzazione delle opere e deresponsabilizza sia gli amministratori che le imprese. Sul piano dell'armonizzazione con le norme e le prassi internazionali, è sufficiente partire dalle raccomandazioni contenute nel documento UE *Ten-T Large Projects – Investments and Costs* (2013)³¹ che, a pag. 13 specificano: "Definition of standards for the different phases of planning (pre-feasibility, feasibility, final project plan) is necessary". Già questa semplice raccomandazione trova oggi l'Italia impreparata ad accoglierla.

Si prova qui a definire in estrema sintesi le maggiori distorsioni:

- Nel nostro ordinamento non c'è traccia di uno strumento essenziale, definito – a livello internazionale – in modo univoco: Studio di pre-fattibilità, studio centrato sul contesto (e non sull'opera) e di essenziale raccordo delle ipotesi di intervento in esame con le pianificazioni, territoriali e di settore, esistenti³²;
- Lo Studio di fattibilità, così come definito dall'articolo 14 del Regolamento anche nella sua definizione più ampia (per non parlare della prassi), non serve allo scopo, in quanto non consente certamente di ottenere la precisione e l'attendibilità attesa: il livello degli studi tecnici (geologia, geotecnica, idraulica, ecc..) si limita a quello delle analisi sommarie, la verifica dei vincoli (ambientali, storici, archeologici, urbanistici, ecc..) non prevede alcuna forma

³⁰ Per una prima schematizzazione del tema, si rinvia al contributo *Razionalizzare il ciclo del progetto a cura dell'Associazione* "Così, nei progetti internazionali", pubblicato nel Rapporto 2012 dell'Osservatorio (p. 163-185).

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=83713>

³² Già nel Rapporto *italiadecide* del 2009 si descriveva la fase di pre-fattibilità, come la fase "volta alla verifica della compatibilità dell'idea progettuale con i documenti di programmazione e pianificazione di livello regionale e locale, nonché al confronto con gli interessi pubblici e privati (di categoria) e le politiche di sviluppo locale esistenti, di programmi comunitari in atto. Ciò al fine di acquisire un consenso preliminare, attraverso i necessari aggiustamenti di tracciato e di contenuto o al limite, di verificarne sin da ora l'impraticabilità politica e sociale della proposta progettuale".

di consultazione e la definizione dei costi è spesso realizzata in via parametrica. Esso inoltre non è uno studio di pre-fattibilità (con un nome diverso) perché è centrato sull'opera, e non sul contesto, ed è affidato – di norma – a professionisti che sono privi delle competenze necessarie ad elaborare uno studio di questo tipo. Rimane un ibrido: una sottospecie di progetto preliminare, come del resto sembra presupporre lo stesso comma 6 dell'art. 128 del Codice dei contratti pubblici ³³.

- Il risultato è che nel sistema italiano si verifica la successione e la sovrapposizione di un numero eccessivo di livelli di progettazione. Ciò determina, fra l'altro, che anche strumenti che dovrebbero avere tutt'altre finalità finiscono con l'essere interpretati come nuove figure di progetto. Il risultato è quello di favorire la deresponsabilizzazione di progettisti, imprese, stazioni appaltanti, amministratori pubblici: procedendo per successive approssimazioni, non ben definite, è più facile ritornare su scelte precedentemente assunte.

All'origine di queste distorsioni vi è un equivoco di fondo, che non è solo terminologico, ma logico e concettuale. Infatti, al di là dei diversi termini, la logica che guida i tre (se non quattro) livelli di progettazione italiani è quella di raggiungere un crescente dettaglio tecnico svincolato da altri criteri di programmazione generale, man mano che si procede verso la realizzazione di un'opera. Nel modello internazionale invece i livelli di supporto tecnico ed i livelli di dettaglio che ne conseguono, sono strettamente legati a momenti decisionali chiave nel ciclo di vita del progetto (per evitare equivoci, meglio sarebbe parlare di ciclo di vita dell'“intervento”):

Le norme dovrebbero isolare alcune fasi e collocarle secondo una sequenza logica e cronologica. Ciascuna delle fasi ha poi un profilo tecnico e uno di decisione politica.

³³ Nel Rapporto *italiadecide* del 2009 si affermava che in questa fase si “valuta la fattibilità dell'opera sul piano costi/benefici, ovvero la sostenibilità finanziaria, economica ed amministrativa, con la previsione anche delle possibili compensazioni, in opere, in sovvenzioni o finanziarie, che si siano eventualmente evidenziate nell'ambito della pre-fattibilità. Lo schema definitivo dello studio di fattibilità, nel suo complesso, è a questo punto sottoposto all'effettiva consultazione pubblica ai fini dell'acquisizione del consenso definitivo circa l'intervento sul territorio interessato.”

Molto sommariamente:

I. individuazione dei fabbisogni	Analisi di “prefattibilità”	
II. programmazione (in senso lato) e quindi individuazione di possibili interventi idonei a soddisfare i fabbisogni		
III. decisione di avviare alla fase della “formulazione” progettuale (comprensiva dell’analisi di fattibilità e dell’ACB) alcuni fra i possibili interventi individuati nelle fasi precedenti; decisione che implica la decisione di finanziare la progettazione		Proposta di selezione delle priorità sulla base di parametri tecnici
	Prima “Formulazione” progettuale (associata alla analisi di fattibilità)	Decisione sulle priorità (decisione di contenuto politico)
IV. decisione di procedere alla realizzazione dell’opera (sulla base di una idonea formulazione progettuale) e di finanziarla	Progettazione esecutiva	
V. avvio dei lavori		

Si sono collocate in una colonna a parte (a destra) le funzioni che attengono alla definizione di priorità poiché esse dipendono da una circostanza che teoricamente potrebbe non porsi (la disponibilità di risorse finanziarie inferiori a quelle necessarie a coprire tutti i fabbisogni); inoltre l’individuazione delle priorità può porsi come processo a più stadi e attraversare più fasi della sequenza cronologica. Nella colonna centrale si sono collocate invece le funzioni tecniche necessarie a supportare le decisioni e a realizzare gli interventi (in rosso quelle che possono propriamente definirsi “livelli di progettazione”).

Lo schema sopra riportato ha carattere sintetico e sommario. Una tabella più approfondita in cui vengono allineate fasi, documenti, decisioni e responsabilità del ciclo del progetto, viene riportata alla fine del presente paragrafo.

Rispetto a questo semplice schema le nostre norme – in più punti – non sono né chiare, né coerenti:

- a) a livello internazionale lo Studio di pre-fattibilità è uno strumento di supporto alla fase II: partendo dai fabbisogni, dalle previsioni della domanda e da altri elementi (ben noti e che è qui inutile ripetere) deve limitarsi a rispondere alla domanda se un’idea progettuale sia meritevole di essere sviluppata, all’interno di un determinato contesto o se siano da preferire diverse strategie progettuali o vere e proprie alternative. Questo indispensabile supporto alla decisione è di fatto ignorato nelle norme italiane e sottovalutato nella prassi, con effetti negativi su tutto il seguito. In un certo senso l’intera logica andrebbe invece capovolta: è proprio nelle fasi più precoci che sono necessarie la competenza e l’esperienza maggiori (proprio quelle di cui non dispongono le amministrazioni minori): è qui che

andrebbe previsto un ricorso snello a consulenze di alto profilo, esterne all'amministrazione o disponibili presso centrali di committenza;

- b) lo Studio di fattibilità, invece, rientra (secondo la letteratura e la nomenclatura corrente a livello internazionale) nella fase della “formulazione” del progetto ed è un elaborato che ha caratteristiche molto diverse: è riferito ad un progetto e deve contenere una serie di informazioni necessarie a supportare la decisione di investimento. In Italia invece le cose stanno diversamente³⁴: lo Sdf è stato caricato progressivamente di funzioni, fino a diventare esso stesso una specie di progetto che precede il preliminare.
- c) Livelli di progettazione (tre in Italia che addirittura, data l'evoluzione dello Sdf, diventano quattro) mentre, sul piano logico ne sono sufficienti due: uno per supportare una decisione di investimento (e deve quindi essere attendibile quanto basta a conseguire questo fine) e l'altra per avviare i lavori. È importante osservare che anche la normativa italiana, faticosamente, tende verso questo schema logico (vedi norme recenti³⁵ che “permettono” di ridurre a due i livelli di progettazione).

Due livelli di progettazione: è possibile?

I livelli di progettazione per un'opera pubblica potrebbero essere ridotti a 2, come peraltro già succede in molti altri paesi, così articolati:

Progetto preliminare avanzato ovvero tale da permettere di “individuare esattamente le caratteristiche tecniche, economiche e prestazionali del progetto da porre in gara”.

Progetto esecutivo così come già previsto nell'ordinamento Italiano.

I benefici sarebbero molteplici:

- si eliminerebbe un livello di progettazione “il progetto definitivo” che tra l'altro è pure il più dispendioso;
- le approvazioni verrebbero fatte su un progetto che già contiene un quadro di spesa certo. Non si capisce infatti l'utilità di approvare, così come succede oggi, un progetto preliminare che può essere smentito dal successivo definitivo per quanto concerne il limite di spesa;
- si eliminerebbe uno step approvativo con conseguente semplificazione dell'*iter* complessivo;
- eventuali varianti necessarie per l'approvazione del progetto verrebbero apportate ad un progetto preliminare avanzato, comunque più snello e semplice da emendare rispetto ad un “colossale” progetto definitivo.

³⁴ L'origine della sovrapposizione fra strumenti che hanno contenuti e finalità diverse risale alla “Nota su Identificazione del progetto, preparazione degli studi preliminari e struttura dello studio di fattibilità: nota esplicativa alla delibera CIPE del 9.7.1998, n. 70.”

³⁵ DL n. 1/2012 che ha modificato l'art. 93 del Codice dei contratti pubblici.

I momenti cruciali della decisione sono pertanto due: attorno ad essi, e proporzionatamente alle decisioni da prendere, dovrebbero essere concentrati i supporti informativi (di tipo economico, tecnico-costruttivo, ambientale, territoriale, economico-sociale e finanziario), le procedure autorizzatorie e quelle partecipative.

Ogni diluizione di queste connessioni logiche innalza il livello di incertezza e instabilità dell'insieme.

Ciò ci riporta quindi alle fasi del ciclo del progetto/intervento, che è utile ricordare e sarebbe importante seguire per allinearsi a *standard* internazionalmente riconosciuti:

- programmazione;
- identificazione (studi di pre-fattibilità e *Terms of Reference*);
- formulazione (studi di fattibilità e *preliminary design*);
- implementazione (*final design* e costruzione);
- valutazione finale.

Nella fase di programmazione non c'è bisogno di sviluppare alcuna progettazione particolare, anche se gli esperti incaricati della programmazione delle opere dovrebbero possedere un bagaglio tecnico di ampio spettro.

Nella fase di identificazione e tipicamente nella preparazione degli studi di pre-fattibilità si ricorre a valutazioni tecniche di larga massima (si è ancora in fase di *pre-design*), sufficienti per pervenire a stime dei costi delle opere, spesso con valutazioni parametriche, tali da consentire una stima di massima degli interventi e la convenienza di approfondirne gli studi e la progettazione (specificando nei ToR i servizi d'ingegneria necessari per le successive fasi, ed in particolare specificando le indagini di campo da realizzare nel primo e nel secondo livello di progettazione). Il "documento di identificazione" che ne scaturisce ha – nella prassi italiana corrente – una qualità insufficiente, anche perché la normativa tende a scoraggiare in ogni modo il ricorso a professionalità esterne all'Amministrazione. E invece si tratta di una fase breve ma ad alta complessità interdisciplinare, nella quale può giocare un ruolo decisivo non solo il mix di competenze economiche, normativo/amministrative ed ingegneristiche, ma anche l'esperienza pregressa.

Successivamente, nella fase di formulazione di un progetto, e tipicamente nella preparazione degli studi di fattibilità, il livello di progettazione dovrebbe invece essere spinto ad un livello di dettaglio sufficiente a determinare la migliore alternativa tecnica per soddisfare una certa domanda e a definirne realisticamente i costi e conseguentemente a valutarne la sostenibilità ambientale, sociale, economica e finanziaria.

In Italia tutta la fase dell'*identificazione* viene svolta (in maniera insoddisfacente) all'interno dell'Amministrazione, che né dispone al proprio interno (spesso per ovvi motivi di crescente complessità degli interventi) né può avvalersi in maniera snella ed efficiente di tutte le competenze tecniche necessarie proprio in questa fase. Successivamente, si coprono le inadeguatezze tecniche dell'Amministrazione delegando la progettazione alle imprese (con il ricorso massiccio all'appalto integrato). Infine, la debolezza dei RUP, sia in termini di competenza tecnica che di poteri decisionali, e la mancanza di una cultura amministrativa del *project management* completano il quadro di progressivo indebolimento di tutte le funzioni pubbliche.

La fattispecie del RUP ha posto in capo ai funzionari della pubblica amministrazione competenze e responsabilità ampie, spesso non commisurate alle risorse effettivamente disponibili negli uffici tecnici. Laddove invece il Regolamento di attuazione della “Legge quadro sui lavori pubblici” del 1994 rendeva possibile, ove l’Amministrazione non possedesse le risorse e le competenze necessarie, affidare all’esterno la maggior parte delle attività di supporto al responsabile di procedimento, con esclusione di quelle istituzionali.

È vero che dietro questi processi normativi si intravede, in molti casi, più che un disegno organico una mera esigenza di compressione dei costi dovuta alla crisi della finanza pubblica. Così come non poco hanno probabilmente influito suggestioni e semplificazioni che talvolta hanno visto nell’*outsourcing* generalizzato il superamento di ogni criticità.

Tuttavia è giunto il momento di individuare un percorso ragionato di riforma che – riallineando il Paese alle norme e alle pratiche europee – ridefinisca il confine fra il nucleo delle funzioni di indirizzo, controllo e raccordo che devono saldamente essere detenute dall’Amministrazione, potenziate e riqualficate (attraverso un processo di centralizzazione di funzioni e di strutture), e quelle di contenuto tecnico ed esecutivo che possono essere affidate a soggetti esterni o essere svolte obbligatoriamente da centrali pubbliche di committenza dotate di dimensioni e competenze adeguate (vedi il successivo par. 5)³⁶.

Giunti, infine, alla decisione di finanziare l’opera, esigenza primaria è che essa sia quanto più consapevole dei costi previsti. Tale decisione avviene quindi normalmente (fuori dall’Italia) a valle della formulazione definitiva del progetto.

Se si sceglie di farla avvenire prima, a valle dell’identificazione, la formulazione viene “adjusted to budget”, per evitare il rischio che si sfondi il *budget* del progetto già in fase di progettazione. In altre parole si deve consentire che in fase di formulazione ci sia l’eventuale ridimensionamento dello “Scope of Work a fronte dei probabili aumenti dei costi”, progettando in stralci funzionali. Il contratto che si usa con questo approccio è il contratto Design-Build. Tale contratto è notoriamente ad alto rischio “di sfondamento” del *budget* in situazioni di contesto variabile, e pertanto non è raccomandato dagli organismi internazionali per le infrastrutture civili (mentre in Italia è la regola per le infrastrutture strategiche).

Nella fase di implementazione si sviluppa infine la progettazione di dettaglio per le esigenze dell’impresa di costruzione.

Da una tale opera di riordino dovrebbe risultare senza equivoci che sia lo Studio di pre-fattibilità che lo Studio di fattibilità³⁷ non rappresentano propriamente strumenti di progettazione bensì documenti necessari per giustificare l’accesso a (ed il finanziamento di) fasi successive. Lo Studio di fattibilità deve essere inteso come una valutazione della convenienza a realizzare l’opera, basata – questa volta – su stime molto più realistiche dei costi e dei benefici attesi. Tale livello di attendibilità può dipendere (entro certi limiti) dal grado di complessità dell’opera. Per cui il livello di progetto necessario può spaziare da un preliminare “spinto” a un progetto molto meglio definito. Per esempio la anali-

³⁶ Sui limiti della normativa italiana in materia di progettazione e direzione lavori, e sui suoi effetti deresponsabilizzanti, si era già focalizzato il lavoro dell’Osservatorio dello scorso anno. Si rinvia, in particolare, al contributo di F. Satta e A. Romano, *Ridurre i tempi per le infrastrutture*, in “10 opere per la ripresa: Osservatorio Infrastrutture e competitività, 2012, *italiadecide*, 2012.

³⁷ Per una definizione standard di questi elaborati si può fare rinvio a: EC, *EuropeAid Cooperation Office, Project Cycle Management*, (march 2004); Asian Development Bank, *Pre-feasibility Study Guideline* (march 2011).

si di fattibilità di un tunnel alpino o di un ponte molto complesso richiede studi ed indagini di livello molto dettagliato.

Le norme italiane hanno cominciato a prendere atto di questa necessità di concentrazione e semplificazione delle fasi di progettazione, prevedendo la possibilità di ridurre da tre a due tali fasi, ma tale giusta innovazione – introdotta solo nel 2012 – è andata a calarsi in un contesto normativo che permane ambiguo e contraddittorio.

Sarebbe auspicabile che il legislatore prendesse atto del fatto che una seria riforma di questa materia può avere nel medio termine significativi impatti:

- sui tempi di realizzazione delle opere;
- sulla qualità delle progettazioni e delle analisi di fattibilità;
- sulla stabilità dei costi preventivati;
- sul livello del contenzioso.

FASI, DOCUMENTI PRINCIPALI, DECISIONI E RESPONSABILITA' NEL CICLO DEL PROGETTO

Fase	Documenti	Focus	Decisioni chiave	Opzioni decisionali
Programmazione	Programma nazionale di sviluppo	Quali sono le priorità di sviluppo del territorio e/o del settore in esame?	Programmazione territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • Scelta delle priorità • Settori di interesse • Tipo di assistenza richiesta • Modalità di finanziamento
Identificazione	Studio di pre-fattibilità	<ul style="list-style-type: none"> • Il progetto (intervento singolo) è in linea con le priorità di sviluppo? • Il programma (multi-progetti) è in linea con le priorità di sviluppo? 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisione di finanziamento sulla base di schede di identificazione del progetto (per interventi singoli) • Proposte di Finanziamento (per programmi, con schede di identificazione dei progetti) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accettazione, modifica o rigetto del progetto (per interventi singoli) • Valutazione di impegno delle risorse finanziarie (per programmi d'intervento)
Formulazione	<ul style="list-style-type: none"> • Studio di fattibilità (con progettazione di base) • Progettazione di dettaglio 	Il progetto è fattibile?	Decisione di finanziamento sulla base della Proposta di Finanziamento e della documentazione tecnica e amministrativa (Termini di Riferimento)	<ul style="list-style-type: none"> • Accettazione, modifica o rigetto del progetto (interventi singoli) • Valutazione di impegno delle risorse finanziarie (per programmi d'intervento)
Implementazione	<ul style="list-style-type: none"> • Programmi operativi annuali (attività, risorse, budget) • Rapporti di monitoraggio 	<ul style="list-style-type: none"> • I risultati sono correttamente monitorati? • Le risorse vengono impiegate efficacemente? • C'è bisogno di misure correttive? 	Decisioni sulla base dei documenti di valutazione in itinere	Mantenere o modificare le modalità di finanziamento
Valutazione	Rapporti di valutazione	<ul style="list-style-type: none"> • Sono stati raggiunti i risultati attesi? • I benefici sono sostenibili? • Quali lezioni si possono trarre? 	Decisioni sulla base del Rapporto di Valutazione	Mantenimento o modifica degli obiettivi e delle politiche di intervento
Audit	Rapporto di Audit	<ul style="list-style-type: none"> • I risultati sono stati raggiunti nel rispetto delle leggi e regolamenti vigenti? • Sono stati raggiunti i criteri di efficienza ed economia preposti? 	Decisioni conclusive basate sul Rapporto di Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimento, modifica o arresto delle attività • Eventuale recupero dei fondi allocati • Modifica dei progetti futuri • Aggiornamento delle politiche di sviluppo

4. Partecipazione dei cittadini

Sarebbe un errore credere che i processi partecipativi possano, da soli, risolvere alla radice il problema dei conflitti sulle infrastrutture, piccole e grandi che siano. Tali conflitti, infatti, riguardano spesso una sfera differente, quella della decisione, in quanto hanno origine da una oggettiva asimmetria fra vantaggi e svantaggi derivanti dall'infrastruttura. In tali casi si deve solo prendere atto che vi sono interessi legittimi contrastanti che possono/devono essere difesi dalla istituzione competente. È inutile cercare di convincere il piccolo comune che l'opera è di interesse più vasto: se è di interesse più vasto, il vero nodo sta nel fatto che essa andrebbe *decisa* dalla istituzione rappresentativa di quella scala di interessi, bilanciando correttamente responsabilità del decisore, diritto all'informazione, funzioni consultive e poteri di veto all'ente rappresentativo di scala inferiore. Insomma, nell'affrontare questo tema, occorre evitare confusioni tra disfunzioni del sistema di informazione e di partecipazione e disfunzioni del sistema della decisione.

Un'azione amministrativa in grado di attivare processi partecipativi può invece avere un importante effetto preventivo almeno nei confronti dei conflitti particolarmente acuti e violenti, avviandone la gestione su binari concreti e mettendo in luce una serie di dati che spesso non sono noti, neanche ai diretti interessati. Inoltre, accompagnata ad una corretta gestione delle decisioni, può avere effetti positivi su quei conflitti che assumono la forza di impedire scelte pubbliche rispondenti ad un riconosciuto e forte interesse generale (contribuendo a disinnescare poteri impropri di veto).

L'intervento delle popolazioni direttamente interessate attraverso forme partecipative deve mirare – e può riuscirvi con successo – a riportare la dialettica sulla natura del progetto piuttosto che sui valori di fondo di cui esso sarebbe portatore (tipicamente tutela del territorio *versus* sviluppo economico): i conflitti, così declinati, assumono infatti una portata generale che sposta la discussione dal piano locale del progetto a quello vasto dei principi, con il risultato – spesso – di travolgere anche interventi che potrebbero avere effetti positivi per le stesse popolazioni residenti nei territori interessati. I conflitti non incanalati in forme partecipative mature hanno la caratteristica di non raggiungere quasi mai il livello di analisi che permetterebbe di valutare e quantificare gli effetti di un'opera. Ciò avviene, in Italia, anche a causa della debolezza e scarsità delle ACB, e quindi di studi attendibili che misurino e rendano note (sia *ex ante*, che *ex post*) tutte le esternalità – e dunque anche quelle positive – delle grandi opere. Ad esempio, nel 2012, le Università di Bologna e di Firenze hanno validato un'ACB che ha evidenziato che nel caso dei cantieri della Variante di Valico a Grizzana Morandi (Bo) i benefici derivanti dalle opere compensative sono stati nettamente superiori ai disagi creati dagli impatti negativi (esternalità) generati dall'attività dei cantieri³⁸. Eppure si tratta di un'opera che ha incontrato forti resistenze sul territorio.

Proposte per l'introduzione anche nel nostro Paese di procedure istituzionalizzate di partecipazione pubblica preventiva in occasione della programmazione di grandi opere infrastrutturali sono in circolazione da tempo e sono state avanzate anche dalle tre associazioni e fondazioni firmatarie di questo Rapporto³⁹. Una proposta in questo senso ha di recente trovato posto anche in un ddl discusso nel Consiglio dei Ministri alla fine di ottobre del 2012 ma poi non presentato in Parlamento per il sopraggiungere della crisi politica (*Schema del disegno di legge recante norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio*, art. 4).

³⁸ Vedi rivista "Variante News" edita da Autostrade per l'Italia Spa, numero 29 del 2012.

³⁹ Nel Rapporto dell'Osservatorio del 2012 il tema è trattato dal contributo di I. Romano e A. Pillon, *Il dialogo con gli attori locali* (p. 221-235). Questo paragrafo parte da quelle analisi e ne rappresenta una successiva evoluzione.

Si sconta qui un ritardo evidente della legislazione italiana. Tuttavia, prima di introdurre una normativa statale ad hoc può risultare utile soffermarsi su alcuni aspetti problematici, messi in luce anche dall'esperienza di altri paesi ben più attrezzati del nostro in questa materia, e sviluppare una riflessione focalizzata sulle possibili interazioni fra questa innovazione normativa e le caratteristiche specifiche del "sistema" italiano.

In primo luogo occorrerebbe scongiurare il rischio che le procedure di partecipazione siano vanificate dalla ordinaria lunghezza e incertezza dei tempi (patologicamente accentuate in Italia) richiesti dal processo pianificatorio, progettuale, autorizzatorio, di finanziamento delle opere. Istruttiva, sotto questo profilo, può risultare l'esperienza francese dell'aeroporto di Notre-Dames-des-Landes, opera sulla quale il conflitto si è recentemente riaperto in forme molto radicali, pur essendo stata svolta già nel 2002-2003 una procedura di *debat public*⁴⁰. Secondo la stampa specializzata una delle cause di questo insuccesso risalirebbe al contesto geografico e temporale oggi mutato (rispetto al 2002-2003) in termini sia di componente socio-demografica della regione, sia di attori politici e istituzionali. È facile immaginare quanto questo fattore inciderebbe in un contesto come quello italiano, nel quale – giusto per fare un esempio – il primo studio di fattibilità della BreBeMi, opera tuttora in corso – risale al 1997!

In secondo luogo, per partire sempre dalla concretezza della situazione italiana, occorrerebbe accuratamente evitare che le procedure partecipative entrino in corto circuito e diventino pretesto per accentuare e giustificare quella che è una delle più gravi distorsioni del nostro sistema: l'abitudine a rimettere continuamente in discussione decisioni già assunte. Con effetti di deresponsabilizzazione delle amministrazioni e dei decisori politici.

L'introduzione di procedure partecipative dovrebbe, quindi, essere strutturata in modo da rappresentare un elemento di trasparenza e di facilitazione delle fasi decisionali, evitando di essere piegata alla logica interna di un sistema malato di instabilità, scarsa trasparenza e perenne reversibilità delle decisioni.

Il tentativo che va fatto è allora quello di ipotizzare una normativa sulla partecipazione quale opportunità per incidere anche su altre criticità e ritardi specifici della situazione italiana.

In particolare, si propone – in primo luogo – di tentare di collegare la soluzione del deficit partecipativo con quella di un altro fenomeno distorsivo, che con l'eccesso di conflitti spesso si intreccia: quello delle compensazioni. Nato da una corretta esigenza di bilanciare le asimmetrie distributive create da alcune infrastrutture, la compensazione si è trasformata sin da subito in un fattore incontrollato di innalzamento dei costi, di incertezza sui tempi di realizzazione, di allontanamento di potenziali investitori privati. Ma soprattutto, in uno strumento di rafforzamento proprio di quei poteri di veto che andrebbero invece ridimensionati; insomma in una distorsione delle funzioni pubbliche. Questo fenomeno dipende da un deficit di regolazione, anche nella comparazione con altri paesi che hanno, meglio di noi, saputo stabilire un nesso di relazionalità (*in link*) fra opera e tipo di compensazione⁴¹.

In secondo luogo, gli effetti "di sistema" della procedura di partecipazione pubblica dipendono strettamente dalla qualità e attendibilità della valutazione. La valutazione è preconditione essenziale della partecipazione e buona norma sarebbe che il legislatore sviluppasse le due procedure in parallelo. Dunque, la qualità della documentazione che viene posta alla base della procedura di partecipazione, e quindi degli Studi di fattibilità (o meglio ancora degli Studi di pre-

⁴⁰ http://debatpublic.fr/print.html?id=5&type=debats_mo_ouverts

⁴¹ F.Karrer, Le opere di compensazione, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 171-172 (2011).

fattibilità) e dei progetti: porre a base di una complessa procedura partecipativa un documento che si rivela – nelle fasi successive – inattendibile moltiplica gli effetti negativi dell'errore originario. La procedura partecipativa dovrebbe quindi avvenire obbligatoriamente su una documentazione, allo stesso tempo, più attendibile e meno tecnica di quella oggi rappresentata da molti *c.d.* “Studi di fattibilità”.

Infine, la procedura partecipativa – almeno sulle grandissime opere, così come su alcuni importanti scelte di pianificazione – utilizzata come strumento di aiuto alla decisione e quindi associata alla deliberazione degli organi rappresentativi, dovrebbe essere concepita come uno elemento di stabilizzazione delle decisioni di medio termine e messa al riparo dagli effetti del ciclo elettorale e del cambio di maggioranze⁴². Infatti, è proprio in questa mancanza di stabilità che risiede una delle più tipiche patologie del nostro sistema decisionale in materia.

Fra le varie forme partecipative di cui è ricca l'esperienza internazionale⁴³ il più vicino alle nostre esigenze sembra essere quella del dibattito pubblico previsto dalla normativa francese (di carattere consultivo). Tuttavia, non si tratta di trapiantare quel modello, che per molti aspetti è incompleto rispetto alle nostre esigenze, per altri non idoneo.

Occorre invece identificare i capisaldi di un confronto partecipativo radicato nelle specificità del sistema italiano, che potrebbero essere pochi e ben definiti:

1. I procedimenti di confronto partecipativo sono distinti logicamente dalle procedure decisionali: le patologie della decisione non possono essere (tutte) risolte dalla partecipazione, mentre è vero che tali patologie possono vanificare gli effetti della partecipazione stessa. Ciò che è invece importante è che il confronto partecipativo sia quanto più strettamente connesso – cronologicamente e funzionalmente – agli effettivi momenti decisionali. Ciò significa evidenziare la correlazione fra la decisione assunta dagli organi politici e amministrativi competenti e l'esito del confronto svolto, senza ipotizzare necessariamente un nesso causa-effetto. Dallo svolgimento della procedura di confronto devono decorrere tempi definiti, brevi e vincolanti, per l'assunzione di una serie di decisioni amministrative e politiche. Il momento partecipativo dovrebbe quindi rappresentare un'opportunità per concentrare il processo decisionale, e quindi tutto ciò che lo deve supportare (pareri, autorizzazioni, nulla osta, ecc.), attorno a pochi momenti ben scanditi (sostanzialmente due, come si dirà più avanti);
2. Pertanto dovrebbero essere presi in considerazione almeno due (o tre) livelli e corrispondenti procedure partecipative: (1) il confronto pubblico sullo studio di pre-fattibilità; (2) il confronto pubblico sulla formulazione progettuale che prelude alla decisione pubblica di finanziare l'opera (o di contribuire al suo finanziamento). Va poi considerata l'ipotesi di introdurre anche una terza forma di confronto pubblico: (3) quello sulle proposte di programmazione, qualora queste assumessero, nel processo di riforma, la rilevanza qui auspicata (vedi il paragrafo 1);
3. Il secondo dei procedimenti partecipativi sopra delineati (il “confronto sul progetto”) dovrebbe includere una finalità di “territorializzazione” del progetto e svolgersi in parallelo con la definizione – nelle sedi istituzionali, in forma trasparente e in collaborazione con tutti gli enti territoriali – del complesso degli interventi (oggi denomina-

⁴² Che non ci sembra essere, invece, quello che sta avvenendo a Genova dopo il dibattito pubblico sulla “Gronda”. In questo caso, infatti, il dibattito pubblico ha indubbiamente stabilizzato le conoscenze e posto fine ad una conflittualità diffusa sull'argomento, ma – non essendo dotato di alcuna rilevanza istituzionale – non ha vincolato in alcun modo le autorità responsabili dei vari passaggi procedurali a dare avvio ad atti formali. Ad oggi (aprile 2013) le procedure di VIA nazionale sono quasi ultimate e a queste dovrebbe seguire l'ultimo passaggio formale che consiste nella firma del Ministro.

⁴³ Vedi: *Libro bianco sui conflitti territoriali e infrastrutture di trasporto* (2009); I. Romano, Cosa fare, come fare, Chiarelettere, 2012.

ti) “di compensazione”, collegati funzionalmente all’opera principale, sia quelli a carico del promotore dell’opera principale, sia quelli eventuali di accompagnamento a carico di altri soggetti locali. L’enfasi deve essere qui posta sulla attuazione delle previsioni di piano non ancora attuate, o comunque su interventi che non sconvolgano la pianificazione territoriale già disposta, ma la attuino o la integrino con la finalità di fare della nuova infrastruttura una occasione di riordino del territorio. Potrebbe, ad esempio, ipotizzarsi che la procedura di territorializzazione si conclude con la definizione di una serie di misure, ciascuna delle quali deve sottostare ad almeno due delle seguenti condizioni:

- a. essere in stretta connessione funzionale con l’intervento progettato;
 - b. essere attuativa di uno strumento di pianificazione vigente;
 - c. apportare effetti migliorativi in termini di qualità ambientale, paesaggistica o territoriale;
4. I procedimenti partecipativi – e in modo particolare il “confronto sul progetto” – coinvolgono anche le amministrazioni di settore e gli enti territoriali. Si tratta qui di riprendere la proposta di una struttura di missione, funzionalmente preposta alla composizione degli interessi centrali e periferici e alla definizione del progetto e localizzazione sul territorio⁴⁴. L’attività di tale struttura – finalizzata alla localizzazione e “territorializzazione” dei progetti – si intreccia con la procedura di confronto partecipativo. Le riserve non sollevate e le posizioni assunte in questa sede non potranno essere contraddette da atti di diverso contenuto degli enti e delle amministrazioni stesse nelle fasi successive dell’*iter* attuativo, pena la nullità degli atti stessi; anche questo collegamento gioca un ruolo cruciale di “stabilizzazione” delle decisioni e di responsabilizzazione degli attori;
5. Le procedure partecipative dovrebbero essere coordinate e arbitrate da soggetti indipendenti e percepiti come tali dai cittadini. Non si tratta di creare nuove superfetazioni burocratiche, né di disconoscere il ruolo della PA, ma di gestire al meglio un dato di carattere sociale: spesso la diffidenza nei confronti dell’amministrazione promotrice dell’opera è diffusa e ciò allontana (verso posizioni di mera contestazione) coloro che non hanno fiducia nella trasparenza delle informazioni e nel pari trattamento di tutte le posizioni presenti. Il *report* finale del confronto da trasmettere alle autorità competenti deve invece essere imparziale, secondo una corretta distinzione di ruoli;
6. Una volta consolidato, il nuovo istituto potrebbe essere accompagnato da norme premiali nei confronti delle progettazioni che garantiscono la migliore integrazione nei rispettivi territori dal punto di vista dell’accettabilità sociale dell’intervento. Lo svolgimento di una procedura di confronto pubblico, con l’eventuale conformazione dei successivi progetti alle risultanze della procedura stessa, potrebbero essere considerate – con una gradazione da definire attraverso norme specifiche – titolo preferenziale di cui gli organi decisori devono tenere conto o parametro per l’aggiudicazione all’offerta economicamente più vantaggiosa, o – in casi circoscritti – condizione per l’aggiudicazione.

⁴⁴ Cfr. *italiadecide*, Rapporto 2009 Infrastrutture e Territorio, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 141-142.

In merito al punto 4, si riporta testualmente uno stralcio di quanto già veniva proposto nel 2009 nel Rapporto di *italiadecide* “*Infrastrutture e territorio*”:

“La struttura di missione è un organismo funzionalmente preposto alla composizione degli interessi centrali e periferici e all’elaborazione di un complesso di attività prodromiche alla realizzazione dell’opera, articolato in una sequenza procedimentale pluristrutturata. Funzioni, compiti e strutture sono disciplinati da apposito accordo, in quanto amministrazione “di durata”, ai sensi dell’art. 15 l. 241/1990.

La struttura di missione si articola secondo *due livelli*. Del primo livello, propriamente politico, fanno parte tutte le amministrazioni d’apice coinvolte dall’opera, e in ogni caso, l’amministrazione delle infrastrutture, quella dei beni culturali, dell’ambiente e della salute e, se del caso, quella dello sviluppo economico, attraverso i rispettivi rappresentanti (ministri, presidenti di Regione, di Provincia, sindaci o assessori delegati).

Al secondo livello, propriamente tecnico, vi partecipano tecnici a livello dirigenziale delle amministrazioni interessate, ivi comandati dalle amministrazioni di provenienza. [...] Nell’ambito dell’attività della struttura di missione sono svolte tutte le necessarie mediazioni tecniche e politiche tra gli interessi coinvolti, al fine di addivenire a un progetto dell’opera che tenga conto delle esigenze poste dalla tutela degli interessi medesimi, in una ragionevole e proporzionata strategia di composizione “in nome” dell’interesse alla realizzazione dell’opera”.

In merito al punto 5, è consigliabile non definire ulteriormente – in questa sede – la struttura della Commissione nazionale. Questa definizione potrà essere realizzata all’interno di un riassetto di altri organi centrali titolari di funzioni strategiche (*vedi proposta 10*, relativa alla istituzione di una Struttura centrale di pianificazione strategica).

Tuttavia, sul piano metodologico generale, è opportuno sottolineare come la nostra legislazione tenda a sottovalutare queste funzioni di valenza invece strategica, attribuendole impropriamente a strutture troppo esili (*vedi*, per il PF, la tormentata vicenda dell’Unità Tecnica Finanza di Progetto) o già oberate di funzioni operative. Questa tendenza riduttiva emerge anche dal ddl predisposto dal Governo nell’ottobre 2012 che, all’art. 4, comma 3, si prendeva cura di specificare che “la consultazione pubblica è avviata e diretta, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dal Provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio, in coordinamento con il Prefetto titolare della Prefettura-Ufficio territoriale del Governo della provincia capoluogo della Regione interessata”. Tale scelta riduttiva si riflette anche nella mancata predisposizione di risorse per le procedure di confronto, inficiandone alla base ogni potenzialità.

Rimangono poi le ulteriori raccomandazioni (in gran parte già formulate, lo scorso anno, all’interno di una proposta elaborata da *italiadecide* e *Avventura Urbana*):

Le norme di legge introdotte dovrebbero essere sperimentate durante un arco temporale sufficiente a fornire indicazioni in merito al loro assorbimento da parte di un ambiente amministrativo e decisionale complesso e conflittuale come quello italiano (3 anni).

In questa fase sperimentale è opportuno prevederne l’applicazione obbligatoria solo per alcune grandi infrastrutture di valenza nazionale e che impattano su territori vergini, escludendo comunque gli interventi che impattano su corridoi già esistenti. È comunque opportuno definire anche ipotesi di iniziativa dal basso: la legge potrebbe attribuire tale facoltà a uno o più consigli regionali, comunali o provinciali e a un numero determinato di cittadini. Le Regioni dovrebbero inoltre essere invitate – dalla stessa legge – ad adottare procedure analoghe per le opere di interesse regionale o locale.

Il procedimento di confronto partecipativo deve sempre avere ad oggetto elaborati tecnici leggeri e non specialistici. Anche il confronto sul progetto deve prevedere l'elaborazione di sintesi che semplifichino e rendano leggibili i documenti progettuali.

Il procedimento deve avere tempi certi e brevi: non più di 120 giorni dal momento in cui la documentazione di base, redatta in linguaggio non tecnico, viene consegnata.

Il procedimento si conclude con un documento non vincolante che dà conto con oggettività di tutte le posizioni e degli argomenti emersi nel corso del confronto. Il documento può recare proposte per l'“accompagnamento” dell'opera anche nelle fasi successive di progettazione e di esecuzione, con successive iniziative puntuali e di confronto o con l'istituzione di sedi fisse per la comunicazione, la pubblicità dei dati e il coinvolgimento degli attori locali. Il documento può anche proporre successive iniziative (patti a valenza territoriale) per facilitare la realizzazione degli interventi attraverso il concorso delle istituzioni locali, delle imprese e delle organizzazioni presenti sul territorio.

Chiarimento terminologico: confronto / consultazione

Il confronto partecipativo e la consultazione pubblica sono due concetti sostanzialmente diversi ed è opportuno – prima del varo di una normativa – metterne in evidenza le differenze. Il confronto partecipativo fonda le sue radici nella democrazia deliberativa, in cui le decisioni vengono prese in una discussione basata su argomenti. Il confronto è strutturato con modalità che facilitano l'ascolto reciproco e il dialogo fra attori con punti di vista diversi (individuati in modo da rappresentare, più ampiamente possibile, il ventaglio delle posizioni). È orientato a “mettere alla prova” gli argomenti, conducendo gli interlocutori ad apprendere nuove informazioni, a considerare nuove angolature del problema e a scoprire aree di interesse comune. In ultima istanza può – anche se non è sempre detto – generare delle alternative, inizialmente non prospettate, per la soddisfazione degli interessi.

La consultazione invece prevede l'espressione di un pubblico indistinto su opzioni costruite a priori. Non prevede ascolto, dialogo o apprendimento, non può generare opzioni aggiuntive, ma favorisce la quantificazione delle preferenze su delle scelte date. È un metodo da ascrivere agli strumenti di democrazia diretta (come i *referendum*) che si dimostra molto adeguato quando le alternative esistenti per risolvere un problema sono chiare a monte. Può essere facilitato dall'uso nuove tecnologie, con la cautela di compensare le asimmetrie esistenti nella capacità di espressione sul *web* da parte dei cittadini.

5. *Procurement e competenza delle stazioni appaltanti*

In questo paragrafo non si entrerà nel merito degli affidamenti dei lavori pubblici (cioè, nell'esame delle procedure di gara e dei criteri di aggiudicazione). Rimanendo nei limiti del titolo del capitolo, l'aggiudicazione è stata infatti considerata una fase già successiva alle cd "fasi propedeutiche".

Tuttavia, lo stesso affidamento richiede alla stazione appaltante una specifica "preparazione", oltre che la sussistenza di determinati prerequisiti. Questi aspetti tendono ad essere sottovalutati da chi concentra la propria attenzione solo sulle norme. E invece, nonostante il notevole dettaglio della normativa italiana in materia di aggiudicazioni (oltre 600 articoli tra codice e regolamento, per la gran parte dedicati proprio alle modalità di affidamento)⁴⁵, nonostante l'alto numero di istituti previsti e quindi di differenti possibilità offerte alle stazioni appaltanti e nonostante le numerosissime e frequenti modifiche introdotte con intenti migliorativi, la performance complessiva del *procurement* nel settore dei lavori pubblici continua a rimanere insoddisfacente. Sia le relazioni dell'AVCP, sia la letteratura confermano l'elevato livello del contenzioso in fase di affidamento e la diffusa presenza di pratiche corruttive, tipiche patologie che non possono che risalire a difetti del *procurement*.

La preparazione di un intervento infrastrutturale, da finanziare con fondi privati o pubblici, dovrebbe invece prevedere un costante utilizzo di metodologie di valutazione *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, ma anche una specifica strategia del *procurement* (e adeguati supporti) che non può limitarsi alla semplice adozione dei bandi tipo previsti dall'art. 64 del Codice dei contratti pubblici.

Fermo rimanendo che la migliore riforma del *procurement* passa per una drastica riduzione e qualificazione delle stazioni appaltanti – come si dirà più avanti e come viene approfondito, in questo Rapporto, dal contributo di Paolo Urbani, *Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica* – occorre ammettere che oggi, mediamente, le stazioni appaltanti italiane non dispongono delle informazioni e delle competenze necessarie ad impostare gli affidamenti nel modo più efficace. Non si tratta solo di scegliere la procedura di gara più idonea, scelta che comunque richiede un livello di chiarezza sulle finalità che si perseguono e una serie di informazioni che spesso mancano alla stazione appaltante. Si tratta anche di avere una visione più ampia che si estende fino alla rete dei futuri subcontratti – da un lato – e dall'altro è in grado, per gli affidamenti di opere più complesse o in partenariato pubblico-privato di considerare l'intera "catena dell'offerta", cioè l'insieme delle transazioni e dei soggetti (industriali, finanziari e finanziario-industriali) che saranno coinvolti nella realizzazione, nel finanziamento e nella stessa gestione dell'opera realizzata. Una chiara visione d'insieme, e preventiva, di questi elementi trova poi espressione in una "strategia" del *procurement* adatta all'intervento che si intende realizzare; tale strategia favorisce il buon andamento successivo delle operazioni e riduce il rischio di insuccessi.

⁴⁵ Ma bisogna aggiungere anche altre norme, non incluse nel codice ma incidenti sulla stessa materia: dal piano contro le mafie (legge 136 del 2010) alla legge anticorruzione (legge n. 190 del 2012) alla legislazione speciale sugli interventi programmati nell'ambito del Quadro strategico nazionale (legge n. 2 del 2009), fino alle norme speciali per categorie specifiche di lavori (appalti nel settore della difesa, affidamenti in regime di emergenza, ecc.). In questa congerie di norme si collocano anche i commi 5 e 6 dell'art. 15 del Regolamento di attuazione del Codice, dedicati ad un documento preliminare all'avvio della progettazione, nel quale dovrebbero essere tracciate anche le linee di quella che viene qui definita "strategia del procurement". Sarebbe molto utile svolgere una verifica sulla concreta attuazione di queste norme da parte delle stazioni appaltanti italiane.

Prima di intervenire normativamente su istituti ormai molto articolati e allineati sulle norme europee (in molti punti anche al di là delle normative europee, in quanto estesi agli appalti “sottosoglia”) si tratterebbe di fornire – dal centro – maggiore supporto concreto alle stazioni appaltanti.

Quella che si propone è una sorta di messa a valore e sistematizzazione in parte dell’attività della AVCP, ma soprattutto della ricerca nel campo dell’economica degli appalti, finalizzata all’emanazione di Linee guida (costantemente aggiornate e pubblicate sui principali siti istituzionali) orientate alla gestione del *procurement* per la realizzazione di opere infrastrutturali da parte delle stazioni appaltanti. Le linee guida (anche attraverso questionari) dovrebbero consentire, in primo luogo, una autovalutazione delle capacità delle singole stazioni rispetto agli obiettivi dati, con una matrice dei rischi (e quindi della complessità dell’intervento programmato) e del livello di capacità richiesto agli altri attori che dovranno intervenire, oltre che delle condizioni del contesto ambientale. Da tale matrice la Guida dovrebbe giungere alla definizione delle raccomandazioni, sia relativamente alla scelta della procedura di gara, che del criterio di aggiudicazione, nonché a una serie di “percorsi” raccomandati ai fini della organizzazione della strategia complessiva del *procurement* (organizzazione dei tempi, *partnership* con altri soggetti o delega di funzioni, gestione delle consulenze, coperture assicurative, raccomandazioni per la prevenzione dei principali rischi, ecc.). Non una guida alla normativa e alla giurisprudenza, dunque, ma piuttosto un vero e proprio strumento per la gestione strategica degli affidamenti in ambito infrastrutturale.

Un documento con queste caratteristiche (un esempio è ricavabile dalla Infrastructure Procurement Routemap del Tesoro britannico⁴⁶) che supporti le stazioni appaltanti nell’utilizzo delle norme ma soprattutto nelle dinamiche del mercato dei lavori pubblici e le indirizzi verso le soluzioni più efficaci può risultare forse più utile di ogni ulteriore innovazione normativa. La sua effettiva implementazione potrebbe offrire, inoltre, una base conoscitiva di orientamento per lo stesso legislatore.

Ciò, in particolare, nella prospettiva di quella crescente qualificazione delle stazioni appaltanti che dovrebbe essere indotta dal processo di accorpamento promosso dalle norme sulla Stazione Unica Appaltante: l’art. 13 della legge 136/2010 (Piano straordinario contro le mafie) e il DPCM 30 giugno 2011 attuativo, nonché l’art. 33, comma 3, del Codice (introdotto nel 2011), oltre ad alcune leggi regionali.

Com’è noto, il numero abnorme di stazioni appaltanti (37.000 articolate in oltre 60.000 centri di spesa) rappresenta, di per sé un ostacolo insormontabile sulla via dell’efficienza e della competenza. Il loro stesso censimento è un obiettivo non semplice, come indicato dall’Atto di Segnalazione n. 1 del 12 gennaio 2012 dell’AVCP, nel quale viene prospettata l’istituzione di uno sportello unico di rilevazione delle stazioni appaltanti, funzionale – a sua volta – all’introduzione di “un sistema che ne valuti le capacità amministrative e gestionali e le classifichi per classi di importo o per tipologia di contratti così da consentire che ogni amministrazione indichi gare e gestisca contratti in relazione alle proprie capacità strutturali, in modo rispettoso della normativa e, soprattutto, in modo efficiente, efficace e trasparente”.

Come si può evincere dalla recente “Rilevazione sul funzionamento della Stazione Unica Appaltante” (2012) realizzata dal Ministero dell’Interno, in attuazione del DPCM 30 giugno 2011, il processo di accorpamento – per come delinea-

⁴⁶ http://www.hm-treasury.gov.uk/d/iuk_procurement_routemap_guide_to_improving_delivery_capability_280113.pdf

to dalle norme vigenti sopra citate – procede molto a rilento: 13 SUA (distribuite nelle quattro tipologie descritte dalla rilevazione: provinciali, regionali, presso il Provveditorato alle OOPP, associazioni di comuni) che hanno accorpato 477 stazioni, di cui 205 comuni. Inoltre non è ancora ampio il campo dei servizi offerti dalle SUA esistenti: spesso tali servizi si limitano alla predisposizione del bando e all'aggiudicazione provvisoria, mentre solo 3 SUA forniscono servizi nel campo del *project financing*, dove invece si registra una gravissima carenza di adeguate competenze (si rinvia, in proposito al capitolo di questo Rapporto dedicato al PPP).

Del tutto esclusa, anche dall'ambito delle SUA, rimane la marcata carenza delle stazioni appaltanti italiane in materia di *project management* che è elemento strategico negli appalti infrastrutturali. La figura del RUP (Responsabile Unico del Procedimento) è, nel nostro ordinamento⁴⁷, debole. Essa andrebbe riqualficata rendendo obbligatori requisiti tecnici più elevati e qualifiche ed esperienze professionali adeguate alla complessità dell'opera.

La stessa iniziativa andrebbe promossa in direzione della qualificazione del *procurement specialist*⁴⁸.

A questo fine, per rendere permanente l'accrescimento della competenza sul *procurement* pubblico e disseminare le Linee guida, sarebbe utile costituire un centro di formazione – eventualmente presso l'AVCP – con lo scopo di disseminare e aggiornare il materiale e formare gli operatori pubblici in prima linea. L'iniziativa potrebbe progressivamente evolversi in un scuola permanente di *procurement* pubblico per gli affidamenti di opere complesse e per le operazioni di partenariato pubblico-privato (e quindi in collegamento con l'UTFP) in cui siano coinvolti aspetti di contabilità pubblica, economico-finanziari oltrechè quelli giuridico-amministrativi e di strategie del *procurement*.

Infine, il processo di accorpamento delle stazioni appaltanti dovrebbe accompagnarsi – secondo le raccomandazioni più volte formulate dall'AVCP – ad un accentramento anche di specifiche funzioni tecniche, quali la valutazione dell'anomalia dell'offerta, la progettazione, la valutazione delle offerte per gli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Si ricorda, in proposito, che, a partire dal 1° gennaio 2013, per effetto dell'art. 6 bis del Codice dei contratti pubblici, introdotto dal DL n. 5/2012, tutta la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice viene acquisita presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, istituita presso l'Autorità. La BDNCP è quindi diventata il punto di raccordo delle amministrazioni certificanti e permette ormai di centralizzare il processo di controllo dei requisiti, “consentendo, a regime, una verifica in tempo reale delle informazioni relative al possesso di quelli di ordine generale, tecnico ed economico, mediante accesso ad un unico sistema” (Rel. AVCP, p. 83). Si tratta di un processo di centralizzazione che – è auspicabile – potrà preludere ad ulteriori risultati nella medesima direzione.

⁴⁷ Art. 10 del Codice dei contratti pubblici.

⁴⁸ Per le ultime due aree di intervento, si rinvia – in questo Rapporto – al contributo *Analisi causa-effetto dell'attuale inefficienza del sistema dei lavori pubblici: le strategie proposte dai consulenti senior indipendenti* di “Così, nei progetti internazionali”. Inoltre, è utile fare riferimento anche al contributo *Razionalizzazione del ciclo del progetto*, a cura dell'Associazione “Così, nei progetti internazionali”, in “10 opere per la ripresa: Osservatorio Infrastrutture e competitività, 2012, *italiadecide*, 2012.

Analisi causa-effetto dell'attuale inefficienza del sistema dei lavori pubblici:

a cura di Associazione "Così, nei progetti internazionali" *

Presentazione del documento

Il presente documento intende fornire un contributo per l'individuazione delle relazioni di causa-effetto tra i principali problemi del sistema italiano dei lavori pubblici. Sulla base di tale analisi, il documento evidenzia le strategie di breve-medio periodo che possono riportare efficacia ed efficienza nella gestione del progetto, con particolare riferimento alle fasi iniziali del ciclo di vita del progetto.

Il documento è articolato nelle sezioni:

Sezione 1. Analisi del contesto.

Sezione 2. Analisi causa-effetto dei problemi.

Sezione 3. Individuazione delle strategie di breve-medio periodo.

Sezione 4. Conclusioni e proposte.

1. Analisi del contesto

1.1 Lo sviluppo del Quadro Normativo e Regolamentare nell'ultimo ventennio

L'attuale crisi italiana del settore dei contratti pubblici ha radici lontane.

Il 1° gennaio 1993 nasce in Europa il Mercato unico di servizi, forniture e lavori.

La Commissione pubblica il documento *Project cycle management*, che stabilisce le regole comunitarie per la gestione dei progetti nel nuovo contesto sovranazionale.

Da quella data, in Europa inizia il progressivo fenomeno di aggregazione e rafforzamento organizzativo delle imprese di costruzioni e d'ingegneria, che devono competere in gara internazionale, su scala europea, per l'acquisizione dei grandi progetti d'infrastruttura.

* Gli esperti di "Così, nei progetti internazionali" sono: ing. Angelo Bianchi, ing. Carlo Florio, ing. Antonio Valerio Di Michele.
Contatto: kang.bia@libero.it.

Sul mercato europeo delle costruzioni, oltre ai tradizionali gruppi francesi, tedeschi e inglesi si affermano, in posizioni di *leadership*, grandi imprese spagnole ed austriache.

L'Italia previene questo processo e, immediatamente prima della partenza del Mercato unico che obbliga i committenti pubblici alle gare europee, organizza la grande assegnazione senza gara alle prime 40 imprese italiane del Programma "Alta Velocità".

Nasce di fatto un cartello, che segnerà l'avvio di logiche distorsive e non competitive nel mercato italiano dei lavori pubblici.

Il quadro normativo e regolamentare italiano di recepimento delle direttive comunitarie sul Mercato unico dei lavori pubblici si completa in Italia nel 1999, lasciando il Paese per sette anni in un vuoto normativo.

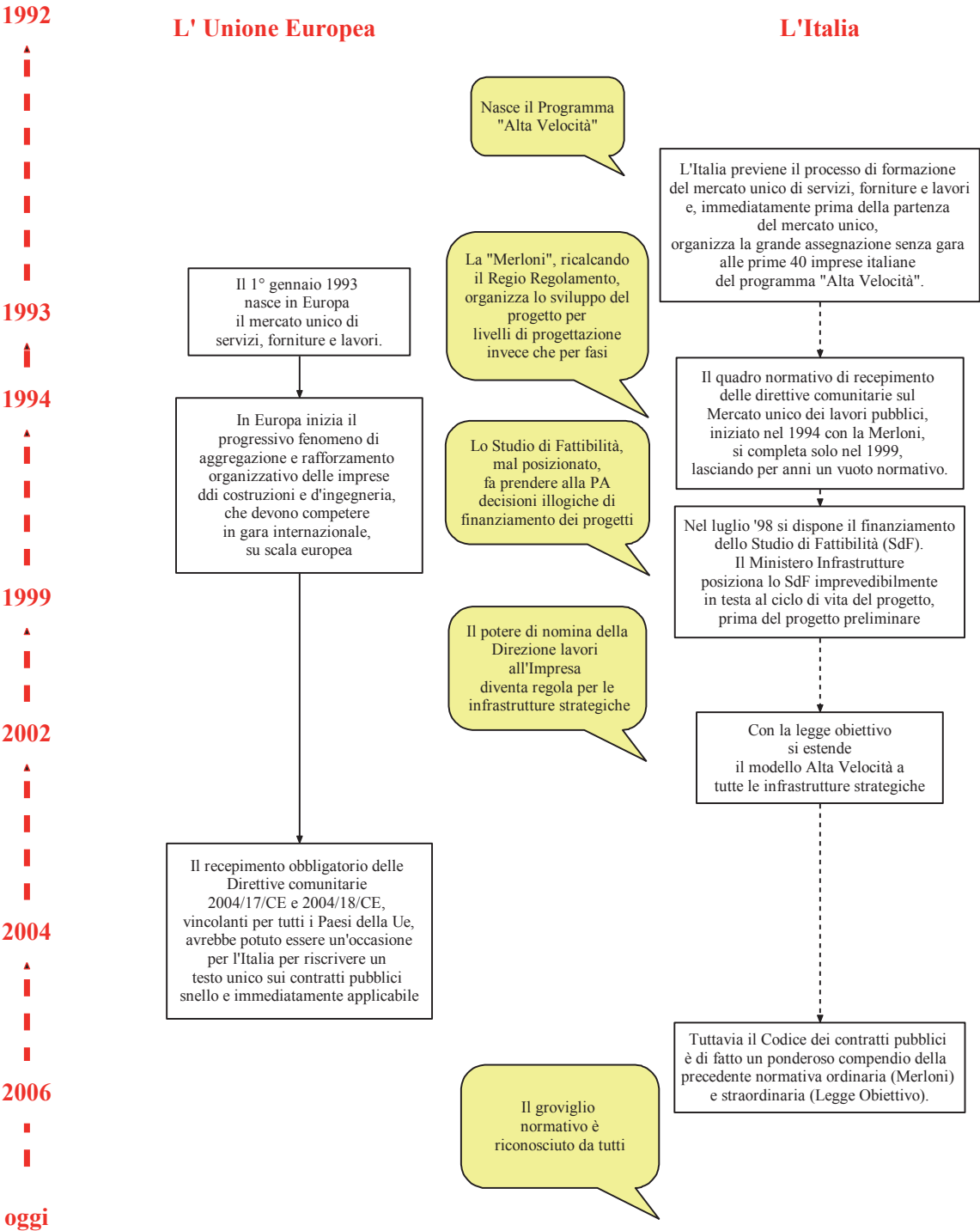
Il risultato finale è un groviglio normativo di complessa applicazione, caratterizzato da un approccio culturale più vicino al Regio Decreto di Regolamento dei Lavori Pubblici del 1865 che al *Project cycle management* comunitario.

Nel 2001, con la "Legge Obbiettivo", il modello del Programma "Alta Velocità" – adattato alle normative europee a tutela della concorrenza – diviene la regola per le Infrastrutture Strategiche.

Il recepimento obbligatorio delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE, vincolanti per tutti i Paesi della UE, avrebbe potuto essere un'occasione per l'Italia per riscrivere un testo unico sui contratti pubblici snello e immediatamente applicabile.

E tuttavia il Codice dei contratti pubblici è di fatto un ponderoso compendio della precedente normativa ordinaria (Legge quadro) e straordinaria (Legge Obbiettivo).

Sviluppo storico del quadro normativo e regolamentare dei lavori pubblici
I principali passaggi



1.2 Lo stato attuale del Sistema dei Lavori Pubblici

Come conseguenza di questo controverso sviluppo del Quadro normativo, oggi committenti pubblici, imprese e progettisti sono costretti a gestire i contratti pubblici districando un groviglio di disposizioni che rende difficile, tra l'altro, l'uso dei fondi UE.

Qui di seguito si elencano alcune delle maggiori contraddizioni del sistema.

Nel nostro sistema, lo Studio di Pre-fattibilità è confuso con lo Studio di Fattibilità, contrariamente a ogni prassi europea dove i due studi sono accuratamente distinti. La giustificazione degli interventi è molto debole e condiziona negativamente il processo di comunicazione con le realtà locali che devono ospitare i cantieri: si genera un effetto Nimby generalizzato.

La qualità dei servizi d'ingegneria e architettura (per progettazione, studi di fattibilità, assistenza alle gare, direzione lavori e collaudo) è scadente, per la mancanza di uno strategico strumento, i "Termini di Riferimento" (ToR), 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.

Mentre nel contesto internazionale i livelli di progettazione sono due, il "Preliminary Design" –che corrisponde al nostro Progetto definitivo – e il "Final Design" – che corrisponde al nostro Esecutivo –, in Italia conserviamo tre livelli di progettazione, retaggio del Regio Regolamento del 1865: il Progetto Preliminare, Definitivo ed Esecutivo, con tre approvazioni e un inutile allungamento dei tempi.

Il Codice ha ereditato dalla Legge Obbiettivo, senza sostanziali modifiche, la falla aperta da questa legge nel sistema di controllo delle infrastrutture strategiche, dove in maniera assolutamente anomala rispetto al contesto internazionale, il potere di nomina della direzione lavori (DL) è affidato al contraente generale, in altre parole proprio all'impresa, che dovrebbe essere controllata, senza i bilanciamenti sul piano delle responsabilità contrattuali previste dai contratti "turnkey" (chiavi in mano) tipici del settore impiantistico.

Il sistema di controllo di tempi, costi e qualità del progetto sconta poi la debolezza professionale e il trascurato aggiornamento del Responsabile del procedimento, RUP. Infatti, mentre all'estero si fa grande attenzione alla figura del *Project Manager* del committente, ritenuta strategica, in Italia il ruolo è affidato al Responsabile del Procedimento, un "funzionario tecnico" caricato di responsabilità e al quale non sono forniti i mezzi per il necessario aggiornamento professionale.

In Italia manca, inoltre, da sempre la figura del *Procurement specialist*. La scarsa qualità dei documenti di gara e degli schemi di contratto, predisposti da figure professionali occasionalmente incaricate e non qualificate nello specifico settore, non consente una sana e leale competizione tra le imprese e costituisce una barriera all'entrata di più efficienti imprese europee.

La "Valutazione", che ricopre un ruolo fondamentale nel ciclo del progetto comunitario ed internazionale, contribuendo all'efficacia ed efficienza degli interventi attraverso la previsione, giustificazione e poi la verifica dei risultati, è inefficace perché rimane generalmente limitata ai programmi operativi nel loro complesso e non scende con forza sufficiente al livello dei singoli progetti.

La Pubblica Amministrazione ha fatto un impiego inefficace e non sempre finalizzato all'interesse pubblico dei consulenti esterni, che invece nel contesto europeo e internazionale sono considerate figure strategiche per il successo di alcune fasi critiche di gestione del progetto. A causa delle succitate patologie, il ricorso all'affidamento a consulenti esterni è periodicamente censurato dalla Corte dei Conti, che non riconosce la necessità per la Pubblica Amministrazione di avvalersi di servizi specialistici per esigenze specifiche e temporalmente circoscritte della propria attività. Proprio al fine di contenimento della spesa pubblica, 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 Pubblica Amministrazione.

2. Analisi causa-effetto dei problemi

L'analisi del contesto rivela l'esistenza di chiare relazioni di causa-effetto tra i vari problemi identificati. Essa è sintetizzata nella Tabella 1: Albero dei problemi.

L'attuale groviglio normativo e regolamentare, sulla cui esistenza tutti gli esperti sono ormai d'accordo, si somma a un proliferare di Linee guida di valore scientifico non sempre adeguato. Ciò genera un sistema di regole e procedure inadeguate e contraddittorie, che a loro volta determinano i seguenti problemi:

- 1) Scarsa attenzione al ruolo strategico del *Project Manager*, vero “regista del progetto”.
- 2) Scarsa attenzione alle difficoltà e complessità di organizzazione delle gare di servizi sotto-soglia (per consulenze altamente specialistiche).
- 3) Scarsa attenzione alla fase di identificazione del progetto e assenza di uno Studio di pre-fattibilità (anche detto di *pre-design*), predisposto da specialisti con elevata esperienza.
- 4) Mancanza di uno strategico strumento, quale i “Termini di Riferimento” dei servizi di progettazione e direzione lavori.
- 5) Studio di fattibilità confuso con lo Studio di pre-fattibilità.
- 6) Tre livelli di progettazione invece dei due livelli in uso nel contesto internazionale.
- 7) Scarsa qualità dei documenti di gara dei lavori e degli schemi di contratto.
- 8) Potere di nomina della direzione lavori al contraente generale.
- 9) Valutazione poco utilizzata o affidata a soggetti inesperti.

La concorrenza dei problemi citati determina che i progetti di lavori pubblici sono sostanzialmente fuori controllo: ne sono testimonianza i cantieri fermi, i ritardi e costi elevati delle opere, le numerose opere incompiute.

Ciò rende la spesa pubblica per investimenti in infrastrutture in Italia inefficace e inefficiente ed ha un negativo impatto sullo sviluppo del settore delle costruzioni e dell'intero Paese che soffre un *deficit* infrastrutturale.

3. Individuazione delle strategie di breve-medio periodo

Le strategie possibili a contrasto dei problemi identificati, schematizzate nella Tabella 2: Identificazione delle strategie, sono di seguito elencate:

1. Riscrittura del quadro normativo e regolamentare.
2. Supporto ai committenti pubblici con unico documento: Linee Guida del Ministero alla gestione del progetto dalla identificazione alla chiusura del contratto (sul modello PRAG di EuropeAid).
3. Riqualificazione del ruolo del RUP, attraverso adeguata formazione e un sistema di credenziali.
4. Impiego efficace dei consulenti specialisti con gara (tipo Contratto Quadro, si veda al riguardo il collaudato sistema Framework Contract di EuropeAid).
5. Introduzione di Termini di Riferimento (ToR) *standard* per i servizi d'ingegneria.
6. Separazione dello Studio di Fattibilità dalla Pre-fattibilità.
7. Eliminazione del Progetto preliminare.
8. Impiego dei *Procurement Specialist*.
9. Restituzione del potere di nomina della direzione lavori al committente
10. Impiego della valutazione come strumento di *spending review*.

La strategia n.1 è di lungo termine ed è pertanto esclusa.

Le altre Strategie possono essere attuate nel breve-medio periodo e sono pertanto qui proposte. In particolare le Strategie n. 2, 3, 4, 5 e 6 contribuirebbero a dare qualità alle fasi iniziali del progetto.

4. Conclusioni e proposte

Per una migliore comprensione dei legami logico-causali tra i risultati attesi dall'attuazione delle strategie proposte si confronti la Tabella 3: Albero degli obiettivi.

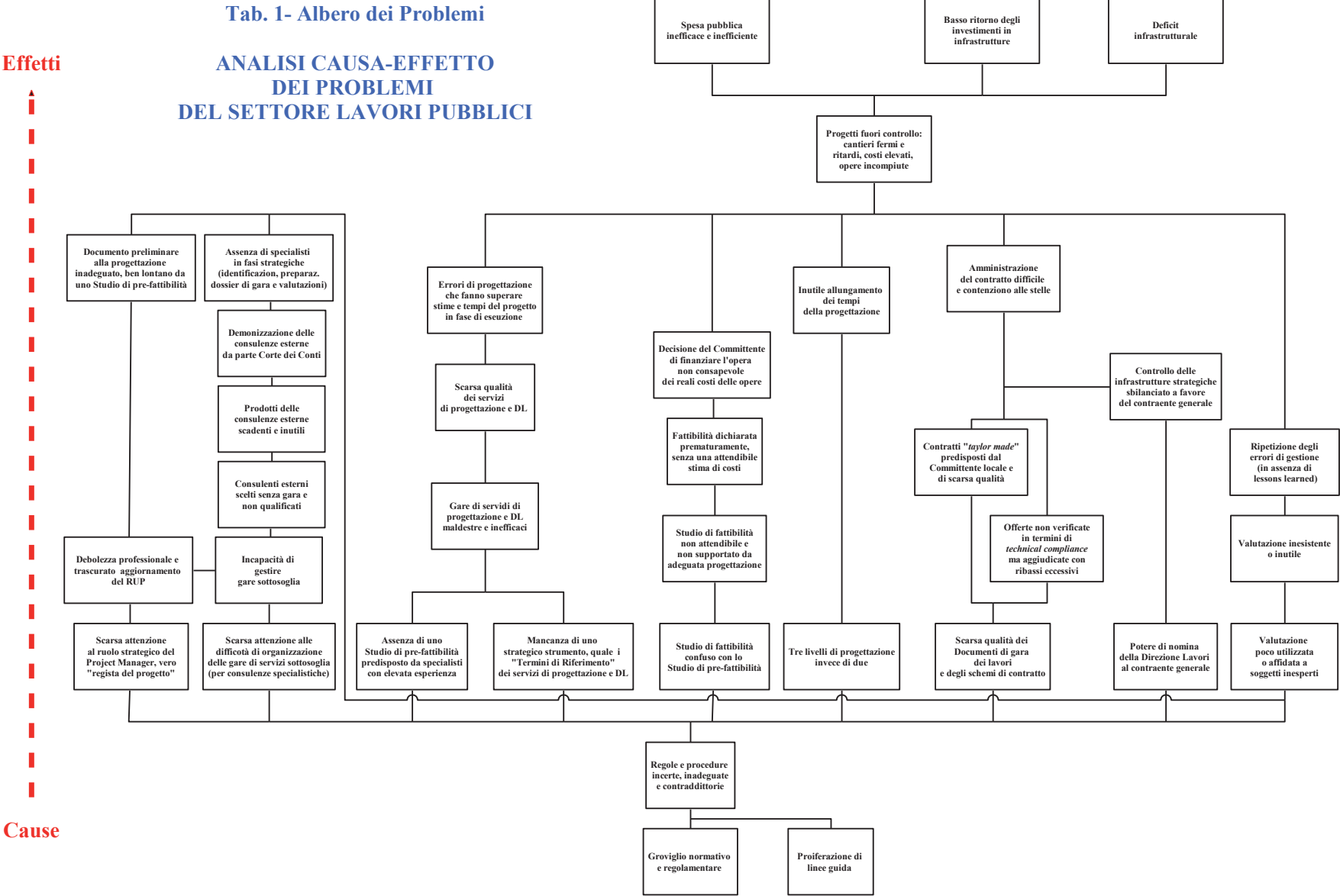
L'attuazione delle strategie proposte dovrebbe condurre ai seguenti i risultati:

1. Una corretta gestione del ciclo di progetto da parte del *Project Manager* (ex RUP), adeguatamente formato, a partire dalla iniziale corretta individuazione del fabbisogno di servizi per l'identificazione dei progetti.
2. Un sistematico impiego di consulenti specialisti con elevata esperienza, selezionati con gara, nelle fasi cruciali di identificazione del progetto e di preparazione dei Termini di Riferimento del ciclo di servizi (progettazione e direzione lavori).
3. Un corretto controllo delle stime di costo e dei tempi del progetto in fase di progettazione e un'elevata qualità dei documenti tecnici di base per la gara di lavori.

4. Una decisione di finanziamento delle opere consapevole e supportata da una realistica stima del costo del progetto.
5. Una riduzione dei tempi della progettazione (e conseguentemente del progetto nel suo complesso).
6. Una gestione del contratto più agevole e con meno contenzioso, grazie a una più elevata qualità dei contratti.
7. Un più stringente controllo di tempi, costi e qualità delle infrastrutture strategiche in fase di costruzione, grazie alla restituzione del potere di nomina della direzione lavori al committente.
8. Una *spending review* degli investimenti in infrastrutture supportata da sistematiche e professionali valutazioni dei progetti di più grandi dimensioni, con riduzione del carico di lavoro sulla Corte dei Conti e sulla magistratura.

L'insieme coordinato di questi risultati attesi dovrebbe consentire di riportare i progetti di lavori pubblici sotto controllo, in termini di tempi di realizzazione, costi e qualità delle opere.

Ciò migliorerebbe l'efficienza ed efficacia nella spesa pubblica, consentendo un più elevato ritorno degli investimenti in infrastrutture e uno sviluppo del settore delle costruzioni.



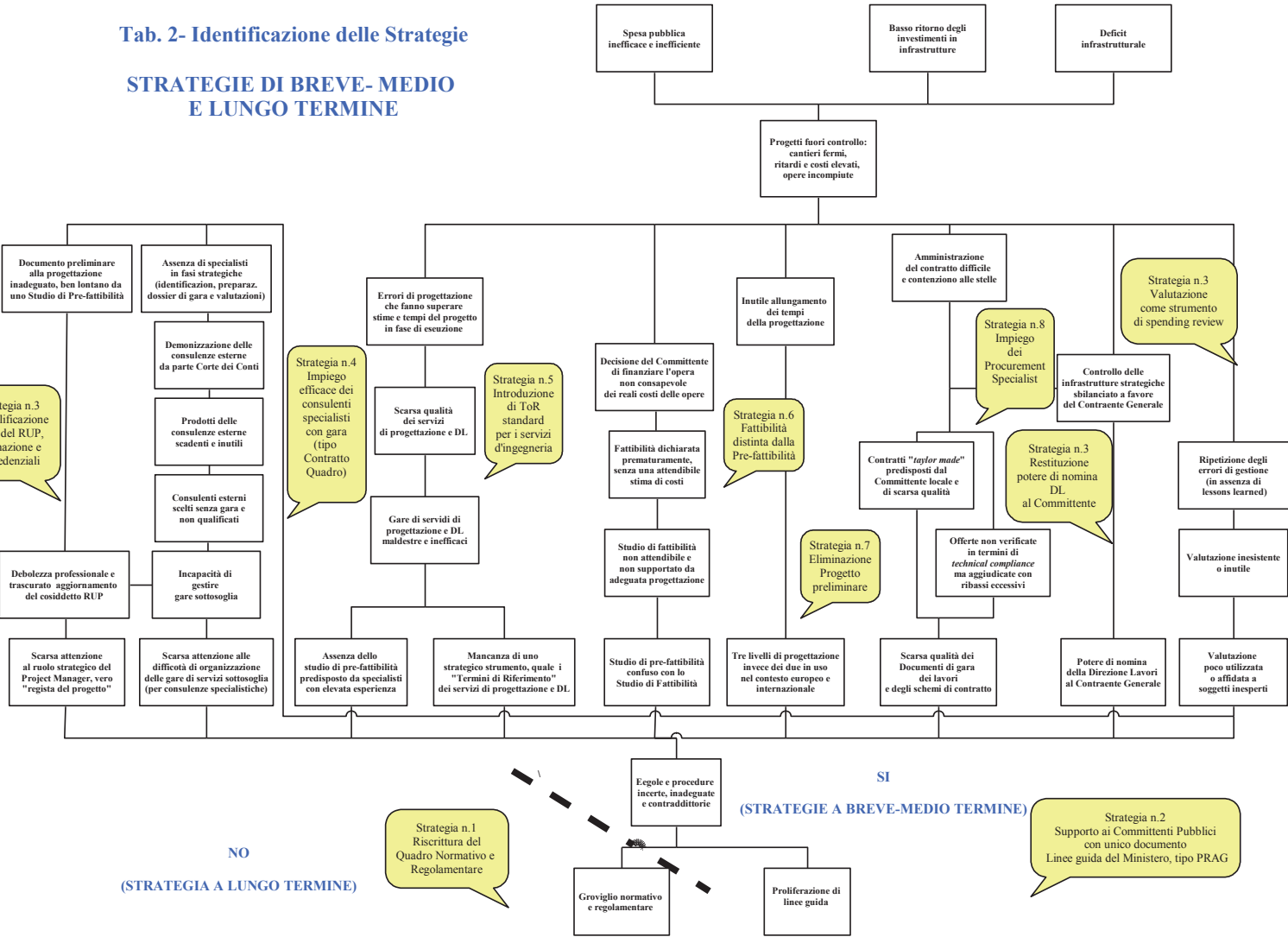
Tab. 2- Identificazione delle Strategie

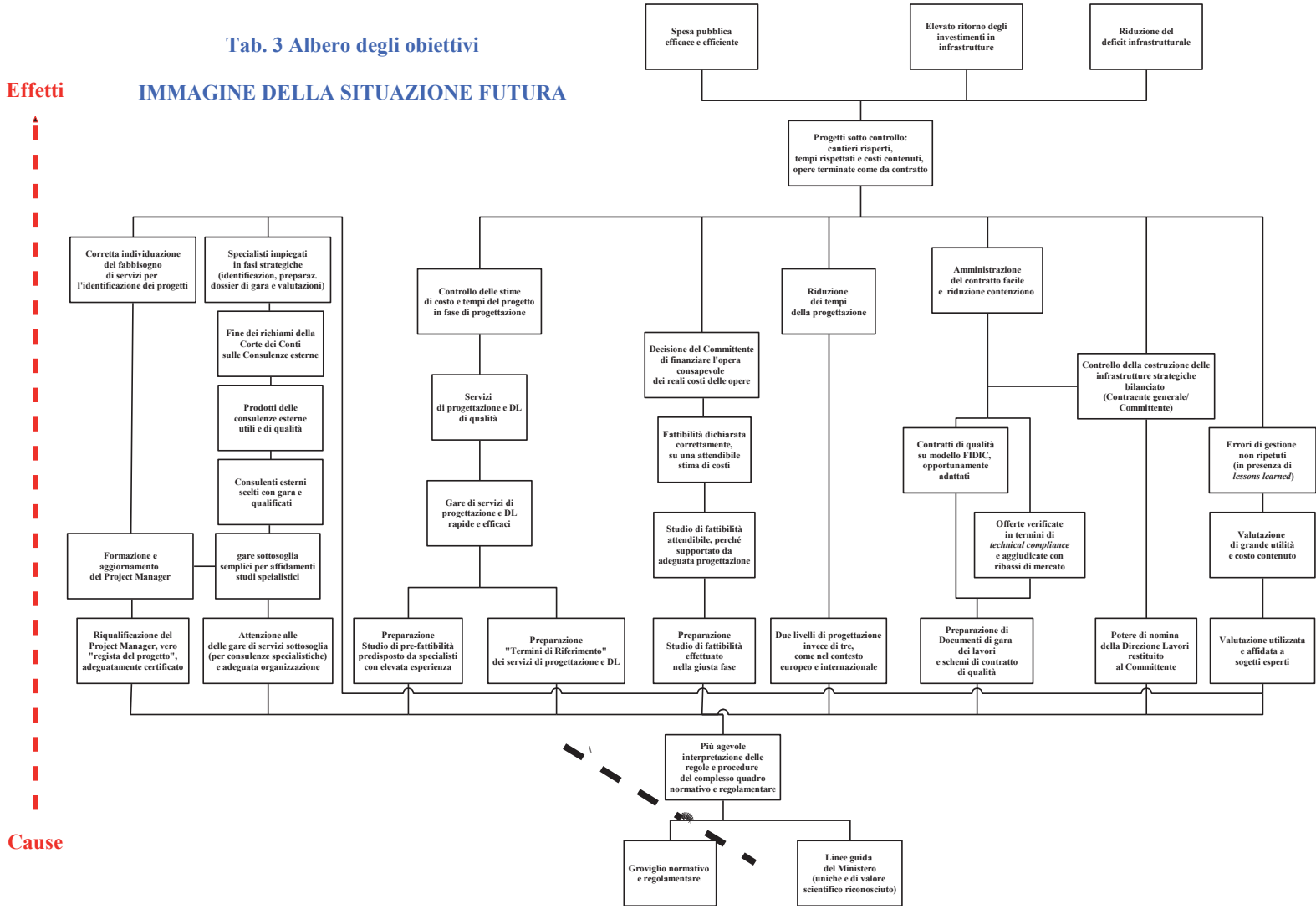
STRATEGIE DI BREVE- MEDIO
E LUNGO TERMINE

Effetti



Cause





Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica

*a cura di Paolo Urbani**

1. Profili generali

Uno dei profili di maggiore problematicità riguarda la professionalità e la competenza delle pubbliche amministrazioni che svolgono la funzione di committenza relativamente all'assegnazione tramite evidenza pubblica di risorse finanziarie per la realizzazione di opere pubbliche.

È noto che fin dalla legge Merloni del 1994 si ritenne decisivo accrescere la professionalità della PA prevedendosi tra l'altro che i profili della progettazione fossero appannaggio degli uffici preposti, a fronte del riconoscimento di incentivi finanziari. La disciplina, ripresa negli art. 90 e 92 del d.lgs.163/2006, sconta tuttavia l'inadeguatezza delle centrali di committenza anche sotto il profilo della redazione dei bandi nonché della conclusione del procedimento di assegnazione dei lavori. Nulla infatti è stato fatto per dotare le amministrazioni competenti di personale tecnico e amministrativo in grado di svolgere adeguatamente i compiti previsti rispetto all'oggetto dell'appalto di lavori. Le amministrazioni aggiudicatrici scontano perciò nella prevalenza dei casi una forte inadeguatezza. Ciò produce, spesso, l'esperimento di procedimenti tecnico amministrativi (progettazione preliminare, definitiva e/o esecutiva, redazione bandi di gara, stipula e contenuto del contratto) "imperfetti", avverso i quali è buon gioco degli interessi antagonisti mirare alla "demolizione" dei provvedimenti di affidamento lavori, da un lato, e dall'altro da parte delle imprese aggiudicatarie avanzare la richiesta di varianti in corso d'opera, revisione prezzi *etc.* con conseguente ritardo e contenziosi nell'attuazione degli interventi.

Inoltre, la disciplina delle opere pubbliche si è ulteriormente complicata a seguito dell'introduzione del partenariato pubblico privato che richiede un dialogo collaborativo con gli attori privati, il cui esito sconta la mancanza di adeguate competenze (economiche, giuridiche) all'interno degli uffici.

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

Va aggiunto anche che in base alla ripartizione delle competenze tra stato e regioni la gran parte delle opere pubbliche riguarda il livello regionale e infraregionale (provinciale, comunale) cui corrisponde una estrema proliferazione di stazioni appaltanti spesso con scarse competenze tecniche. Nello stesso tempo, si deve osservare che la maggior parte delle opere pubbliche riguarda non tanto le reti stradali o ferroviarie (di livello regionale) ma soprattutto il settore sanitario, idrico, dei rifiuti, della difesa del suolo e dell'edilizia scolastica e che le risorse pubbliche a ciò destinate assumono un rilievo considerevole sia per migliorare le dotazioni territoriali sia per rilanciare l'economia. Ma proprio la frammentazione delle competenze tra livelli di governo (regionale, provinciale, locale) e la crisi fiscale sono alcune delle ragioni che spingono per razionalizzare il settore degli appalti pubblici di lavori riducendone i costi e concentrandone i livelli di committenza.

2. L'ordinamento comunitario

Questi temi sono ben presenti nella letteratura in materia e proprio al fine di ridurre il *gap* nella realizzazione delle opere pubbliche tra i vari paesi europei, a livello comunitario le centrali di committenza sono state disciplinate per la prima volta dalla Direttiva 18/2004/CE del 30 aprile 2004, la quale ha rilevato come la loro presenza in alcuni Stati membri, comportando la centralizzazione degli acquisti in capo a una sola amministrazione aggiudicatrice e la razionalizzazione degli appalti pubblici di lavori, ha prodotto «un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica» (considerando 15).

Secondo la Direttiva «Una “centrale di committenza” è un'amministrazione aggiudicatrice, acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici» (art. 1, par. 10).

3. Le centrali di committenza nel codice dei contratti pubblici

La definizione è stata ripresa integralmente dal Codice dei contratti pubblici (art. 3, co. 34, d.lgs. n.163/2006) che ha stabilito (art.33, co.1-3):

- a) che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori, tra cui, gli enti pubblici territoriali in quanto amministrazioni aggiudicatrici (art. 3, co. 29 e 25) possono fare ricorso alle centrali di committenza, anche associandosi o consorziandosi;
- b) che le centrali di committenza sono tenute all'osservanza del Codice;
- c) che le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici anche a centrali di committenza.

3.1 Le centrali nel regolamento di esecuzione del codice

Nel regolamento di esecuzione del Codice degli appalti (d.P.R. n. 207/2010) sono presenti alcune previsioni che rafforzano il ruolo delle centrali di committenza rispetto alla fase di esecuzione del contratto:

- l'art. 274, prevede la figura del responsabile del procedimento negli acquisti tramite centrali di committenza, disponendo che queste possano acquisire in via telematica dati, informazioni e documentazione in ordine alla fase di esecuzione del contratto;

- l'art. 312, co. 5, stabilisce invece che, fermi gli obblighi vigenti per le stazioni appaltanti, *“le centrali di committenza possono svolgere attività di supervisione e controllo... al fine di accertare la piena e corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali rese dall'affidatario a favore delle stazioni appaltanti”*. Inoltre, se il direttore dell'esecuzione contesta un grave inadempimento contrattuale o le prestazioni sono dichiarate non collaudabili, le centrali possono disporre la risoluzione del rapporto con l'affidatario e aggiudicare la gara all'impresa che segue in graduatoria.

L'istituzione della centrale di committenza, in termini generali, risponde alle esigenze di specializzazione nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, nella necessità di razionalizzare la spesa pubblica, anche mediante l'accorpamento degli appalti, nel rispetto dei principi di economicità e trasparenza delle procedure, nel rispetto della tutela dei lavoratori e delle forme di contrasto alla criminalità organizzata.

Sino al 2011, il loro uso da parte delle amministrazioni locali era previsto come facoltativo e tale è rimasto anche per le Regioni. Tuttavia, Il decreto c.d. “salva Italia” ha invece, introdotto un obbligo di gestione delle procedure di appalto attraverso centrali di committenza per i comuni di minori dimensioni (*infra*).

4. Il livello regionale della Centrali di committenza

Poiché uno dei livelli di governo più importanti è quello regionale, ai sensi dell'Art.13, legge 13.08.2010, n.136. *“1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri dell'interno, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e dei trasporti, del lavoro e delle politiche sociali, per i rapporti con le regioni e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, le modalità per promuovere l'istituzione, in ambito regionale, di una o più stazioni uniche appaltanti (SUA), al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e l'economicità della gestione dei contratti pubblici e di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose.*

2. Con il decreto di cui al comma 1 sono determinati:

- a) gli enti, gli organismi e le società che possono aderire alla SUA;
- b) le attività e i servizi svolti dalla SUA, ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- c) gli elementi essenziali delle convenzioni tra i soggetti che aderiscono alla SUA;
- d) le forme di monitoraggio e di controllo degli appalti, ferme restando le disposizioni vigenti in materia”.

L'art. 2, co. 2, d.p.c.m. 30.6.2011, n. 55214 prevede poi che la Stazione Unica Appaltante ha natura giuridica di centrale di committenza di cui all'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e cura, per conto degli enti aderenti, l'aggiudicazione di contratti pubblici per la realizzazione di lavori, la prestazione di servizi e l'acquisizione di forniture, ai sensi dell'articolo 33 del medesimo decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, svolgendo tale attività in ambito regionale, provinciale ed interprovinciale, comunale ed intercomunale.

Attualmente sono state costituite Centrali regionali di committenza, precedute da leggi regionali istitutive, in Lombardia, Piemonte, Veneto, Marche, Calabria, Toscana, Emilia Romagna con funzioni relative alla disciplina dell'acquisto di beni e servizi ed anche di procedure relative all'affidamento di appalti di lavori pubblici.

Non è questa la sede per esaminare partitamente i diversi modelli ove si possono prevedere modelli “leggeri” in cui alcuni soggetti istituzionali operano in base ad accordi e convenzioni (sfruttando anche alcune forme associative previste dal d.lgs.267/2000 per gli enti locali come ad es. i consorzi) a modelli in cui l'amministrazione regionale ha deliberato l'istituzione di un nuovo soggetto giuridico cui imputare l'esercizio delle funzioni in parola.

Qui ci si limiterà ad indicare le possibili leve di intervento da attivare per il raggiungimento degli obiettivi:

- razionalizzazione della spesa per la realizzazione dei lavori, lo svolgimento di servizi di ingegneria e architettura e le forniture di beni e servizi, garantendo l'autonomia delle Amministrazioni richiedenti;
- diminuzione dei prezzi unitari attraverso economie di scala conseguibili con l'aggregazione della domanda;
- offerta di una gamma di strumenti che le P.A. possano utilizzare in base alle specifiche esigenze;
- semplificazione di alcune fasi del ciclo degli appalti, consentendo la focalizzazione delle risorse sulle fasi di programmazione e monitoraggio del mercato, per settori merceologici;
- introduzione di strumenti di acquisto anche telematici che consentono di abbattere i tempi intercorrenti fra la manifestazione dei bisogni e il loro soddisfacimento;
- snellimento e velocizzazione delle procedure;
- garanzia di massima trasparenza e soddisfazione delle Amministrazioni utenti;
- maggiore utilizzo di procedure ad evidenza pubblica;
- utilizzo di gare telematiche che garantiscono la massima oggettività e trasparenza delle operazioni;
- promozione e semplificazione dell'accesso al mercato degli appalti per le imprese locali, con effetti di apertura e innalzamento della competitività;
- *networking* di comunicazione con fornitori, esecutori di lavori, prestatori di servizi e associazioni di categoria che punti a far crescere negli operatori economici le capacità progettuali per soddisfare al meglio la domanda pubblica;
- sviluppo di iniziative che tengano in attenta considerazione gli assetti del mercato locale e che ne possano valorizzare le caratteristiche distintive.

4.1 Il caso della Lombardia – ILSPA (Infrastrutture Lombarde S.p.A.)

Infrastrutture Lombarde S.p.A. è una Società di capitali interamente partecipata da Regione Lombardia ai sensi delle Leggi Regionali 29 ottobre 1998, n. 22 e 2 dicembre 1994, n. 36, costituita nel 2003 allo scopo di coordinare la realizzazione di nuovi progetti infrastrutturali in attuazione al “Piano straordinario per lo sviluppo delle infrastrutture lombarde 2002/2010”.

Concretizzando gli indirizzi strategici stabiliti da Regione Lombardia, la Società ha quindi per oggetto la realizzazione e la manutenzione della dotazione infrastrutturale della Lombardia nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale.

Le attività principali nelle quali Infrastrutture Lombarde esercita le competenze maturate nel corso degli anni sono:

- la *realizzazione di nuove infrastrutture*, in qualità di amministrazione concedente o come supporto tecnico-amministrativo alle Società del Sistema Regione allargato (Sireg) offrendo attività di assistenza in fase di progettazione e realizzazione dei lavori, supporto alla fase di *start-up* ed alle operazioni di collaudo;
- la *valorizzazione delle infrastrutture esistenti*, con servizi di Asset, Property e Facility Management;
- lo *sviluppo* e il *coordinamento di progetti strategici*, contribuendo alla realizzazione delle più importanti opere infrastrutturali della Lombardia.

Lo statuto della società ILSPA prevede che questa abbia per oggetto sociale “la riqualificazione, la gestione, la valorizzazione e lo sviluppo della dotazione infrastrutturale della Lombardia e dei beni mobili ed immobili a questa connessi o strumentali”, nonché “la valorizzazione, la gestione, l’alienazione e la manutenzione del patrimonio immobiliare regionale e di altri enti pubblici, nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici”.

In quanto società strumentale della Regione Lombardia, ILSPA dovrebbe svolgere attività rivolte essenzialmente alla pubblica amministrazione di riferimento, cioè erogare beni e servizi a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica di cui resta titolare la Regione Lombardia e con i quali la stessa provvede al perseguimento dei suoi fini istituzionali.

Tra le previsioni dello Statuto:

1. Riqualificazione, gestione, valorizzazione e sviluppo della dotazione infrastrutturale della Lombardia;
2. Valorizzazione, gestione, alienazione e manutenzione del patrimonio immobiliare regionale e di altri enti pubblici e amministrazioni aggiudicatrici (nell’ambito degli indirizzi strategici emanati o emanandi dalla Regione);
3. Fornitura di servizi di committenza a favore delle amministrazioni aggiudicatrici.

5. I riflessi a livello locale

Secondo l’art.33 del Codice dei contratti pubblici “3. *Le amministrazioni aggiudicatrici e i soggetti di cui all’articolo 32, comma 1, lettere b), c), f), non possono affidare a soggetti pubblici o privati l’espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici. Tuttavia le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché centrali di committenza.*

3-bis. *I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un’unica centrale di committenza l’acquisizione di lavori, servizi e forniture nell’ambito delle unioni dei comuni, di cui all’articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero*

costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici⁴⁹. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza di riferimento, ivi comprese le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207⁵⁰.

La disposizione deve essere letta congiuntamente ad altri interventi volti a razionalizzare l'organizzazione dei comuni di piccole dimensioni a fini di contenimento della spesa pubblica e attraverso i quali sono state previste forme di gestione associata obbligatoria:

- l'art. 14, co. 28, del d.l. n. 78/2010, che ha fissato l'obbligo di esercizio in forma associata, mediante convenzione o unione, delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, co. 3, della l. n. 42/2009 per i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti. Si tratta di funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, di polizia locale, di istruzione, di viabilità e trasporti, di gestione del territorio ed ambiente e del settore sociale;
- l'art. 16, co. 1-16, del d.l. n. 138/2011, che ha imposto ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata, mediante unione di comuni, di tutte le funzioni ed i servizi pubblici loro spettanti in base alla legislazione vigente. Sono esclusi i comuni già esercenti le proprie attribuzioni mediante convenzione, a condizione che dimostrino, con la trasmissione di un'attestazione al Ministero dell'Interno, «il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione».

Per adempiere all'obbligo di cui al nuovo art. 33, co. 3 bis, del Codice, i comuni con meno di 5.000 abitanti devono operare una centralizzazione della funzione acquisti a livello sovracomunale.

Ciò può avvenire:

- esternalizzando la funzione in capo ad una centrale già esistente di livello regionale e/o provinciale, sia essa o meno anche una SUA;
- costituendo una nuova centrale, secondo i modelli organizzativi richiesti dalla legge (unione di comuni e/o accordo consortile);
- affidando la gestione degli acquisti ad una unione di comuni esistente e già esercente, per conto dei comuni coinvolti, altre funzioni e/o servizi.

⁴⁹ Il primo capoverso del comma 3-bis è stato introdotto dall'art.23, comma 4, del D.L. 06.12.2011, n.201; il successivo comma 5 dispone che "l'articolo 33, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, introdotto dal comma 4, si applica alle gare bandite successivamente al 31 marzo 2012".

⁵⁰ Il secondo capoverso del comma 3-bis è stato introdotto dall'art.1, comma 4, del D.L. 06.07.2012, n.95.

5.1 Le criticità del sistema vigente

In primo luogo, non è chiaro cosa il legislatore voglia intendere con la locuzione «accordo consortile». Infatti, nelle previsioni del 2010 e del 2011, viene espresso un *favor*, tra le forme associative previste dal TUEL, per le convenzioni e le Unioni di comuni. Nel co. 3 bis, invece, pare ammettersi la possibilità di una gestione consortile, in controtendenza con quanto già disposto sulla soppressione dei consorzi di funzioni (vedi l'art. 2, co. 186, della l. n. 191/2009) e con apparente dequotazione per l'uso delle convenzioni, strumento flessibile e poco dispendioso per le amministrazioni.

In secondo luogo, la disposizione non ammette deroghe. Stando al tenore letterale della norma, quindi, anche le procedure connotate da urgenza, le procedure negoziate e gli acquisti in economia dovranno essere esercitate mediante la Centrale. Si tratta, però, di una soluzione che rischia di essere anti-economica nonché scarsamente efficiente.

In terzo luogo, la previsione non è coordinata sotto il profilo temporale con quella che dispone la gestione associata obbligatoria per i piccolissimi comuni (fino a 1.000 ab.) (art. 16 d.l. n. 138/2011): l'art. 23, co.5, del d.l. 201/2011, infatti, indica il 31 marzo 2013 quale data ultima per la costituzione della Centrale, mentre la seconda fa riferimento al giorno della proclamazione degli eletti nel comune che, successivamente al 13 maggio 2013 (termine prorogato dall'art. 29, co. 11 bis, del d.l. n. 216/2011), sia per primo interessato al rinnovo.

L'eventuale unione costituita per la gestione centralizzata degli appalti potrebbe, quindi, essere incaricata, successivamente, anche della gestione delle ulteriori funzioni e/o servizi senza, però, che vi sia una necessaria coincidenza tra i comuni partecipanti nelle due ipotesi.

Infine, sotto il profilo funzionale, non vi è raccordo neanche con l'obbligo di gestione obbligatoria associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni (tra 1.001 e 5.000 ab.) (art. 14 d.l. n. 78/2010).

In particolare, andrebbe chiarito se la gestione centralizzata degli appalti a mezzo di centrale di committenza possa o meno essere ricondotta alle «*funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo*» di cui all'art. 21, co. 3, della l. n. 42/2009. Se così fosse, sarebbe possibile per i comuni adempiere all'obbligo di centralizzare le procedure di appalto avvalendosi non solo delle unioni e degli accordi consortili, ma anche delle convenzioni.

5.2 Il ricorso alle amministrazioni provinciali o ai (SIIT)

Resta da dire, che sempre ai sensi dell'art.33 citato i comuni – senza limiti di dimensione – possono affidare le funzioni di stazione appaltante di lavori pubblici ai servizi integrati infrastrutture e trasporti (SIIT) o alle amministrazioni provinciali, sulla base di apposito disciplinare che prevede altresì il rimborso dei costi sostenuti dagli stessi per le attività espletate, nonché centrali di committenza.

Si tratta per i (SIIT) dei Provveditorati alle opere pubbliche che in passato hanno svolto la funzione di stazioni appaltanti sia per opere di livello regionale locale sia per interventi di rilievo statale, con alte competenze e professionalità poi via via smantellate.

5.3 Una prima riflessione

Come si può vedere, esiste nell'ordinamento ancora un'enorme confusione e proliferazione di soggetti pubblici competenti alla realizzazione delle opere pubbliche (regioni, province, comuni ed enti strumentali come ad es. le ASL).

Considerando che i comuni sono 8098 e le province più di 100 senza contare le regioni ed i provveditorati (SIIT), l'introduzione delle Centrali di committenza e suoi derivati se costituisce un tentativo di razionalizzazione e di centralizzazione della disciplina dell'affidamento di lavori, dimostra ancora l'insufficienza della disciplina statale che affida alla discrezionalità degli enti competenti di procedere direttamente o prevedere l'affidamento a soggetti terzi qualificati l'espletamento del processo di affidamento degli appalti pubblici, mentre solo per i piccoli comuni vi sarebbe l'obbligatorietà delle forme associative, con tutte le incertezze prima richiamate. Peraltro, quello dei piccoli comuni – anche se di numero considerevole pari a più della metà dei comuni italiani – non sembra il tema principale, sia perché le opere di loro competenza esprimono in pieno il concetto di sussidiarietà, sia perché non costituiscono un *budget* rilevante per l'economia, sia perché “pescano” essenzialmente, anche se tramite evidenza pubblica, nel sistema di micro imprese “assolutamente” locali, sia perché l'importo dei lavori non è rilevante.

È noto che il rilievo economico delle opere pubbliche necessarie e da mettere in cantiere riguarda ben altri livelli di governo locale, dai comuni sopra i 10.000 ab. – che costituiscono più di un terzo dei comuni – per arrivare a quelli sopra i 100.000 ab. ed infine alle 8/10 città metropolitane (di cui sono ancora incerti i confini territoriali) ove l'esigenza infrastrutturale assume un peso economico e “politico” di indubbio rilievo e sulle quali si concentra la maggior parte delle imprese maggiori e, di conseguenza, per la competitività a volte esasperante, il livello più alto di conflittualità giurisdizionale. Senza contare che in questi casi emerge con forza l'esigenza di ricorrere sempre più a forme più sofisticate di affidamento di lavori in concessione tramite il *project finance* (parcheggi sotterranei, linee metropolitane, interventi di edilizia scolastica, attrezzature sanitarie, mercati) che ancor oggi costituisce per la maggior parte delle amministrazioni coinvolte un vero e proprio tabù. Il *project finance* richiede non solo competenza delle amministrazioni anche in settori finanziari, grande capacità di dialogo con i proponenti, perfezionamento delle proposte, ammortamento dei costi tramite tariffe o canoni, ma anche “scambi edificatori” a compensazione della realizzazione di opere “tiepide” o addirittura “fredde”, che si innestano specialmente all'interno della necessaria variazione degli strumenti urbanistici (anche mediante accordi di programma) per rendere “appetibile” l'intervento del privato diretto alla soddisfazione delle opere pubbliche d'interesse generale.

Ma la costituzione delle centrali di committenza, la cui promozione è nuovamente caldeggiata dalla proposta di nuova direttiva europea in materia di contratti pubblici non è ancora a regime, sia perché in molte regioni non sono state istituite, sia perché anche lì dove esistono non costituiscono un punto di riferimento obbligato per gli enti locali, lasciando a questi ultimi la discrezionalità a servirsi di tali strutture d'apice (al pari degli ex provveditorati alle opere pubbliche).

Non può sfuggire certo la particolare “gelosia” degli enti locali nel “governare” autonomamente le procedure di gara di livello locale (composizione delle commissioni di valutazione, tempi e modi di esecuzione del contratto) oggetto di consenso politico, basti pensare all'ampio menù delle opere pubbliche da realizzare (settore stradale, metropolitano, sanitario, idrico, dei rifiuti, della difesa del suolo e dell'edilizia scolastica tra cui le opere di urbanizzazione primaria (le “reti” fognarie, gas, energia elettrica, cavedi multiservizi); secondaria (parcheggi, verde attrezzato, impianti spor-

tivi, attrezzature sanitarie, smaltimento rifiuti liquidi o solidi, distruzione o riciclaggio rifiuti, attrezzature portuali etc.), ma non può essere questa la giustificazione, neanche costituzionale, di “riserva” di autonomia decisionale poiché lo stesso Titolo V invoca la sussidiarietà “verticale” in presenza della soddisfazione di interessi economico sociali che travalicano, in caso di inadeguatezza, le istanze localistiche.

Orbene, mentre la disciplina esaminata affida essenzialmente alla collaborazione volontaria o persuasiva con strutture pubbliche specializzate (centrali di committenza, SIIT o province) il miglior svolgimento dei procedimenti di affidamento lavori, occorre ora scendere più nel particolare ed entrare nel merito delle strutture tecniche comunali (ma anche provinciali) per verificare se l’ambito di discrezionalità decisorio in materia incontri altri limiti di legge che spesso non vengono osservati.

Ci si riferisce in particolare al complesso procedimento di avvio dell’evidenza pubblica che trova, fin dalla legge Merloni del 1994, nella figura del Responsabile del procedimento il nucleo forte e irrinunciabile che dovrebbe garantire l’adeguatezza delle competenze tecnico-professionali dell’amministrazione deputata alla realizzazione delle opere pubbliche deliberate dal programma triennale dei lavori pubblici.

6. La professionalità del Responsabile del procedimento⁵¹ ed il supporto dei dipendenti dell’amministrazione aggiudicatrice⁵²

A tal fine si riporta qui quanto previsto dalla attuale disciplina dei contratti pubblici:

Art. 10

Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (artt. 4, 5, 6, legge n. 241/1990; art. 6, co. 12, legge n. 537/1993; art. 7, legge n. 109/1994; art. 7, d.P.R. n. 554/1999).

1. Per ogni singolo intervento da realizzarsi mediante un contratto pubblico, le amministrazioni aggiudicatrici nominano, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell’affidamento, dell’esecuzione.
2. Il responsabile del procedimento svolge tutti i compiti relativi alle procedure di affidamento previste dal presente codice, ivi compresi gli affidamenti in economia, e alla vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti, che non siano specificamente attribuiti ad altri organi o soggetti.

⁵¹ Art.10 Codice contratti pubblici.

⁵² Art.10, c. 4, DPR 5 ottobre 210 n. 207.

3. In particolare, il responsabile del procedimento, oltre ai compiti specificamente previsti da altre disposizioni del presente Codice:
- a) formula proposte e fornisce dati e informazioni al fine della predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali, nonché al fine della predisposizione di ogni altro atto di programmazione di contratti pubblici di servizi e di forniture, e della predisposizione dell'avviso di preinformazione;
 - b) cura, in ciascuna fase di attuazione degli interventi, il controllo sui livelli di prestazione, di qualità e di prezzo determinati in coerenza alla copertura finanziaria e ai tempi di realizzazione dei programmi;
 - c) cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure;
 - d) segnala eventuali disfunzioni, impedimenti, ritardi nell'attuazione degli interventi;
 - e) accerta la libera disponibilità di aree e immobili necessari;
 - f) fornisce all'amministrazione aggiudicatrice i dati e le informazioni relativi alle principali fasi di svolgimento dell'attuazione dell'intervento, necessari per l'attività di coordinamento, indirizzo e controllo di sua competenza;
 - g) propone all'Amministrazione aggiudicatrice la conclusione di un accordo di programma, ai sensi delle norme vigenti, quando si rende necessaria l'azione integrata e coordinata di diverse amministrazioni;
 - h) propone l'indizione, o, ove competente, indice la conferenza di servizi, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, quando sia necessario o utile per l'acquisizione di intese, pareri, concessioni, autorizzazioni, permessi, licenze, nulla osta, assensi, comunque denominati.
4. Il regolamento individua gli eventuali altri compiti del responsabile del procedimento, coordinando con essi i compiti del direttore dell'esecuzione del contratto e del direttore dei lavori, nonché dei coordinatori in materia di salute e di sicurezza durante la progettazione e durante l'esecuzione, previsti dal decreto legislativo 14 agosto 1996, n. 494 e dalle altre norme vigenti.
5. 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.
6. Il regolamento determina i requisiti di professionalità richiesti al responsabile del procedimento; per i lavori determina l'importo massimo e la tipologia, per i quali il responsabile del procedimento può coincidere con il progettista. Le ipotesi di coincidenza tra responsabile del procedimento e direttore dell'esecuzione del contratto sono stabilite dal regolamento, in conformità all'articolo 119.
7. Nel caso in cui l'organico delle amministrazioni aggiudicatrici presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice per

l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali.

8. Il nominativo del responsabile del procedimento è indicato nel bando o avviso con cui si indice la gara per l'affidamento del contratto di lavori, servizi, forniture, ovvero, nelle procedure in cui non vi sia bando o avviso con cui si indice la gara, nell'invito a presentare un'offerta.
9. Le stazioni appaltanti che non sono pubbliche amministrazioni e enti pubblici, in conformità ai principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, individuano, secondo i propri ordinamenti, uno o più soggetti cui affidare i compiti propri del responsabile del procedimento, limitatamente al rispetto delle norme del presente codice alla cui osservanza sono tenuti.

Inoltre, secondo l'art. 9 del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, Regolamento di esecuzione ed attuazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) le fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione di ogni singolo intervento di realizzazione di lavori pubblici sono eseguite sotto la diretta responsabilità e vigilanza di un responsabile del procedimento, nominato dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dei propri dipendenti di ruolo o, in mancanza di dipendenti di ruolo in possesso di professionalità adeguate, individuato tra i dipendenti in servizio. Inoltre, secondo quanto precisato al comma 4 dell'articolo 9, il responsabile del procedimento deve essere un tecnico, abilitato all'esercizio della professione o, quando l'abilitazione non sia prevista dalle norme vigenti, un funzionario tecnico, anche di qualifica non dirigenziale, con anzianità di servizio non inferiore a cinque anni.

La disciplina qui richiamata costituisce il nucleo centrale dell'avvio e del conseguente *iter* di aggiudicazione dei lavori pubblici e sin dalla legge Merloni del 1994 la disciplina ha puntato sul ruolo e la funzione dei poteri pubblici cui compete la programmazione (Programma triennale LL.PP.) sia la scelta dell'evidenza pubblica, mantenendo saldamente nella mani delle amministrazioni sia la progettazione, sia la procedura di affidamento sia quella del controllo nell'esecuzione del contratto o dell'appalto di lavori. Ma è altresì vero che il responsabile del procedimento – in base alle norme richiamate – oltre alla professionalità richiesta in rapporto alla tipologia dell'opera da realizzare deve poter contare anche sul supporto dei dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice (art.10 co.4 Regolamento n.207/2010). E sotto questo profilo, da un lato – non potendosi prevedere che quest'ultimo debba avere la qualifica di dirigente (come pure era stato avanzato dalla Commissione Giannini incaricata dal Ministro Merloni della redazione del regolamento originario del 1995) poiché questo avrebbe reso vano per molti enti locali la possibilità di procedere all'affidamento di lavori, si è optato per la individuazione di una serie di requisiti professionali di durata e specifici, che si sono viepiù arricchiti, che molto spesso in realtà, non sussistono effettivamente. La mancanza dei requisiti in capo all'ufficio dovrebbe determinare la preclusione ad effettuare gare il cui procedimento necessiti delle competenze mancanti all'ufficio. Non può peraltro sottacersi che in numerosi contenziosi davanti al giudice amministrativo i ricorrenti hanno eccepito a fini demolitori l'assenza – a monte della gara – dei requisiti di professionalità in capo al Rup con il conseguente annullamento degli atti di gara.

Dall'altro, come abbiamo visto, la mole composita degli adempimenti tecnici ed amministrativi comporta il supporto dei dipendenti degli uffici delle amministrazioni aggiudicatrici (ufficio legale, urbanistico, settore esproprio, ambien-

tale, finanziario) che svolgono appunto la funzione di “accompagnamento” ai fini del corretto ed esaustivo procedimento di affidamento e realizzazione dell'intervento sul territorio *de qua*. Non è un caso, allora, che proprio al fine di accrescere la professionalità e l'esperienza degli uffici e di favorire la costituzione di *staff* di progetto, nonché di superare la separatezza delle competenze amministrative dei diversi uffici delle amministrazioni locali, la legge Merloni si sia mossa per incentivare la programmazione e progettazione interna verificando, se del caso, l'assunzione o la formazione di dipendenti finalizzata all'integrazione delle competenze tecniche, prevedendosi, inoltre, forme di incentivo economico a favore dei gruppi di lavoro (art.18 del testo originario) al cui interno assolvere alle funzioni composite relative alla programmazione e progettazione della tipologia dei lavori prescelti, non tanto come episodica prestazione, ma come incentivo alla costituzione di formule organizzative stabili, cui ricorrere permanentemente nel caso di interventi pubblici di lavori. Nelle intenzioni di allora (e chi scrive ha fatto parte della Commissione Giannini citata) si era prospettata – di fronte alla organica legislazione in materia introdotta per la prima volta dalla legge Merloni – l'istanza di incentivare sia la formazione del personale delle amministrazioni (in particolare locali) sia il ricorso alla integrazione, mediante assunzioni, di personale tecnico adeguato alle incombenze multiformi per l'affidamento di lavori pubblici. Gli incentivi – ripresi anche dal testo vigente del codice dei contratti pubblici (art.90 e 92), più volte ridotti e quindi disincentivanti, e solo in parte ripristinati dalle norme – sono stati spesso interpretati dagli interessi antagonisti degli attori privati non solo con sospetto, ma anche come modalità corporative dirette ad impedire la concorrenza e l'apertura al mercato. Critiche che, se in qualche caso colgono nel vero, hanno finito col contribuire a dequalificare o a smantellare le strutture amministrative, raggiungendo il risultato opposto a quello ipotizzato, di favorire cioè la formazione di strutture amministrative pubbliche permanenti adeguate agli scopi prefissati.

Di questa patologia è prova il comma 7 dell'art.10 del Codice dei contratti pubblici che prevede espressamente che *“nel caso in cui l'organico delle amministrazioni aggiudicatrici presenti carenze accertate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del responsabile del procedimento, secondo quanto attestato dal dirigente competente, i compiti di supporto all'attività del responsabile del procedimento possono essere affidati, con le procedure previste dal presente codice per l'affidamento di incarichi di servizi, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico finanziario, amministrativo, organizzativo, e legale, che abbiano stipulato adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali.”*

Disposizione che non era prevista nell'originario testo della legge Merloni che al contrario prevedeva un art.7 intitolato *“Misure per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione”*.

Ma ci si potrebbe riferire anche all'introduzione dell'appalto integrato che riduce le competenze dell'amministrazione a favore dell'affidamento ai soggetti privati di compiti di progettazione definitiva ed esecutiva mettendo a gara il solo progetto preliminare.

La direttiva 18/04, relativamente alla progettazione e realizzazione delle opere pubbliche, prevede la possibilità di ricorrere alla procedura dell'appalto integrato. La legislazione nazionale stabiliva che tale procedura eccezionale poteva essere utilizzata esclusivamente per importi superiori a 10 milioni di euro e per specifiche opere aventi particolari contenuti tecnologici e impiantistici. Ma l'attuale formulazione del Codice appalti consente, invece, una sua generalizzata applicazione per qualsiasi tipo di opera pubblica consegnando, nei fatti, i livelli di progettazione definitiva ed esecutiva all'appaltatore.

7. Modeste proposte correttive

Da quanto si è qui esposto risulta evidente che occorre trovare adeguati correttivi al sistema vigente, partendo da un presupposto. Quello per cui l'attribuzione ai poteri pubblici relativamente alla competenza esclusiva in materia di programmazione e affidamento di lavori non può essere messa in discussione, riguardando una potestà prevista dall'ordinamento. Ne consegue che – ferma restando la fragilità del sistema delle amministrazioni locali in questo settore, sia in termini di personale, sia in termini di competenze professionali, aggravato dalla crisi fiscale – la legislazione si è mossa nel tempo per ovviare alle carenze, prevedendosi una *chiamata in sussidiarietà* lì dove l'amministrazione aggiudicatrice non sia in grado di svolgere la funzione richiesta. La previsione del ricorso ai provveditorati (SIIT) (peraltro modello assai collaudato in passato per situazioni analoghe) o ancor più alle cosiddette centrali di committenza di vario conio e di vario livello (regionale o infraregionale), la stipula di convenzioni o accordi ai sensi dell'art.15 della L.241/90 con strutture d'apice specializzate il cui statuto riguarda proprio l'assistenza alle amministrazioni inadeguate per mezzi e personale, non può però essere lasciato all'estemporanea discrezionalità delle amministrazioni cui compete l'affidamento di lavori pubblici, ma va maggiormente articolato e sistematizzato onde rendere più efficiente il sistema degli appalti di lavori, ridurre il contenzioso e soprattutto la spesa pubblica, migliorare la *performance* dei tempi e modi di realizzazione degli stessi.

Sembra allora di poter dire che occorrerebbe procedere – analogamente a quanto accade per le imprese che partecipano alle procedure di affidamento di lavori – alla qualificazione preventiva delle amministrazioni locali e degli enti strumentali sotto il profilo della dotazione di personale adeguato e di mezzi istruttori (progettazione in particolare), dal cui esito positivo discenda la legittimazione amministrativa all'attivazione dei procedimenti di evidenza pubblica. Ma si badi bene, non al momento in cui sia già avviato il procedimento per l'affidamento dei lavori, come prevede, caso per caso, il codice dei contratti pubblici combinando l'art.10 del Decreto lgs. 163/2006 con l'art.9 del Regolamento, ma come qualificazione della struttura organizzatoria degli uffici, a monte delle possibili scelte degli interventi pubblici di lavori. Si tratta in breve, di acquisire una certificazione, continuamente aggiornabile, sulla effettiva disponibilità dei requisiti minimi oggettivi degli uffici.

Se è evidente, infatti, che i comuni di cui al comma 3 *bis* dell'art. 33 in parola non dispongono di tali professionalità, non è tuttavia scontato che le posseggano comuni di dimensioni maggiori. Pertanto, al fine di garantire livelli minimi (*standard*) di professionalità per la gestione e il monitoraggio delle procedure di evidenza pubblica, occorre in breve, che queste siano abilitate previa verifica dei requisiti (come peraltro accade in molti paesi europei).

A ciò dovrebbe aggiungersi anche che la possibilità di istruire e gestire il procedimento *in house* non può prescindere dall'oggetto del contratto e aggiungerei anche dall'importo.

È di palese constatazione che anche in comuni di rilevanti dimensioni non vi è, di norma, alcuna dimestichezza con le tecniche del *project financing* o *partenariato pubblico privato* con risultati diversi: la non utilizzazione dello strumento, pur conveniente per la PA, o il ricorso a consulenti esterni per lo studio delle problematiche relative, che se non “guidati” rischia di non rispondere all'esigenze concrete della amministrazione con aggravio della spesa pubblica, e la difficoltà poi di gestire le varie fasi del procedimento concessorio fino all'esecuzione del contratto.

In altri casi, il ricorso sempre più diffuso all'appalto integrato con conseguente sottrazione di competenze tecniche alle amministrazioni, o quello previsto dal comma 7 dell'art.10 del codice dei contratti pubblici.

In questa chiave, allora combinando i due profili: quello cioè della qualificazione preventiva delle amministrazioni (eufemisticamente il **bollino blu** che abilita ai procedimenti di evidenza pubblica di lavori) coniugato con l'oggetto del contratto e la soglia dei lavori, è evidente allora che il ricorso alle centrali di committenza va reso obbligatorio ogni qualvolta, per le caratteristiche intrinseche della gara, o per la mancanza della qualificazione preventiva dell'ente locale, l'amministrazione non sia in possesso dei requisiti minimi di qualificazione professionale necessaria al corretto, efficace ed efficiente svolgimento del procedimento di evidenza pubblica.

Si tratta, in altre parole dell'obbligatorietà della chiamata in sussidiarietà di rilievo costituzionale da parte di strutture pubbliche d'apice – sia essa la centrale di committenza, sia i SIIT – mediante la quale al fine di garantire livelli minimi (*standard*) di professionalità per la gestione e il monitoraggio delle procedure di evidenza pubblica, tali strutture tecniche professionali – caldegiate da tempo dall'ordinamento comunitario – garantiscono il possesso di adeguata formazione professionale. Siamo in presenza, quindi, di esternalizzazione di funzioni amministrative ma assolute sempre dalle strutture pubbliche d'apice ormai diffuse in molte regioni o vigenti fin dalla metà del secolo scorso (i provveditori alle opere pubbliche come organi periferici del Ministero dei Lavori Pubblici, poi regionalizzati, furono istituiti nel 1957) in grado di assolvere, a regime, la razionalizzazione del sistema degli appalti di lavori.

Giova qui richiamare in dettaglio quali sono le funzioni della centrale di committenza:

- la redazione dei capitolati tecnici;
- la pubblicazione dei bandi di gara ed attuazione dei connessi obblighi normativi (comunicazione dei dati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ivi inclusa la comunicazione dei dati per l'inserimento all'interno delle Annotazioni riservate; comunicazione dei dati relativi all'avvalimento; ecc.);
- l'effettuazione dei controlli previsti a carico dell'aggiudicatario, con particolare riguardo ai controlli ai sensi dell'art. 38 del Codice dei contratti pubblici;
- la redazione dei provvedimenti di aggiudicazione e cura degli adempimenti conseguenti (pubblicità degli avvisi relativi all'appalto aggiudicati – anche in caso di affidamenti disposti con procedura negoziata senza bando –, tempestiva effettuazione delle comunicazioni ai concorrenti non aggiudicatari, garanzie di accesso agli atti della gara ecc.);
- la cura degli aspetti connessi all'esecuzione del contratto;
- la certezza di poter contare su professionalità altamente specializzate non solo nella predisposizione degli atti di gara e nello svolgimento delle relative procedure, ma anche nella fase esecutiva del contratto, durante la quale sovente emergono episodi di contenzioso;
- un più intenso ricorso a procedure di aggiudicazione basate sull'impiego di strumenti informatici – partendo dal presupposto per cui amministrazioni aggiudicatrici di maggiori dimensioni subiscano minori effetti di *digital divide* – con conseguenti ed oggettivi “risparmi di processo”;
- la possibilità di consentire una maggiore accessibilità al mercato degli appalti pubblici per le PMI, suddividendo le procedure in lotti funzionali;

- la possibilità di consentire una più frequente ed esperta introduzione di considerazioni sociali o ambientali nelle procedure di gara;
- l'introduzione di più solide garanzie contro l'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici nella fase di aggiudicazione dell'appalto.

Le proposte avanzate si muovono quindi nella prospettiva di affrontare, *funditus*, le annose e controverse problematiche relative all'affidamento dei lavori da parte di una miriade di amministrazioni spesso non in grado di assolvere i propri compiti, e pur tuttavia inclini a perseverare nel ricomprendere nelle proprie competenze attività che non sono in grado di svolgere compiutamente, con il risultato di aprire enormi contenziosi amministrativi e giurisdizionali che costituiscono uno dei più rilevanti sperperi della spesa pubblica, a scapito della effettiva e corretta dotazione di opere infrastrutturali. Ma può essere anche un incentivo per quelle amministrazioni che intendano riqualificare l'organico del personale tecnico al fine di mantenere le competenze in materia di affidamento di lavori.

La proposta quindi si muove, più sul versante della riforma dell'amministrazione che su quello del codice dei contratti pubblici, ma certamente tale riordino costituisce il presupposto per il corretto affidamento dei lavori pubblici.

Certamente non si tratta di una riforma di poco conto, che sconta la rivendicazione dell'autonomia locale, ma che richiede tempi lunghi ed una precisa volontà politica, e riguarda non solo la messa a regime della *chiamata in sussidiarietà* – che in base alla legislazione vigente si basa ancora sulla discrezionalità delle amministrazioni – ma anche la ricentralizzazione del ruolo dei poteri pubblici in un settore determinante per l'economia.

IL PARTENARIATO PUBBLICO E PRIVATO

Il Partenariato Pubblico Privato*

LE PROPOSTE

Proposte sul “metodo nel governare”

***Rischio di “change in law”.** L’equilibrio economico-finanziario di un’iniziativa di PPP deve essere garantito per l’intera durata della contratto. Troppo spesso, però, tale equilibrio viene alterato da norme legislative e regolamentari, introdotte nell’ordinamento successivamente alla sottoscrizione del contratto, che incidono sui contratti di concessione già sottoscritti.*

Proposte:

1. È auspicabile un intervento normativo chiarificatore da parte del legislatore, quantomeno con riferimento alle concessioni già sottoscritte o per le quali sia già stata bandita la relativa procedura di affidamento, in merito all’applicabilità di forme di *change in law* che ne chiariscano l’incompatibilità con il contratto di concessione, e quindi la sua inapplicabilità a tale tipologia contrattuale.
2. In linea generale, a tutela della bancabilità delle concessioni in essere o in via di affidamento, è opportuno definire una norma che espliciti come, qualsiasi norma sopravvenuta, che incida sull’equilibrio del Piano Economico Finanziario (PEF), non possa inibire l’applicabilità del meccanismo di revisione del PEF, al fine di ristabilire l’alterato equilibrio economico-finanziario della concessione.

* Il gruppo di lavoro - coordinato da Astrid, italiadecide, Fondazione ResPublica - è costituito da professionisti a vario titolo impegnati nel settore (accademici, rappresentanti delle istituzioni, operatori finanziari specializzati). Il lavoro è stato organizzato in cinque sottogruppi:

- sottogruppo di analisi delle “misure per la mitigazione del rischio”, coordinato da Flavio Monosilio ANCE;
- sottogruppo di analisi dei “processi decisionali”, coordinato da Franco Bassanini Astrid - CDP;
- sottogruppo di analisi di “fonti e strumenti di finanziamento”, coordinato da Matteo Del Fante CDP;
- sottogruppo di analisi “selezione, qualità e gestione dei progetti”, coordinato da Enrico Seta italiadecide;
- sottogruppo di analisi relativa a “la comunicazione istituzionale per il PPP: formazione-intervento; standardizzazione, trasparenza”, coordinato da Christian Iaione Astrid.

Ha assicurato il coordinamento complessivo del lavoro dei cinque sottogruppi Simona Camerano CDP, con la collaborazione di Alessandro Tonetti CDP.

Hanno inoltre contribuito: Eugenio Belloni, Daniela Boni, Paolo Buzzetti, Guy Chetrit, Davide Colaccino, Rosalba Cori, Claudio D’Eletto, Stefano De marinis, Antonio Gennari, Cristina Giorgiantonio, Gianluca Gustani, Giovanni Lucarelli, Mario Lupo, Giuseppe Mele, Marco Mingrone, Flavio Monosilio, Francesca Ottavi, Massimo Pecorari, Maria Elena Perretti, Massimo Ricchi, Zaira Rinella, Gianfranco Sansone, Jacopo Sce, Giorgia Romitelli, Federico Sutti, Marco Tranquilli, Paolo Urbani. Le opinioni espresse dagli autori e dai partecipanti al gruppo di lavoro rimangono, in ogni caso, di esclusiva responsabilità degli stessi e non impegnano in alcun modo le rispettive Istituzioni di appartenenza.

3. Al fine della migliore efficacia del meccanismo previsto dall'art. 143, comma 8, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 – c.d. Codice dei contratti pubblici, la convenzione dovrebbe definire puntualmente i presupposti e le condizioni di base del piano economico finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, se determinano una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione dovrebbe inoltre contenere una chiara definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento a indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito univocamente determinabili. Sarebbe altresì utile definire esattamente la procedura, ivi compresa la cedenza temporale degli adempimenti connessi.
4. In generale, per contrastare il rischio di *reformatio in peius* è possibile: affermare espressamente un principio generale, quale quello del legittimo affidamento (che contribuirebbe a rafforzare il fondamento di un principio attualmente ricavabile in ambito costituzionale e legislativo solo per via deduttiva) e prevedere forme di aggravamento procedurale rispetto all'adozione di atti implicanti revisioni di precedenti assetti regolamentari (che indurrebbero il decisore pubblico a ponderare più attentamente la praticabilità e gli effetti dell'orientamento annunciato).

Ritardi nella realizzazione di interventi in PPP. *I ritardi nella realizzazione degli interventi sono spesso connessi all'indisponibilità della documentazione che le diverse Amministrazioni pubbliche, interessate in modi diversi dall'intervento, devono fornire al fine di avviare l'iniziativa.*

Proposte:

5. Al fine di favorire la bancabilità, e quindi il *financial closing*, delle iniziative, il soggetto pubblico concedente dovrebbe impegnarsi a dichiarare all'atto della consegna dei lavori di disporre di tutte le autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di consenso comunque denominati previsti dalla vigente normativa e che detti atti sono legittimi, efficaci e validi.

Risoluzione dei contratti per inadempimento del concedente. *La possibilità di revoca dell'aggiudicazione per ragioni generiche (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto, nuova valutazione dell'interesse pubblico originario) rappresenta un rilevante fattore di rischio per i soggetti concessionari e per i finanziatori che partecipano a iniziative di PPP, che fondano le proprie valutazioni di ritorno economico sulla possibilità di gestire l'opera pubblica fino al termine del periodo concessorio, in base a tempi e costi definiti nell'ambito di un preciso piano economico-finanziario.*

Proposte:

6. È opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, devono rientrare anche i costi di chiusura dei contratti di hedging delle sottostanti operazioni di finanziamento e le spese sostenute nella fase precontrattuale.
7. Nel caso di finanziamento di infrastrutture attraverso emissioni di bond, in linea con le prassi internazionali e

al fine di favorire la massima partecipazione degli investitori istituzionali, è opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, rientrano anche gli importi contrattualmente garantiti agli stessi investitori al momento della sottoscrizione, in caso di cessazione anticipata (clausola *make whole*).

8. È auspicabile che in sede di predisposizione dei contratti, siano definite le modalità di calcolo dell'indennizzo, anche con riferimento alle tempistiche di pagamento, fermo restando che tale importo non dovrebbe essere comunque inferiore all'importo del finanziamento non rimborsato alla data della cessazione.

Garanzie previste per i soggetti finanziatori. *La prelazione concessa ai finanziatori dal Codice dei contratti pubblici (art. 160) non appare sufficiente a garantire l'effettiva "blindatura" del progetto, rendendo possibili aggressioni di terzi che potrebbero limitare il controllo sull'operazione da parte dei finanziatori, con il rischio di compromettere in radice l'efficacia dei meccanismi di step-in.*

Proposte:

9. Sarebbe opportuno introdurre misure normative tese a estendere il privilegio a tutti i beni mobili immateriali, presenti e futuri anche a consistenza variabile, relativi al contratto di concessione, e a definire l'ordine di collocazione di tale privilegio, attualmente non determinato.
10. Dovrebbe essere previsto che i beni oggetto del privilegio generale non possano essere soggetti ad altre forme di prelazione, né essere oggetto di pignoramento.
11. È opportuno prevedere la cedibilità in garanzia ai soggetti finanziatori di tutti i crediti relativi al contratto di concessione, presenti e futuri, compresi quelli verso l'Amministrazione aggiudicatrice e altre Pubbliche Amministrazioni, anche senza il preventivo consenso del debitore ceduto e anche quando gli stessi non siano ancora liquidi ed esigibili.

Contenzioso. *I progetti infrastrutturali sono esposti a un elevato rischio di contenzioso. Secondo una recente indagine dell'Ance, il 24,2% delle iniziative aggiudicate ha incontrato problemi relativi all'insorgere di controversie.*

Proposte:

12. Estendere il principio di cui all'art 125 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (risarcimento per equivalente) a tutte le opere affidate in concessione (parte II, Titolo III, Capo II e III, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).
13. Inasprire la sanzione pecuniaria a carico del ricorrente, in caso di lite temeraria, di cui all'art. 26 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, legandone l'entità all'importo del contratto di concessione.

Scarsa patrimonializzazione e solvibilità delle Amministrazioni concedenti.

Proposte:

14. Al fine di garantire maggiormente il buon esito delle operazioni di PPP, appare opportuno prevedere un sistema di valutazione *ex ante* della capacità patrimoniale delle Amministrazioni concedenti in relazione all'entità dell'investimento promosso e delle obbligazioni da esso derivanti.
15. Al fine di ridurre il rischio connesso ad una tardiva o mancata corresponsione del contributo pubblico ("prezzo") previsto nel contratto di concessione o, nel caso delle c.d. opere fredde, dei canoni di disponibilità e dei servizi, si potrebbe prevedere l'obbligo nei contratti di prestare fidejussioni da parte delle Amministrazioni pubbliche a fronte dei contributi da corrispondere.

Quantificazione della domanda. La corretta allocazione del rischio di domanda fra concedente e concessionario rappresenta un elemento cruciale per la sostenibilità dei PEF.

Proposte:

16. Nei casi in cui sia utile per aumentare l'interesse di potenziali finanziatori, sul piano contrattuale, si potrebbe prevedere una trasformazione dei contributi pubblici previsti nelle concessioni in pagamenti a titolo di canone di disponibilità.
17. Compatibilmente con i principi Eurostat per la determinazione del trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP e limitatamente ad alcune tipologie di opere (ad esempio, nel settore stradale), può essere opportuno prevedere – in linea con l'esperienza di altri paesi europei (in particolare, del Regno Unito) – specifiche clausole contrattuali finalizzate a una condivisione del rischio di domanda tra concessionario e concedente (ad esempio, attraverso sistemi di remunerazione c.d. a pedaggio virtuale).

Bancabilità. La bancabilità dei progetti può essere migliorata attraverso il preliminare coinvolgimento dei soggetti finanziatori. Il legislatore ha colto questa esigenza prevedendo (art. 143, comma 7, art. 144, comma 3-bis e art. 153, comma 9, del Codice dei contratti pubblici) che in fase di gara le offerte debbano dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto.

Proposte:

18. Appare opportuno, per dare piena applicazione a questa previsione normativa, che il legislatore intervenga al fine di specificare in cosa possa consistere tale coinvolgimento nel contesto della gara e nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.
19. Nei casi in cui un impegno di finanziamento in sede di gara non sia comunque possibile, la convenzione di concessione dovrebbe disciplinare il rischio di mancato raggiungimento del closing finanziario, stabilendone l'allocatione.

ne tra concedente e concessionario e definendo – tra le altre cose – le conseguenze del mancato *closing* entro un periodo di tempo definito, decorrente dall'approvazione del progetto definitivo.

Rifinanziamento. *In considerazione delle difficoltà con cui le banche raccolgono provvista a medio-lungo termine, molto spesso la copertura finanziaria degli investimenti è garantita per un arco temporale inferiore alla durata della concessione. In questi casi si rende, quindi, necessario rifinanziare l'investimento in costanza di concessione (mini-perm) e, spesso, in un contesto in cui le condizioni finanziarie possono mutare. In tali circostanze si ritiene auspicabile adottare, a livello contrattuale, una procedura che condivida il rischio tra concessionario e concedente. Tale procedura potrebbe essere definita a partire dal modello belga del risk sharing.*

Proposte:

20. Prevedere nel contratto la possibilità che il soggetto pubblico possa coprire eventuali maggiori costi di finanziamento derivanti da un peggioramento anomalo e generalizzato delle condizioni finanziarie, o nel caso in cui il concessionario non riesca a trovare sul mercato soggetti disposti a rifinanziare l'investimento. *A contrariis*, il soggetto privato potrebbe riconoscere al soggetto pubblico parte dei benefici derivanti da condizioni finanziarie più favorevoli.

Valore residuo dell'opera pubblica. *In via meramente eventuale, il Codice dei contratti pubblici (art. 143, comma 7) stabilisce che il contratto di concessione, oltre al valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, indichi anche il valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo (c.d. corrispettivo di retrocessione), che il concessionario subentrante è tenuto a versare al precedente concessionario. Ciò si può verificare nel caso di investimenti che abbiano una vita utile superiore alla durata della concessione (ad esempio, il caso delle infrastrutture di trasporto). In tali circostanze, emerge il rischio che la gara per la ricerca del concessionario subentrante vada deserta e che il concessionario uscente non riceva tale corrispettivo.*

Proposte:

21. Ai fini dell'affidamento della nuova concessione, è possibile prevedere nei contratti che l'Amministrazione concedente avvii le procedure di gara con congruo e prestabilito anticipo rispetto alla data di scadenza della concessione vigente (in modo tale da evitare discontinuità nell'esercizio dell'infrastruttura).
22. Qualora entro un congruo e prestabilito periodo di tempo, la nuova concessione non sia affidata, l'Amministrazione concedente assuma l'obbligo di versare al concessionario uscente il valore del corrispettivo di retrocessione¹.

¹ A tale fine, si potrebbe valorizzare l'operatività del Fondi di garanzia per le opere pubbliche di cui all'art. 2, commi 264 e 270, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

23. Laddove il concessionario – per mancata manutenzione – riduca il valore dell'infrastruttura a un livello palesemente inferiore al valore residuo stimato per la fine del periodo di concessione, il corrispettivo di retrocessione – a seguito di un monitoraggio periodico – possa subire variazioni.

Semplificazione dell'assetto costituzionale. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto costituzionale, appare di primaria importanza sopprimere la competenza concorrente Stato - regioni in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale. In questo contesto sarebbe necessario procedere a una riforma dell'art. 117, c. 2 e 3, della Costituzione.*

Proposte:

24. Attribuzione al legislatore statale delle grandi rete di telecomunicazione, trasporto e navigazione, come individuate dal competente organo dello Stato (CIPE o CdM), restando tutte le altre infrastrutture di rete nella competenza del legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, c. 4, della Costituzione;
25. Attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale degli aeroporti commerciali e dei porti di interesse nazionale e attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore regionale dei porti turistici o di interesse regionale e locali e degli aeroporti non commerciali;
26. Attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale della produzione e trasporto di energia di interesse nazionale e alla competenza esclusiva del legislatore regionale degli impianti di produzione minori e della distribuzione dell'energia (reti prevalentemente a media e bassa tensione, a media e bassa pressione).

Semplificazione dell'assetto organizzativo. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto organizzativo, appare necessario razionalizzare il sistema di governance amministrativa e regolatoria generale e settoriale. In questo quadro, sarebbe opportuno:*

Proposte:

27. Ridurre le interferenze tra ministeri (generalmente MIT e MEF), CIPE e altri soggetti (riducendo e accorpando enti e strutture, eliminando passaggi procedurali, riducendo la necessità di atti di intesa o di concerto, fissando termini perentori, prevedendo l'esercizio di poteri di composizione e, nel caso, di sostituzione, e così via), rafforzando semmai le forme organizzative di coordinamento;
28. Dare avvio all'Autorità dei trasporti, eliminando contestualmente le potenziali aree di sovrapposizione con altre amministrazioni;
29. Procedere al completamento della governance regolatoria delle public utilities attribuendo ad una delle Autorità esistenti (quali l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG) la competenza in materia di rifiuti e risolvendo il

problema derivante dalla soppressione delle autorità di ambito territoriale in materia di servizio idrico (che ha generato rilevanti incertezze relativamente all'individuazione della controparte pubblica).

Semplificazione dell'assetto procedurale. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto procedurale, sarebbe utile ridefinire il procedimento con riferimento a aspetti decisionali, confronto istituzionale e democratico, progetto preliminare rafforzato e poteri sostitutivi. In questo quadro, sarebbe opportuno:*

Proposte:

30. Rivedere le procedure relative alla programmazione, decisione, localizzazione, progettazione e affidamento delle infrastrutture, in modo da assicurare la predeterminazione dei termini generali dell'infrastruttura (ivi compresi i tetti massimi di spesa), il preventivo coinvolgimento delle amministrazioni e delle comunità interessate, l'approvazione di progetti sufficientemente definiti, la definizione rapida dei rapporti concessori e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia o di inosservanza dei vincoli definiti.

Massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche disponibili, un ruolo decisivo può essere svolto da particolari forme di garanzia pubblica diretta a supportare il finanziamento di progetti in PPP.*

Proposte:

31. Potenziare a livello europeo la *Project Bond Initiative*, predisponendo gli atti necessari a sancire il passaggio da una fase sperimentale a una a regime con riguardo al bilancio 2014 – 2020, tenendo anche conto della necessità di introdurre maggiore flessibilità nella configurazione del prodotto (ad esempio, relativamente all'importo massimo del finanziamento o della garanzia concessa da BEI in ragione delle caratteristiche del singolo progetto e della situazione economica del paese in cui insiste, così da consentire anche ai progetti promossi nei cosiddetti paesi periferici di poter raggiungere il livello di *rating* richiesto dal mercato);
32. Introdurre, anche a livello europeo, ulteriori strumenti di finanziamento delle infrastrutture che facciano leva sulle risorse europee e che agiscano in modo complementare con le altre risorse a medio-medio lungo termine (tipo: promuovere la costituzione di un fondo sottoscritto in parte con risorse europee e in parte con risorse derivanti da investitori istituzionali pubblici dedicato alla concessione di finanziamenti a medio-lungo termine);
33. Introdurre in Italia strumenti di garanzia, eventualmente da far funzionare in complementarietà con analoghi strumenti attivati a livello europeo;
34. Istituire un fondo nazionale dedicato alla progettazione di opere in PPP.

Sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica, grandi potenzialità possono essere espresse da misure di defiscalizzazione e dal credito d'imposta.*

Proposte:

- 35. Correggere, estendere e dare attuazione alle misure di defiscalizzazione, ivi compreso il meccanismo dell'extraggettito Iva per i porti (ex art. 18 legge n. 183/2011);
- 36. Correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa al credito di imposta (ex art. 33 decreto legge n. 179/2012);
- 37. Correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa all'esenzione dal pagamento dei canoni di concessione (ex art. 33 decreto legge n. 179/2012).

Favorire il ricorso al mercato dei capitali. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a favorire il ricorso al mercato dei capitali, un impulso decisivo può essere dato dal ricorso a project bond, così da allargare le fonti di potenziale provvista.*

Proposte:

- 38. Eliminare il limite temporale posto alla efficacia del regime fiscale relativo ai project bond.

Sostenere la partecipazione in capitale di rischio. *Nell'ambito dell'indirizzo volto a sostenere la partecipazione in capitale di rischio, un sostegno importante può derivare dalla costituzione di un Fondo equity dedicato.*

Proposte:

- 39. Promuovere la costituzione di un Fondo equity dedicato alle infrastrutture che preveda un rendimento inferiore a quello ordinariamente richiesto dal mercato, auspicabilmente coinvolgendo Investitori Istituzionali.

Rivedere il processo di pianificazione-programmazione. *A supporto dello sviluppo delle iniziative di PPP occorre introdurre un approccio olistico.*

Proposte:

- 40. È ormai urgente creare le condizioni per la stabilizzazione di un Programma infrastrutturale di medio termine, che sia passato attraverso un'analisi robusta di sostenibilità finanziaria e che includa i progetti (a tutti i livelli di governo) che superano una determinata soglia dimensionale. All'interno di questo piano deve funzionare

un meccanismo di prioritarizzazione supportato da Analisi Costi/Benefici e raccordato ad obiettivi strategici esplicitati e quantificati in documenti di *policy* (Policy Statements) e non risultato della mediazione meramente politica fra Stato e Regioni. Quindi in grado di produrre un concetto di strategicità più articolato, oggettivo e comunicabile di oggi.

41. Concentrare funzioni e competenze amministrative in un soggetto unico (a partire dall'UTFP) elevando, attraverso un processo di concentrazione delle stazioni appaltanti, il livello di competenze di cui i soggetti aggiudicatori dispongono. All'UTFP dovrebbero essere affidati anche la supervisione e il coordinamento delle valutazioni *ex post* dei progetti di PPP
42. Istituire un sistema centrale di approvazione delle iniziative di PPP. Il meccanismo potrebbe entrare in funzione in due fasi: prima che il progetto sia messo a gara e al momento della firma del contratto.
43. Introdurre una disciplina nella selezione dei progetti oggi del tutto assente.

Stabilizzazione dei progetti. È necessario intervenire affinché l'affidamento della concessione avvenga sulla base di progetti che abbiano già superato il vaglio definitivo delle amministrazioni competenti.

Proposte:

44. Il progetto posto a base di gara deve aver già superato il vaglio delle amministrazioni competenti, e deve essere sia quanto più possibile “stabilizzato”.
45. Dare vita ad una struttura di missione funzionalmente preposta alla composizione degli interessi centrali e periferici e alla definizione del progetto e localizzazione sul territorio. I progetti che ricevono l'approvazione di tale struttura dovrebbero integrare in maniera definitiva tutte le misure di “territorializzazione” ed avere una stabilità assicurata da una disciplina basata su un principio molto netto: le riserve non sollevate e le posizioni assunte in questa sede da tutte le amministrazioni partecipanti non potranno essere contraddette da atti di diverso contenuto degli enti e delle amministrazioni stesse nelle fasi successive dell'*iter* attuativo, pena la nullità degli atti stessi.
46. Miglioramento della qualità degli Studi di Fattibilità, soprattutto sul piano della definizione del rischio trasferito al soggetto privato. Gli SdF dovrebbero essere predisposti molto presto e dovrebbero essere basati su *tools* analitici standardizzati.
47. Introduzione di uno specifico “PPP test” prima dell'avvio delle procedure di procurement e obbligo di redazione di un'indagine robusta sul Value for Money dell'opzione PPP rispetto alle modalità ordinarie di attuazione con risorse pubbliche.
48. Prevedere la redazione di un'analisi di bancabilità già nella fase di preparazione (e non dopo che il privato ha sottoscritto il contratto di PPP, come avviene in Italia, diversamente dalle *best practices* europee). Tra la firma del contratto di PPP e la firma del finanziamento bancario dovrebbe intercorrere pochissimo tempo (o addirittura le due firme dovrebbero intervenire simultaneamente).

Certezza dei contributi pubblici per tempi e modalità erogazione. *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.*

Proposte:

49. Imporre una verifica circa la capacità finanziaria delle amministrazioni che agiscono in qualità di concedenti.

Migliorare la comunicazione fra i diversi attori del PPP. *In un ordinamento come il nostro, dove l'Amministrazione della cosa pubblica segue il c.d. "paradigma bipolare", centrato su una logica antagonistica di netta separazione e contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, occorre puntare a diffondere la cultura del partenariato all'interno dei corpi pubblici, abituandoli a ragionare in una logica di convergenza, composizione e alleanza di interessi e convincendoli che – nel futuro – questa sarà la strada principale per risolvere i problemi della collettività.*

Proposte:

50. Avviare iniziative di "formazione-azione" dei dipendenti pubblici, per istruirli e orientarli nella prima applicazione dei nuovi modelli e strumenti ispirati alla cultura della *governance*;
51. Standardizzare e modellizzare le prassi amministrative e contrattuali funzionali al PPP, per garantire uniformità di applicazione rafforzando l'apparato di *soft law* ;
52. Incentivare politiche di "trasparenza", intesa come apertura dei dati relativi al settore delle infrastrutture, non solo con lo scopo di offrire informazioni, cioè di dare forma alla realtà, quanto di "modificare la percezione di tale realtà da parte dei destinatari della comunicazione" per indurli a conformare i propri comportamenti alla visione del mondo posta a base del PPP.

PREMESSA

Nell’ambito del progetto relativo alla redazione di un rapporto sul tema “Infrastrutture e competitività” è stato costituito il “Gruppo di lavoro Partenariato Pubblico Privato”. Obiettivo del gruppo di lavoro è analizzare il settore del partenariato pubblico privato (PPP) in Italia, evidenziarne le peculiarità e proporre interventi mirati che consentano l’impiego diffuso di questo modello di realizzazione e finanziamento delle infrastrutture anche in Italia.

Il documento è articolato in due parti:

- una prima sezione è dedicata alla descrizione di un set di proposte per il rilancio del PPP in Italia;
- una seconda sezione, articolata in 5 paragrafi, riporta in dettaglio il contributo dei singoli sottogruppi.

I. Misure per la mitigazione dei rischi e dei fattori di incertezza²

L’allocazione chiara ed efficiente dei rischi di progetto rappresenta un profilo di rilevanza cruciale nelle operazioni di partenariato pubblico privato (PPP) – caratterizzate, di regola, da un’elevata complessità e dalla loro durata prolungata nel tempo – al fine di garantire la sostenibilità finanziaria e, quindi, la bancabilità degli interventi, e massimizzare i vantaggi insiti nel ricorso allo strumento.

In particolare ogni rischio, come anche indicato dalla Commissione Europea nella Comunicazione sulle concessioni dell’aprile 2000, andrebbe allocato sulla parte che è nelle migliori condizioni di gestirlo e, quindi, rendere minimo il costo a esso associato³.

In tale ottica, le parti (e, in particolare, l’Amministrazione) devono valutare l’effettiva capacità dei diversi soggetti di farsi carico dei rischi loro allocati e l’implicazione che tale allocazione avrà sul costo effettivo, sulla bancabilità e sulla fruibilità dell’opera.

Per alcuni rischi, l’individuazione del soggetto più adatto al loro governo appare abbastanza agevole. La Pubblica Amministrazione (PA), 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 mag-

² Il Gruppo di lavoro è composto da: Flavio Monosilio Ance – Responsabile coordinamento, Rosalba Cori, Cristina Giorgiantonio Banca d’Italia – Area Ricerca economica: le opinioni espresse rimangono, in ogni caso, di esclusiva responsabilità dell’autrice e non impegnano in alcun modo l’Istituzione di appartenenza, Gianluca Gustani BNP Paribas, Giorgia Romitelli, Federico Sutti DLA Piper.

³ Comunicazione Interpretativa della Commissione sulle Concessioni nel Diritto Comunitario 2000/C121/02, del 12 aprile 2000. Ai sensi dell’art. 3, comma 15-ter, del Codice dei contratti pubblici, i contratti di PPP devono seguire, relativamente all’allocazione dei rischi, le prescrizioni e gli indirizzi comunitari vigenti. Si ricorda, in proposito, la decisione Eurostat dell’11 febbraio 2004 – relativa alle opere destinate all’utilizzazione diretta della Pubblica Amministrazione, in quanto funzionali alla gestione dei servizi pubblici (c.d. opere fredde) – che indica la corretta ripartizione dei rischi tra l’Amministrazione e il partner privato per la determinazione del trattamento contabile e statistico (dentro o fuori dal bilancio dell’Amministrazione) di un PPP ai sensi delle regole di Eurostat.

giormente in grado di gestire (e prevenire) i rischi tecnici legati alla realizzazione 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).

Tuttavia, nel nostro Paese non sempre l'allocazione dei rischi nelle operazioni di PPP segue tali criteri. Ciò può essere imputabile in parte a ostacoli posti dal quadro regolamentare; in parte a carenze sul piano delle pattuizioni negoziali. Questo fenomeno disincentiva gli istituti finanziatori a concedere il finanziamento, bloccando spesso la realizzazione delle opere.

Nel presente contributo si intende procedere ad una sintetica disamina dei principali rischi che gravano sulle iniziative di PPP, al fine di individuare gli strumenti più adeguati per mitigarli, consentendo di massimizzare i vantaggi insiti nel ricorso allo strumento.

In particolare, si è ritenuto preferibile individuare soluzioni applicabili in via contrattuale (attraverso la redazione di clausole *ad hoc*) e, solo laddove necessario, suggerire l'introduzione di modifiche sul piano legislativo.

Le soluzioni individuate dovranno essere funzionali all'obiettivo di sviluppare modelli contrattuali *standard* da mettere a disposizione degli operatori del mercato e, in particolare, delle Pubbliche Amministrazioni che vogliano intraprendere operazioni di PPP. Ciò consentirebbe di definire meglio l'allocazione dei rischi tra le parti, riducendo il contenzioso e consentendo agli istituti finanziatori di valutare in modo più adeguato la sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni, favorendone al contempo la bancabilità.

1. Rischio amministrativo/*policy*

Uno dei fattori di maggiore criticità nella disciplina italiana del PPP sembra risiedere nell'inadeguata gestione del rischio amministrativo.

Rischio di "change in law"

Come è noto, una delle peculiarità dell'istituto della concessione è il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, che deve essere garantito per l'intera durata del contratto.

Troppo spesso, però, tale equilibrio viene alterato da norme legislative e regolamentari, introdotte nell'ordinamento successivamente alla sottoscrizione del contratto, che incidono sui contratti di concessione già sottoscritti.

A garanzia del mantenimento dell'equilibrio nel tempo del piano economico finanziario, il legislatore ha introdotto l'istituto della revisione dello stesso (art. 143, comma 8, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 – c.d. Codice dei contratti pubblici), in tutti i casi nei quali l'introduzione di nuove norme legislative e regolamentari, che stabiliscono nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella concessione, ne comporti un'alterazione.

Nella pratica, però, questo meccanismo può determinare l'insorgere di contenziosi tra le parti, derivanti da valutazioni discordanti in merito alle modalità concrete per ottenere il riequilibrio del piano economico-finanziario, laddove non specificatamente indicato nel contratto.

Un caso particolarmente emblematico di “change in law” è rappresentato dalla cosiddetta “*spending review 2*”, introdotta con il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012, n. 135.

In ambito sanitario, tale provvedimento ha previsto alcuni strumenti volti a razionalizzare le risorse pubbliche e a conseguire una riduzione della spesa pubblica.

Il primo di tali strumenti prevede una riduzione automatica del 5% a decorrere dall'entrata in vigore del decreto e del 10% a decorrere dal 1° gennaio 2013 degli importi e delle connesse prestazioni relative ai contratti in essere per appalti di servizi e forniture di beni e servizi (con esclusione degli acquisti dei farmaci) stipulati da aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale per tutta la durata dei contratti medesimi.

Il secondo prevede l'obbligo, per le aziende sanitarie, di proporre ai fornitori una rinegoziazione dei contratti - qualora ci sia uno scostamento (superiore al 20%) tra i prezzi unitari previsti dal contratto in essere e quelli di riferimento come risultanti dalle attività di rilevazione poste in essere ai sensi dell'art. 15, co. 13, lett. b) del d.l. n. 95/2012 e dalle analisi delle Centrali regionali per gli acquisti - che abbia l'effetto di ricondurre i prezzi unitari di fornitura ai prezzi di riferimento come sopra individuati, senza che ciò comporti modifica della durata del contratto. In caso di mancato accordo, entro il termine di 30 giorni dalla trasmissione della proposta, in ordine ai prezzi come sopra proposti, le Aziende sanitarie hanno il diritto di recedere dal contratto senza alcun onere a carico delle stesse, in deroga all'art. 1671 c.c..

L'analisi letterale della norma porta a ritenere che la manovra non trovi applicazione con riferimento alle concessioni, visto che il testo normativo fa riferimento agli appalti pubblici di servizi e forniture e, dunque, a tipologie contrattuali diverse dalla concessione.

Tuttavia, la finalità generale di riduzione della spesa pubblica e la considerazione che l'erogazione di servizi (ovvero la fornitura di beni) rientra nelle prestazioni oggetto del contratto di concessione potrebbero suggerire una diversa interpretazione.

Laddove si ritenesse applicabile *spending review 2*, essa andrebbe ad impattare anche sul *c.d. market test*, ovvero su quel meccanismo attraverso il quale le concessioni ospedaliere sono solite prevedere dei sistemi di revisione dei canoni contrattualmente previsti per i servizi no core, nel caso in cui questi ultimi – decorsi alcuni anni dell'avvio della gestione (normalmente da un minimo di tre ad un massimo di cinque) – si scostino dal corrispondente *benchmark* di mercato (individuato con le modalità indicate nella relativa disciplina contrattuale), in più o in meno, di una percentuale che, a seconda delle convenzioni, oscilla dal 5% al 10%.

Ora, con l'applicazione dei prezzi di riferimento per l'acquisto di beni e servizi da parte delle aziende e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, verrebbe meno l'applicabilità del predetto *market test* anche alle concessioni in essere.

A. SOLUZIONE NORMATIVA

È auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore, quantomeno con riferimento alle concessioni già sottoscritte o per le quali sia già stata bandita la relativa procedura di affidamento, in merito all'applicabilità della *spending review 2*, tale da chiarire la sua incompatibilità con il contratto di concessione, e quindi la sua inapplicabilità a tale tipologia contrattuale.

B. SOLUZIONE NORMATIVA

In linea generale, a tutela della bancabilità delle concessioni in essere o in via di affidamento, è opportuno esplicitare che, qualsiasi norma sopravvenuta, che incida sull'equilibrio del Piano Economico Finanziario (*change in law*), non possa inibire l'applicabilità del meccanismo di revisione del PEF, al fine di ristabilire l'alterato equilibrio economico-finanziario della concessione.

Rischio autorizzatorio

Tra le cause più frequenti di ritardi nella realizzazione di interventi in PPP vi è l'indisponibilità della documentazione che le diverse Amministrazioni pubbliche, interessate in modi diversi dall'intervento, devono fornire al fine di avviare l'iniziativa.

A. SOLUZIONE CONTRATTUALE

Al fine di favorire la bancabilità, e quindi il *financial closing*, delle iniziative, il soggetto pubblico concedente dovrebbe impegnarsi a dichiarare all'atto della consegna dei lavori di disporre di tutte le autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di consenso comunque denominati previsti dalla vigente normativa e che detti atti sono legittimi, efficaci e validi.

2. Rischio di cessazione anticipata

Risoluzione per inadempimento del concedente

La possibilità di revoca dell'aggiudicazione per ragioni generiche (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto, nuova valutazione dell'interesse pubblico originario) rappresenta un rilevante fattore di rischio per i soggetti concessionari e per i finanziatori che partecipano a iniziative di PPP, che fondano le proprie valutazioni di ritorno economico sulla possibilità di gestire l'opera pubblica fino al termine del periodo concessorio, in base a tempi e costi definiti nell'ambito di un preciso piano economico-finanziario.

La risoluzione della concessione per inadempimento del soggetto concedente ovvero la revoca della stessa per motivi di interesse pubblico, determina il diritto al rimborso, per il concessionario, delle voci previste dall'art. 158 del Codice dei contratti pubblici.

A tutela della bancabilità delle iniziative in concessione, potrebbe essere utile esplicitare che il rimborso dovuto a favore del concessionario dal concedente ricomprenda anche somme corrispondenti ai finanziamenti già erogati dalle banche e i costi di risoluzione legati alla chiusura dei contratti di *hedging* da parte delle stesse.

A. SOLUZIONE NORMATIVA

È opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, devono rientrare anche i costi di chiusura dei contratti di *hedging* delle sottostanti operazioni di finanziamento e le spese sostenute nella fase precontrattuale.

B. SOLUZIONE NORMATIVA

Nel caso di finanziamento di infrastrutture attraverso emissioni di bond, in linea con le prassi internazionali e al fine di favorire la massima partecipazione degli investitori istituzionali, è opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, rientrino anche gli importi contrattualmente garantiti agli stessi investitori al momento della sottoscrizione, in caso di cessazione anticipata (clausola *make whole*).

C. SOLUZIONE CONTRATTUALE

È auspicabile definire le modalità di calcolo dell'indennizzo, anche con riferimento alle tempistiche di pagamento, fermo restando che tale importo non dovrebbe essere comunque inferiore all'importo del finanziamento non rimborsato alla data della cessazione.

Inadempimento del concessionario e garanzie

Miglioramenti sono, inoltre, possibile sul terreno delle garanzie previste per i soggetti finanziatori. Infatti, la prelazione loro concessa dal Codice dei contratti pubblici (art. 160) non appare sufficiente a garantire l'effettiva "blindatura" del progetto, rendendo possibili aggressioni di terzi che potrebbero limitare il controllo sull'operazione da parte dei finanziatori, con il rischio di compromettere in radice l'efficacia dei meccanismi di *step-in*.

Al fine di migliorare la tutela dei finanziatori, compatibilmente con la natura dei beni interessati e quindi dei relativi vincoli, si propone di:

A. SOLUZIONE NORMATIVA

Estendere il privilegio a tutti i beni mobili immateriali, presenti e futuri anche a consistenza variabile, relativi al contratto di concessione.

B. SOLUZIONE NORMATIVA

Definire l'ordine di collocazione di tale privilegio, attualmente non determinato.

C. SOLUZIONE NORMATIVA

Prevedere che i beni oggetto del privilegio generale non possano essere soggetti ad altre forme di prelazione, né essere oggetto di pignoramento.

D. SOLUZIONE NORMATIVA

Prevedere la c.d. cristallizzazione del privilegio.

E. SOLUZIONE NORMATIVA

Prevedere la cedibilità in garanzia ai soggetti finanziatori di tutti i crediti relativi al contratto di concessione, presenti e futuri, compresi quelli verso l'Amministrazione aggiudicatrice e altre Pubbliche Amministrazioni, anche senza il preventivo consenso del debitore ceduto e anche quando gli stessi non siano ancora liquidi ed esigibili.

3. Rischio di gestione

Rischio contenzioso

I progetti infrastrutturali sono esposti a un elevato rischio di contenzioso. Secondo una recente indagine dell'Ance, il 24,2% delle iniziative aggiudicate ha incontrato problemi relativi all'insorgere di controversie⁴.

Al fine di ridurre la tendenza a ricorsi da parte dei soggetti non aggiudicatari, appare opportuno:

A. SOLUZIONE NORMATIVA

Estendere il principio di cui all'art 125 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (risarcimento per equivalente) a tutte le opere affidate in concessione (parte II, Titolo III, Capo II e III, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).

B. SOLUZIONE NORMATIVA

Inasprire la sanzione pecuniaria a carico del ricorrente, in caso di lite temeraria, di cui all'art. 26 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, legandone l'entità all'importo del contratto di concessione.

Rischio di controparte

Appare necessario superare i problemi legati ai limiti che il sistema bancario incontra nella gestione del rischio legato alla scarsa patrimonializzazione e solvibilità delle Amministrazioni concedenti.

Ciò vale sia rispetto all'eventualità di una cessazione anticipata, sia – più in generale – in relazione alle obbligazioni patrimoniali assunte dall'Amministrazione concedente.

A. SOLUZIONE OPERATIVA (BEST PRACTICES)

Al fine di garantire maggiormente il buon esito delle operazioni di PPP, appare opportuno prevedere un sistema di valutazione *ex ante* della capacità patrimoniale delle Amministrazioni concedenti in relazione all'entità dell'investimento promosso e delle obbligazioni da esso derivanti.

⁴ Cfr. ANCE, *Il project financing in Italia. L'indagine ANCE sulla realizzazione delle opere*, Roma, 2013.

Rischio canone

L'eventualità di una tardiva o mancata corresponsione del contributo pubblico (prezzo) previsto nel contratto di concessione o, nel caso delle *c.d.* opere fredde, dei canoni di disponibilità e dei servizi, rappresenta una delle principali cause di difficoltà economiche e finanziarie delle imprese impegnate in operazioni di PPP.

A. SOLUZIONE CONTRATTUALE

Per mitigare tale rischio si potrebbe prevedere l'obbligo di prestare fidejussioni da parte delle Amministrazioni pubbliche a fronte dei contributi da corrispondere.

Rischio di domanda

La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha reso estremamente difficile l'accesso al credito da parte degli investitori privati. Ciò costituisce un ulteriore ostacolo alla bancabilità dei progetti in PPP e al conseguente raggiungimento del *closing* finanziario.

A. SOLUZIONE CONTRATTUALE

Nei casi in cui sia utile per aumentare l'interesse di potenziali finanziatori, sul piano contrattuale, si potrebbe prevedere una trasformazione dei contributi pubblici previsti nelle concessioni in pagamenti a titolo di canone di disponibilità.

B. SOLUZIONE CONTRATTUALE

Compatibilmente con i principi Eurostat per la determinazione del trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP e limitatamente ad alcune tipologie di opere (ad esempio, nel settore stradale), può essere opportuno prevedere – in linea con l'esperienza di altri paesi europei (in particolare, del Regno Unito) – specifiche clausole contrattuali finalizzate a una condivisione del rischio di domanda tra concessionario e concedente (ad esempio, attraverso sistemi di remunerazione *c.d.* a pedaggio virtuale)⁵.

⁵ Nel Regno Unito, per molte infrastrutture stradali, è stato stabilito un sistema di remunerazione *c.d.* a “pedaggio virtuale”, nel quale il compenso corrisposto dal concedente al gestore è dato da una tariffa variabile in ragione del volume di traffico (quindi della domanda), della *performance* di gestione (con particolare rilievo dato agli aspetti connessi con la sicurezza) e della disponibilità di servizi. La tariffa viene, inoltre, costruita in maniera da crescere in misura meno che proporzionale al livello del traffico: così si consente la copertura dei finanziamenti in caso di domanda molto bassa, e si evitano iperguadagni per l'ipotesi inversa. In tal modo, il rischio di domanda viene in misura adeguata traslato sul gestore ma non sui finanziatori, e si possono anche scongiurare comportamenti inefficienti, collegando il guadagno del privato ai livelli di prestazione. Cfr. OICE, *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei paesi industrializzati*, Collana OICE Studi e Convegni, n. 69, Roma, dicembre 2007.

4. Rischio finanziario

Rischio di mancato raggiungimento del closing finanziario

La bancabilità dei progetti può essere migliorata attraverso il preliminare coinvolgimento dei soggetti finanziatori.

Il legislatore ha colto questa esigenza prevedendo (art. 143, comma 7, art. 144, comma 3-bis e art. 153, comma 9, del Codice dei contratti pubblici) che in fase di gara le offerte debbano dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari nel progetto.

A. SOLUZIONE NORMATIVA

Appare opportuno specificare meglio e concretizzare in cosa possa consistere tale coinvolgimento nel contesto della gara e nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.

Rischio rifinanziamento

In considerazione delle difficoltà con cui le banche raccolgono provvista a medio-lungo termine, molto spesso la copertura finanziaria degli investimenti è garantita per un arco temporale inferiore alla durata della concessione. In questi casi si rende, quindi, necessario rifinanziare l'investimento in costanza di concessione (mini-perm) e, spesso, in un contesto in cui le condizioni finanziarie possono mutare.

In tali circostanze si ritiene auspicabile adottare, a livello contrattuale, una procedura che condivida il rischio tra concessionario e concedente, secondo il meccanismo di *risk sharing* previsto in Belgio.

A. SOLUZIONE CONTRATTUALE

Prevedere la possibilità che il soggetto pubblico possa coprire eventuali maggiori costi di finanziamento derivanti da un peggioramento anomalo e generalizzato delle condizioni finanziarie, o nel caso in cui il concessionario non riesca a trovare sul mercato soggetti disposti a rifinanziare l'investimento.

B. SOLUZIONE CONTRATTUALE

A contrariis, il soggetto privato potrebbe riconoscere al soggetto pubblico parte dei benefici derivanti da condizioni finanziarie più favorevoli.

Rischio collegato al valore residuo dell'opera pubblica

In via meramente eventuale, il Codice dei contratti pubblici (art. 143, comma 7) stabilisce che il contratto di concessione, oltre al valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, indichi anche il valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo (*c.d.* corrispettivo di retrocessione), che il concessionario subentrante è tenuto a versare al precedente concessionario. Ciò si può verificare nel caso

di investimenti che abbiano una vita utile superiore alla durata della concessione (ad esempio, il caso delle infrastrutture di trasporto). In tali circostanze, che dovrebbero comunque avere carattere residuale, emerge il rischio che la gara per la ricerca del concessionario subentrante vada deserta e che il concessionario uscente non riceva tale corrispettivo.

Un simile rischio viene generalmente mitigato in via contrattuale. Ad esempio prevedendo che, ai fini dell'affidamento della nuova concessione, l'Amministrazione concedente avvii le procedure di gara con congruo anticipo rispetto alla data di scadenza della concessione vigente, in modo tale da evitare discontinuità nell'esercizio dell'infrastruttura.

In secondo luogo prevedendo – da un lato – che, qualora entro un congruo periodo di tempo, da stabilire in convenzione, la nuova concessione non sia affidata, l'Amministrazione concedente assume l'obbligo di versare al concessionario uscente il valore del corrispettivo di retrocessione; dall'altro, che – laddove il concessionario, per mancata manutenzione, riduca il valore dell'infrastruttura ad un livello palesemente inferiore al valore residuo stimato per la fine del periodo di concessione - il corrispettivo di retrocessione, a seguito di un monitoraggio periodico, possa subire variazioni.

A. SOLUZIONE SULL'ATTUAZIONE CONCRETA DELLA NORMATIVA

Se, nonostante i presidi dianzi citati, l'Amministrazione non fosse in grado di versare il valore residuo, si potrebbe valorizzare l'operatività del Fondo di garanzia per le opere pubbliche di cui all'art. 2, commi 264-270, della l. 24 dicembre 2007, n. 244.

II. I Processi decisionali⁶

1. Le criticità

Lo sviluppo del Partenariato Pubblico Privato richiede un assetto istituzionale in grado di assicurare certezza di regole, costi e tempi di realizzazione delle opere. Condizione, questa, che in Italia sconta diversi elementi di criticità.

La prima deriva dalla incerta definizione delle competenze tra Stato e regioni: l'art. 117 della Costituzione rimette importanti ambiti infrastrutturali (quali “*porti e aeroporti civili*”, “*grandi reti di trasporto e di navigazione*”, “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*”) alla potestà concorrente dello Stato e delle regioni, per cui, ai sensi degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, anche per opere strategiche di interesse nazionale, è necessaria in principio l'intesa “in senso forte” (trattandosi di “atti a struttura necessariamente bilaterale”) tra Stato e regione e l'eventuale esercizio del potere sostitutivo può essere ammesso solo in osservanza del principio di leale collaborazione, che impone “procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione [...], ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità”⁷, con ciò determinando frequenti situazioni di blocco o comunque di ritardo nella realizzazione delle opere.

La seconda criticità è determinata dalla proliferazione di amministrazioni competenti, persino al medesimo livello di governo statale: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - MIT solo formalmente è titolare della materia, dovendo spesso condividere le proprie prerogative con altri ministeri (in particolare, con il Ministero dell'economia e delle finanze - MEF), con organismi collegiali (in particolare, con il Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE), con altri organismi di tipo settoriale (in particolare, ANAS, ENAC, Autorità portuali).

La terza criticità è rappresentata dalla frammentazione delle procedure, in assenza, peraltro, di garanzie circa la stabilità delle decisioni assunte e di adeguate forme di partecipazione preventiva in grado di agevolare il consenso sull'opera: così, il tempo medio di realizzazione di opere in *project financing* di importo superiore a 50 milioni di euro è pari a 6 anni (di cui poco meno di 2 solo per la gara e la stipula della convenzione e oltre 2 per l'approvazione del progetto definitivo)⁸; le principali cause di rallentamento, oltre alla fase patologica del contenzioso (24,2%), sono i cambiamenti di decisione da parte dell'ente concedente (17,5%, quota, questa, che sommata ai vincoli ambientali e archeologici e alla richiesta di varianti, soprattutto in fase progettuale, raggiunge il 53%)⁹ e l'alto livello di contestazioni censite, soprattutto da parte di enti e movimenti di cittadini (passato da 130 casi nel 2004 a 331 casi nel 2011)¹⁰.

⁶ Coordinatore Franco Bassanini

⁷ Si v., tra le prime, la nota sentenza n. 303/2011 e, da ultimo, la sentenza n. 39/2013.

⁸ Ance, *Il project financing in Italia*, 2012. P. 44.

⁹ Ance, *Il project financing in Italia*, 2012, p. 53.

¹⁰ Nimby Forum, *Rapporto annuale*, 2004 e 2012.

La quarta criticità è determinata dalla frequente instabilità del quadro regolatorio, che ha finito per alimentare un sentimento di generale diffidenza da parte degli operatori rispetto agli elementi posti a base delle valutazioni relative ai rendimenti attesi: tra gli esempi più significativi, basti richiamare le note vicende che hanno interessato il settore autostradale, quello aeroportuale e quello idrico.

2. Gli obiettivi e gli indirizzi strategici

In questo quadro, diventa prioritario l'obiettivo di assumere iniziative (già peraltro ampiamente rappresentate dalle Fondazioni nel documento del maggio 2011¹¹) che possano affrontare le suddette criticità, definendo un assetto istituzionale in grado di assicurare maggiore certezza di regole, costi e tempi di realizzazione delle opere. Più in particolare, l'azione pubblica dovrebbe seguire i seguenti indirizzi:

- semplificare l'assetto costituzionale, rafforzando le prerogative statali sulle opere di interesse nazionale, così da consentire una chiara ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, con riflessi positivi in termini sia di univocità della normazione sia di responsabilità dell'amministrazione competente;
- semplificare l'assetto organizzativo centrale, favorendo anche lo sviluppo di organismi indipendenti, così da individuare esattamente i centri decisionali e immunizzare, per quanto possibile, le scelte regolatorie da valutazioni squisitamente politiche per loro natura soggette ai mutamenti elettorali;
- semplificare l'assetto procedurale, responsabilizzando maggiormente le amministrazioni circa le scelte da compiere, così da consentire al privato di apprezzare in tempo utile e in modo quanto più possibile completo tutti gli elementi dell'investimento;
- rafforzare i presidi posti a garanzia della stabilità del quadro regolatorio sia generale sia puntuale (riferito cioè al singolo progetto), così da aumentare l'affidabilità del privato circa gli impegni assunti dalla parte pubblica.

3. Gli interventi

Semplificare l'assetto costituzionale: competenza esclusiva statale su infrastrutture di interesse nazionale

Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto costituzionale, appare di primaria importanza sopprimere la competenza concorrente Stato - regioni in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale.

Tale ripartizione andrebbe effettuata stabilendo che le infrastrutture strategiche di interesse nazionale siano quelle individuate dal Governo (CIPE o dal Consiglio dei Ministri - CdM) nel Piano nazionale infrastrutture e in suoi eventuali aggiornamenti; non sarebbe utile, né possibile, una ripartizione di competenze per tipologia di infrastruttura, salvo che per gli aeroporti commerciali, per i quali l'attribuzione *in toto* alla competenza statale esclusiva è fondata

¹¹ Si v. anche Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010, e italiadecide, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, Il Mulino, Bologna, 2009.

sulla considerazione degli effetti e delle interferenze che l'occupazione dello spazio aereo comporta tra le diverse strutture aeroportuali. Lo schema della ripartizione potrebbe essere il seguente¹²:

- attribuzione al legislatore statale delle grandi reti di telecomunicazione, trasporto e navigazione, come individuate dal competente organo dello Stato (CIPE o CdM), restando tutte le altre infrastrutture di rete nella competenza del legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, c. 4, della Costituzione;
- attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale degli aeroporti commerciali e dei porti di interesse nazionale e attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore regionale dei porti turistici o di interesse regionale e locali e degli aeroporti non commerciali;
- attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale della produzione e trasporto di energia di interesse nazionale¹³ e alla competenza esclusiva del legislatore regionale degli impianti di produzione minori e della distribuzione dell'energia (reti prevalentemente media e bassa tensione, a media e bassa pressione).

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- procedere a una riforma dell'art. 117, c. 2 e 3, della Costituzione mirata e limitata all'ambito indicato. Essa rappresenterebbe la cornice più idonea – senza per questo ritenerla assolutamente pregiudiziale - entro cui collocare le riforme organizzative e soprattutto procedurali di cui ai punti seguenti, dal momento che consentirebbe di superare il principio della necessaria intesa e dei conseguenti pesanti –ed invero ancora non chiaramente definiti - vincoli procedurali imposti dalla Corte costituzionale ai fini dell'eventuale superamento del dissenso regionale.

Semplificare l'assetto organizzativo: concentrazione delle responsabilità e completamento delle governance regolatoria

Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto organizzativo, appare necessario razionalizzare il sistema di *governance* amministrativa e regolatoria generale e settoriale.

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- ridurre le interferenze tra ministeri (generalmente MIT e MEF), CIPE e altri soggetti (riducendo e accorpando enti e strutture, eliminando passaggi procedurali, riducendo la necessità di atti di intesa o di concerto, fissando termini perentori, prevedendo l'esercizio di poteri di composizione e, nel caso, di sostituzione, e così via), rafforzando semmai le forme organizzative di coordinamento;
- dare avvio all'Autorità dei trasporti, eliminando contestualmente le potenziali aree di sovrapposizione con altre amministrazioni;

¹² Per maggiori dettagli, si v. Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, Roma, aprile 2010.

¹³ Impianti al di sopra dei 300 MW di potenza termica, nazionali dell'elettricità e del gas come definite dalla legislazione vigente che fa prevalente riferimento al livello, rispettivamente, della tensione e della pressione.

- procedere al completamento della *governance* regolatoria delle *public utilities* attribuendo ad una delle Autorità esistenti (quali l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG) la competenza in materia di rifiuti e risolvendo il problema derivante dalla soppressione delle autorità di ambito territoriale in materia di servizio idrico (che ha generato rilevanti incertezze relativamente all'individuazione della controparte pubblica).

Semplificare l'assetto procedurale: decisione (e tetti di spesa), confronto istituzionale e democratico, progetto preliminare rafforzato e poteri sostitutivi

Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto procedurale, sarebbe utile definire una sorta di meta-procedimento così articolato:

- a) le decisioni concernenti la programmazione, la localizzazione di massima e la regolamentazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche, si articolerebbero nelle seguenti fasi:
 - in ossequio al principio di leale cooperazione, un esame da parte degli organi di concertazione interistituzionale (Conferenza Stato-Regioni o Conferenza unificata), inteso a verificare la possibilità di pervenire – in tempi predeterminati e comunque brevi – ad una intesa interistituzionale vincolante per tutti i soggetti istituzionali interessati (l'intesa dovrebbe definire tutti i punti indicati qui sotto a proposito della decisione del Governo);
 - ove l'intesa non fosse raggiunta nei termini stabiliti, una decisione in via sostitutiva del Governo, con la partecipazione dei presidenti delle Regioni direttamente interessate, prevedendo, in caso di mancato mutamento dell'assetto costituzionale, specifici strumenti di mediazione coerenti con le più recenti indicazioni della Corte costituzionale. La decisione finale dovrebbe riguardare l'approvazione di piani e programmi nazionali e relativi aggiornamenti e per ciascun impianto o infrastruttura stabilire: a) le caratteristiche tecniche fondamentali e le modalità di finanziamento; c) la localizzazione di massima in una regione o in un'area geografica interregionale, nonché un'ipotesi di localizzazione puntuale ottimale, da assumere a base per la stima dei costi di realizzazione; d) le condizioni, i criteri, i parametri e i vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi ed ambientali da rispettare per la localizzazione puntuale; e) i termini perentori da rispettare per le decisioni sulla localizzazione puntuale; f) la stima dei costi di realizzazione nella localizzazione ottimale, prevedendo altresì un limite massimo agli incrementi di spesa dovuti a interventi di vario genere (compensazione, mitigazioni, varianti, e così via). Al riguardo, al fine di responsabilizzare i richiedenti, si potrebbe prevedere una regola generale di compartecipazione al finanziamento delle opere aggiuntive;
- b) le decisioni concernenti la localizzazione puntuale degli impianti e delle infrastrutture, nel rispetto dei vincoli definiti ai sensi della precedente lettera a), si articolerebbero nelle seguenti fasi:
 - approvazione da parte della regione interessata. I relativi procedimenti, gestiti dalla regione, dovrebbero ricomprendere la disciplina, l'organizzazione e la gestione degli strumenti di confronto e partecipazione democratica sul territorio; la disciplina, l'organizzazione e la gestione degli strumenti di concertazione con le istituzioni territoriali interessate (Conferenze di Servizi, Accordi di programma, ecc.);

- ove la decisione non fosse raggiunta nei termini stabiliti o risultasse difforme dalle indicazioni previste a livello nazionale, una decisione in via sostitutiva del Governo, con la partecipazione dei presidenti delle regioni direttamente interessate;
- c) la definizione della progettazione si svilupperebbe in modo da:
- anticipare la Conferenza di Servizi sul progetto preliminare, dando luogo a una *sorta di* progetto preliminare rafforzato. Si ritiene infatti corretto che il confronto sulle scelte e sulle possibili varianti avvenga proprio nella fase iniziale dell'*iter* progettuale in modo da lasciare al progetto definitivo solo il ruolo di elaborato conclusivo di decisioni fondamentali già prese. Sul progetto preliminare vanno svolti tutti gli adempimenti relativi alla raccolta del consenso (o del superamento del medesimo) da parte di tutte le amministrazioni competenti. In questo modo, di fatto, il progetto preliminare assumerebbe molti dei contenuti tipici del progetto definitivo;
- d) lo svolgimento della gara per l'affidamento della concessione si svilupperebbe in modo da:
- porre di regola a base un progetto “preliminare rafforzato” con caratteristiche ben definite (da progetto definitivo) e soprattutto avendo già negoziato le richieste emerse in conferenza dei servizi e ottenuta la valutazione di impatto ambientale (VIA). Al di là di specifici interventi di revisione normativa, si evidenzia, in generale, la necessità di prevedere l'affidamento dell'opera sulla base di progetti adeguatamente definiti così da ridurre il rischio amministrativo e l'incertezza dei costi e dei tempi di realizzazione dell'infrastruttura sottesi alla successiva definizione di fasi progettuali (si veda anche la proposta relativa alla costituzione di un fondo per il finanziamento della progettazione);
 - assicurare unitamente alla aggiudicazione la contestuale o comunque rapida stipula della convenzione di concessione (attualmente spesso rimessa a un momento successivo, determinando incertezze in merito alla esatta regolazione del rapporto concessorio).

Meccanismi simili a quelli sopra immaginati per le infrastrutture strategiche dovrebbero essere definiti per le infrastrutture ordinarie.

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- rivedere le procedure relative alla programmazione, decisione, localizzazione, progettazione e affidamento delle infrastrutture, in modo da assicurare la predeterminazione dei termini generali dell'infrastruttura (ivi compresi i tetti massimi di spesa), il preventivo coinvolgimento delle amministrazioni e delle comunità interessate, l'approvazione di progetti sufficientemente definiti, la definizione rapida dei rapporti concessori e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia o di inosservanza dei vincoli definiti.

Rafforzare i presidi posti a garanzia della stabilità del quadro regolatorio

Nell'ambito dell'indirizzo volto a rafforzare i presidi posti a garanzia della stabilità del quadro regolatorio, si dovrebbe affermare il principio per cui i rapporti definiti, sulla base dei quali gli operatori (ivi compresi i finanziatori) fanno legittimo affidamento, non possono essere arbitrariamente messi in discussione. Il principio andrebbe affermato innanzitutto in via legislativa. Considerando poi la frequente tendenza da parte dello stesso legislatore ad incidere su rapporti in essere, esso dovrebbe trovare una qualche forma di consacrazione anche a livello costituzionale.

Non sfugge certo il fatto che l'idea, pur in principio ampiamente condivisibile, solleva delicate questioni giuridiche che rendono di fatto difficile formulare una soluzione normativa di assoluto divieto di "*reformatio in peius*". Si potrebbero comunque vagliare diverse ipotesi: dall'affermazione espressa di un principio generale, quale quello del legittimo affidamento (che contribuirebbe a rafforzare il fondamento di un principio attualmente ricavabile in ambito costituzionale e legislativo solo per via deduttiva), alla previsione di forme di aggravamento procedurale rispetto all'adozione di atti implicanti revisioni di precedenti assetti regolamentari comportanti una significativa riduzione della redditività di investimenti già effettuati (che indurrebbero il decisore pubblico a ponderare più attentamente la praticabilità e gli effetti dell'orientamento annunciato).

4. Considerazioni conclusive

Anche sulla scorta di precedenti contributi di Astrid e *italiadecide*¹⁴, il legislatore nel biennio 2011 – 2012 ha assunto importanti iniziative in materia di infrastrutture, alcune delle quali sono andate proprio nella direzione di rivedere i processi decisionali al fine di assicurare maggiore certezze in termini di regole, costi e tempi di realizzazione delle infrastrutture in PPP¹⁵.

Adottate sotto la pressione dell'emergenza nell'ambito di decreti legge di più ampia portata - risentendo quindi anche dei limiti posti dalla Costituzione all'introduzione per decreto di disposizioni di carattere ordinamentale - le soluzioni assunte si sono rilevate non sempre completamente soddisfacenti.

Fuori dall'emergenza, occorre quindi procedere in modo più sistematico, nella consapevolezza che i processi decisionali relativi a un progetto in PPP vanno considerati nel loro insieme, giacché un intralcio in una fase o in un singolo atto si ripercuote inesorabilmente sulla concreta fattibilità dell'opera. Il che, se non impone necessariamente il dovere di procedere con un unico intervento normativo, richiede comunque il dovere di ricondurre ogni singola iniziativa nell'ambito di un disegno complessivo predefinito coerente con l'obiettivo perseguito.

¹⁴ Si v. Astrid, *Le infrastrutture strategiche di trasporto. Problemi, proposte, soluzioni*, 23 maggio 2011, nonché prima ancora Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche*, cit. e *italiadecide*, *Rapporto 2009. Infrastrutture e territorio*, cit.

¹⁵ Si v. decreti legge n. 70/2011 (art. 4), n. 201/2011 (artt. 41 ss.), n. 1/2012 (artt. 41 ss.), n. 5/2012 (artt. 20 ss.), n. 83/2012 (artt. 1 ss.), n. 179/2012 (artt. 33 ss.).

III. Le fonti e gli strumenti di finanziamento¹⁶

1. Le criticità

La realizzazione di opere in Partenariato Pubblico Privato (PPP) richiede - oltre alla sussistenza di progetti sostenibili sul piano economico finanziario (condizione, questa, che costituisce la necessaria premessa di ogni operazione in PPP) – la disponibilità di adeguate risorse ascrivibili in termini generali a tre componenti: capitale proprio (equity), capitale di debito (generalmente, finanziamento bancario) e contributo pubblico (generalmente, a fondo perduto).

In termini teorici, solo le prime due componenti (capitale proprio e di debito) sono indispensabili, giacché in linea di massima un progetto in PPP potrebbe interamente autofinanziarsi. In termini pratici, però, molto spesso (soprattutto per opere di grandi dimensioni o opere cosiddette “fredde” o “tiepide”) anche la terza componente (contributo pubblico) risulta necessaria per assicurare l’equilibrio del Piano Economico Finanziario (PEF), e quindi la fattibilità dell’opera.

In questa particolare fase storica, caratterizzata dal combinarsi di dinamiche economiche negative, quali la crisi finanziaria e la crisi del debito sovrano, tutte e tre le componenti citate scontano evidenti criticità.

La prima è determinata dalla contrazione del tradizionale finanziamento pubblico a fondo perduto: l’analisi del bilancio dello Stato segna negli ultimi quattro anni una riduzione del 44 per cento delle risorse per nuove infrastrutture¹⁷.

La seconda è rappresentata dalla contrazione del tradizionale finanziamento bancario: secondo gli ultimi dati della Bank for International Settlements (BIS), sul finire del 2011 i prestiti rivolti alla finanza di progetto sono diminuiti di circa il 39 per cento per le banche europee più deboli e di circa il 18 per cento per le altre¹⁸.

La terza criticità, derivante dal combinarsi delle precedenti (unitamente al peggioramento del rischio paese), è costituita dalla tendenziale insufficienza delle quote di capitale di rischio in precedenza previste.

2. Gli obiettivi e gli indirizzi strategici

In questo quadro, diventa prioritario l’obiettivo di assumere iniziative che possano affrontare le suddette criticità, assicurando alle operazioni in PPP condizioni utili a consentirne il finanziamento. Più in particolare, l’azione pubblica dovrebbe seguire i seguenti indirizzi:

- sul piano del contributo pubblico;
- reperire nuove risorse pubbliche;
- massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche disponibili;
- sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica;

¹⁶ Coordinatore Matteo Del Fante

¹⁷ Ance, *La questione infrastrutturale e l’andamento della spesa pubblica*, 5 ottobre 2012.

¹⁸ BIS, *European bank funding and deleveraging*, in *Bis Quarterly Review*, march, 2012.

- sul piano del finanziamento;
- favorire il ricorso al mercato dei capitali;
- sul piano dell'*equity*;
- rafforzare la partecipazione in capitale di rischio.

3. Gli interventi

Reperire nuove risorse pubbliche: i fondi europei 2014-2020

Nell'ambito dell'indirizzo volto a reperire nuove risorse pubbliche per progetti in PPP, importanti opportunità si aprono con il nuovo quadro finanziario pluriennale 2014 - 2020 dell'Unione europea, approvato dal Consiglio l'8 febbraio 2013 (e respinto dal Parlamento europeo il 13 marzo 2013, al fine di ottenerne un rafforzamento). Rilevano, in particolare, il "Meccanismo per collegare l'Europa", meglio noto "Connecting Europe Facility" (di seguito, CEF) e i Fondi strutturali.

Il CEF costituisce un nuovo fondo per gli investimenti destinati alle infrastrutture prioritarie dell'Ue nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (con particolare riferimento alla banda larga): la dotazione è pari a 29,9 miliardi di euro, di cui 21,174 per il settore dei trasporti, 5,126 per il settore dell'energia e 1 per il settore delle telecomunicazioni; la parte preponderante continuerà ad essere utilizzata secondo la tradizionale forma delle sovvenzioni (in sostanza, contributi a fondo perduto), ma una quota comunque consistente sarà dedicata agli strumenti finanziari, vale a dire a forme più innovative di finanza strutturata.

I Fondi strutturali, a dispetto del quadro generale segnato da un forte ridimensionamento delle dotazioni (- 30 miliardi di euro rispetto al ciclo 2007 - 2013), mantengono per l'Italia un impegno ragguardevole, pari a 29,6 miliardi di euro (addirittura + 1% rispetto al ciclo precedente): più nel dettaglio, 1 è destinato alle regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna), 7 sono diretti alle regioni del centro-nord e 20,5 andranno alle regioni del Sud.

In questo quadro, considerato che entrambi gli strumenti sono ancora in corso di definizione, in prospettiva della loro piena operatività a partire dal 2014, sarebbe opportuno:

- sostenere in ambito europeo soluzioni normative (a partire dalla definizione dei relativi regolamenti¹⁹) e programmatiche (a partire dalla definizione dei "Programmi di lavoro" settoriali per il CEF e del "Quadro strategico comune" per i fondi strutturali²⁰) coerenti con l'idea di sviluppare il PPP;
- sostenere in ambito nazionale (statale e regionale) soluzioni programmatiche (a partire dalla definizione entro il

¹⁹ Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa*, COM(2011) 665, 19 ottobre 2011, e *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni sul Fondo europeo di sviluppo regionale [...]*, COM(2011) 615, 14 marzo 2012.

²⁰ Atti previsti dalle previsioni contenute nelle suddette proposte di regolamento avanzate dalla Commissione europea.

mezzo di ottobre del “Documento di indirizzo strategico”²¹) coerenti con l’idea di sviluppare il PPP. In particolare, posto che le regioni sono le principali destinatarie dei fondi strutturali, è fondamentale che le stesse regioni allochino le risorse in via prioritaria su progetti in PPP;

- individuare i progetti da candidare a livello europeo e nazionale per l’utilizzo dei fondi disponibili nell’ambito del nuovo ciclo di programmazione 2014 - 2020.

In sostanza, il nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei e nazionali 2014 – 2020 rende disponibili importanti risorse; è per questo necessario che le norme e i programmi che ne definiranno l’impiego destinino gran parte di esse al rilancio delle infrastrutture e che, in tale ambito, si evidenzii l’orientamento a privilegiare progetti in PPP. È evidente infatti che le scelte espresse nel corso del 2013 condizioneranno le soluzioni degli anni avvenire.

Massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche: le garanzie e le anticipazioni per la progettazione

Nell’ambito dell’indirizzo volto a massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche disponibili, un ruolo decisivo può essere svolto da particolari forme di garanzia pubblica diretta a supportare il finanziamento di progetti in PPP.

A livello europeo, in questa direzione si sta orientando l’utilizzo di parte dei fondi prima richiamati ed alcune importanti sperimentazioni sono state già avviate. In particolare, nell’ambito della *Project Bond Initiative* 2012 – 2013 (che a regime, almeno nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe confluire nel programma CEF), è stato introdotto uno strumento finalizzato a migliorare il rating dell’emissione obbligazionaria di società di progetto²²: nel dettaglio, la Banca europea per gli investimenti - BEI, cui è affidata la gestione dello strumento, mediante un meccanismo di compartecipazione di risorse proprie e risorse europee, concede o un finanziamento o una garanzia alla società di progetto, pari al massimo al 20 per cento dell’emissione obbligazionaria; il finanziamento o l’importo eventualmente escusso della garanzia assume il carattere di debito subordinato, cioè suscettibile di rimborso solo successivamente al soddisfacimento delle pretese degli obbligazionisti, rafforzando per questa via le loro aspettative di rimborso. In questo caso, è stato calcolato che lo stanziamento per la fase pilota pari a 230 milioni di euro è in grado di attivare investimenti per 4,6 miliardi di euro²³.

A livello nazionale, fondi di garanzia potrebbero essere alimentati con risorse pubbliche, eventualmente anche tratte nell’ambito dei fondi strutturali europei, o con risorse derivanti dagli utenti mediante la corresponsione di una quota dei diritti (come nel caso degli aeroporti), dei pedaggi (come nel caso delle autostrade) o delle tariffe (come nel caso dell’idrico).

²¹ Art. 5, decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante “Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali”. In proposito, si segnala che il documento elaborato dal Ministro per la Coesione territoriale “Metodi e obiettivi per un uso più efficace dei fondi comunitari 2014 – 2020”, 27 dicembre 2012, ora in fase di consultazione pubblica, indica nell’ambito dell’area tematica “Mobilità sostenibile di persone e merci”, specifiche azioni volte a “promuovere sistemi di trasporto sostenibili” e ad “eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete”. Andrebbe comunque sottolineata maggiormente la linea di azione qui suggerita.

²² Commissione europea, Una fase pilota per l’iniziativa Prestiti obbligazionari Europa 2020 per il finanziamento di progetti, 19 ottobre 2011, COM(2011) 660, nonché regolamento Ue n. 670/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 luglio 2012.

²³ Bruxelles, 23 maggio 2012, MEMO/11/370 (disponibile sul sito http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-370_en.htm?locale=en).

Altra importante iniziativa può derivare dalla costituzione di un fondo dedicato alla progettazione di opere in PPP²⁴, da realizzare eventualmente attraverso la ridefinizione dei fondi esistenti²⁵, con l'obiettivo di accompagnare tecnicamente e finanziariamente l'amministrazione nella elaborazione di progetti di qualità. Il fondo anticiperebbe alle amministrazioni parte delle risorse occorrenti per la progettazione (a partire dallo studio di fattibilità) e opererebbe con meccanismi tendenzialmente rotativi in forza dei quali lo stesso concessionario, una volta individuato (il che significa che il progetto è stato apprezzato dal mercato), si farebbe carico degli oneri derivanti dalla progettazione restituendo al fondo in tutto o in parte la quota anticipata.

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- a livello europeo, potenziare la *Project Bond Initiative*, predisponendo gli atti necessari a sancire il passaggio da una fase sperimentale a una a regime con riguardo al bilancio 2014 – 2020, tenendo anche conto della necessità di introdurre maggiore flessibilità nella configurazione del prodotto (ad esempio, relativamente all'importo massimo del finanziamento o della garanzia concessa da BEI in ragione delle caratteristiche del singolo progetto e della situazione economica del paese in cui insiste, così da consentire anche ai progetti promossi nei cosiddetti paesi periferici di poter raggiungere il livello di *rating* richiesto dal mercato);
- sempre a livello europeo, introdurre ulteriori strumenti di finanziamento delle infrastrutture che facciano leva sulle risorse europee e che agiscano in modo complementare con le altre risorse a medio-medio lungo termine (tipo: promuovere la costituzione di un fondo sottoscritto in parte con risorse europee e in parte con risorse derivanti da investitori istituzionali pubblici dedicato alla concessione di finanziamenti a medio-lungo termine);
- a livello nazionale, introdurre strumenti di garanzia, eventualmente da far funzionare in complementarietà con analoghi strumenti attivati a livello europeo;
- istituire un fondo dedicato alla progettazione di opere in PPP.

Sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica: le misure di defiscalizzazione

Nell'ambito dell'indirizzo volto a sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica, grandi potenzialità possono essere espresse da misure di defiscalizzazione. L'idea è quella di prevedere per tutti i progetti in PPP (sia quelli da affidare sia quelli già affidati i cui PEF per varie ragioni sono in disequilibrio) in sostituzione totale o parziale del contributo pubblico a fondo perduto benefici a carattere fiscale connessi alla costruzione ed entrata in esercizio dell'infrastruttura, tali comunque da assicurare l'equilibrio del PEF. Sul piano dei saldi di finanza pubblica, tali misure avrebbero un effetto addirittura positivo giacché consentirebbero di: a) avviare opere che altrimenti non potrebbero realizzarsi; b) generare nella fase di costruzione nuovo gettito fiscale straordinario (legato appunto

²⁴ Il fallimento di progetti in PPP è spesso determinata dalla scarsa qualità del progetto considerato come dimostrano i seguenti dati: dal 2002 al 2011 il numero di bandi di gara in PPP è passato da 339 a 3000 e l'importo da circa 1,5 a 13,5 miliardi di euro, ma la stragrande maggioranza di queste operazioni (oltre il 90 per cento) non risulta finanziabile, il che significa che i progetti non sono sostenibili sul piano economico (dati tratti da *Project Financing Osservatorio Nazionale, 10 anni di partenariato pubblico privato in Italia*, Cresme, ottobre 2011, e Epec, *Italy. PPP Units and Related Institutional Framework*, agosto 2012).

²⁵ Ci si riferisce al Fondo rotativo per la progettualità (ex art. 1, c. 54 ss., legge n. 549/1995) e al Fondo per la progettazione preliminare (ex art. 4 della legge n. 144/1999).

alla costruzione dell'opera); c) conseguire nella fase successiva di esercizio nuovo gettito fiscale ordinario (legato appunto al funzionamento dell'opera) di cui il concessionario tratterrebbe solo la parte preventivamente concessa al fine di assicurare l'equilibrio del PEF.

La proposta, avanzata dalle Fondazioni già nel documento del maggio 2011, è stata recepita con forti cautele da parte del legislatore, in particolare con la legge n. 183/2011, art. 18 (rubricato "Finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione"), oggetto di ben sette interventi normativi correttivi²⁶, e con il decreto legge n. 179/2012, convertito dalla legge n. 221/2012, art. 33, c. 1, 2, 2-bis e 2-*quater* (relativamente al credito di imposta) e c. 2-ter e 2-*quater* (relativamente all'esenzione del canone di concessione). Le soluzioni normative, tuttavia, in parte sono incomplete (come nel caso dell'extragettito IVA per i porti, di cui manca il decreto di attuazione) e in parte sono non del tutto adeguate (come nel caso delle misure di defiscalizzazione riservate alle infrastrutture strategiche o del credito di imposta riservato ad opere di importo superiore a 500 milioni di euro, i cui progetti definitivi sono approvati entro il 31 dicembre 2015, che ne restringe l'ambito di applicazione a poche unità, per di più con nessun effetto apprezzabile nell'immediato).

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- correggere, estendere e dare attuazione alle misure di defiscalizzazione, ivi compreso il meccanismo dell'extragettito Iva per i porti (*ex art. 18 legge n. 183/2011*);
- correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa al credito di imposta (*ex art. 33 decreto legge n. 179/2012*);
- correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa all'esenzione dal pagamento dei canoni di concessione (*ex art. 33 decreto legge n. 179/2012*).

Favorire il ricorso al mercato dei capitali: i project bond

Nell'ambito dell'indirizzo volto a favorire il ricorso al mercato dei capitali, un impulso decisivo può essere dato dal ricorso a *project bond*, così da allargare le fonti di potenziale provvista.

La proposta, anche in questo caso avanzata da Astrid, *italiadecide* e ResPublica, già nel documento del maggio 2011, ha dato luogo a una profonda rivisitazione della previgente disciplina che rendeva sostanzialmente impossibile la stessa emissione di obbligazioni da parte di società di progetto. In particolare, prima, l'art. 41 del decreto legge n. 1/2012, riscrivendo l'art. 157 del Codice dei contratti pubblici, ha rimosso gli ostacoli di ordine amministrativo e civilistico, consentendo il ricorso al regime speciale a condizione di riservare i *project bond* agli investitori qualificati, meglio in grado di apprezzare i rischi sottesi all'operazione; poi, l'art. 1 del decreto legge n. 83/2012 ha rimosso (temporaneamente) quelli di ordine fiscale, limitando l'efficacia delle innovazioni introdotte alle obbligazioni emesse entro giugno 2015. Le soluzioni normative sono in generale soddisfacenti. La limitazione temporale posta al regime fiscale, però,

²⁶ Decreto legge n. 201/2011, art. 42, c. 8, e legge di conversione n. 214/2011; decreto legge n. 1/2012, art. 59, c. 1, e legge di conversione n. 27/2012; decreto legge n. 16/2012, convertito dalla legge n. 44/2012, art. 3-septies; decreto legge n. 83/2012, art. 2, c. 1; decreto legge n. 179/2012, art. 33, c. 3.

costituisce una oggettiva difficoltà allo sviluppo del *project bond*, ciò anche in considerazione dei tempi generalmente lunghi necessari sia per la definizione delle opere sia per la strutturazione del finanziamento connesso.

In questo quadro, oltre a quanto detto sopra in tema di garanzie, sarebbe opportuno:

- eliminare il limite temporale posto alla efficacia del regime fiscale relativo ai *project bond*.

Sostenere la partecipazione in capitale di rischio: il Fondo equity dedicato

Nell'ambito dell'indirizzo volto a sostenere la partecipazione in capitale di rischio, un sostegno importante può derivare dalla costituzione di un Fondo *equity* dedicato.

Strumenti simili, in verità, sono già presenti: si pensi, ad esempio, nell'ambito dei fondi per infrastrutture nazionali, a F2i, Equiter, Fondo PPP, e nell'ambito dei fondi per infrastrutture internazionali, Marguerite e Inframed. I rendimenti obbiettivi richiesti dal mercato, tuttavia, sono generalmente superiori alla redditività offerta dalle concessioni: basti pensare che i fondi *equity* internazionali hanno obiettivi di IRR (Internal Rate of Return - tasso interno di rendimento) che vanno dal 14 al 20% per i progetti *greenfield* e dall'8 al 14% per i progetti *brownfield*, tenendo anche conto del rischio trasferito al concessionario (tendenzialmente più alto in caso di rischio domanda e più basso in caso di rischio di disponibilità, restando a carico dell'amministrazione il pagamento dei ricavi del progetto) e del *rating* del paese in cui l'opera è realizzata (tendenzialmente più rilevante in caso di rischio di disponibilità, considerando l'assunzione delle obbligazioni da parte dell'amministrazione).

In questo quadro, sarebbe opportuno:

- promuovere la costituzione di un Fondo *equity* dedicato alle infrastrutture che preveda un rendimento inferiore a quello ordinariamente richiesto dal mercato, auspicabilmente coinvolgendo Investitori Istituzionali.

4. Considerazioni conclusive

Le proposte sopra indicate sono ovviamente utili ad affrontare le principali criticità evidenziate in apertura relativamente al tema qui trattato, cioè "fonti e strumenti di finanziamento". E' utile comunque ribadire che le questioni del finanziamento si pongono comunque a valle di un progetto che deve necessariamente presentare caratteri di qualità, innanzitutto perché sostenibile sul piano economico finanziario. È questo il necessario presupposto della praticabilità di un'operazione di PPP.

Ciò è tanto vero che ben potrebbe sostenersi che anche nell'attuale contesto di crisi economico finanziaria il problema maggiore non è tanto quello del finanziamento quanto quello di definire progetti effettivamente in grado di attrarre l'interesse del mercato. Ne è prova, del resto, l'attenzione che CDP presta al settore delle infrastrutture in PPP fin dal 2009, allorché è stata autorizzata dal legislatore ad ampliare la propria operatività, ora diretta, oltre che ai tradizionali soggetti pubblici, anche a soggetti privati impegnati nella realizzazione di investimenti di interesse pubblico.

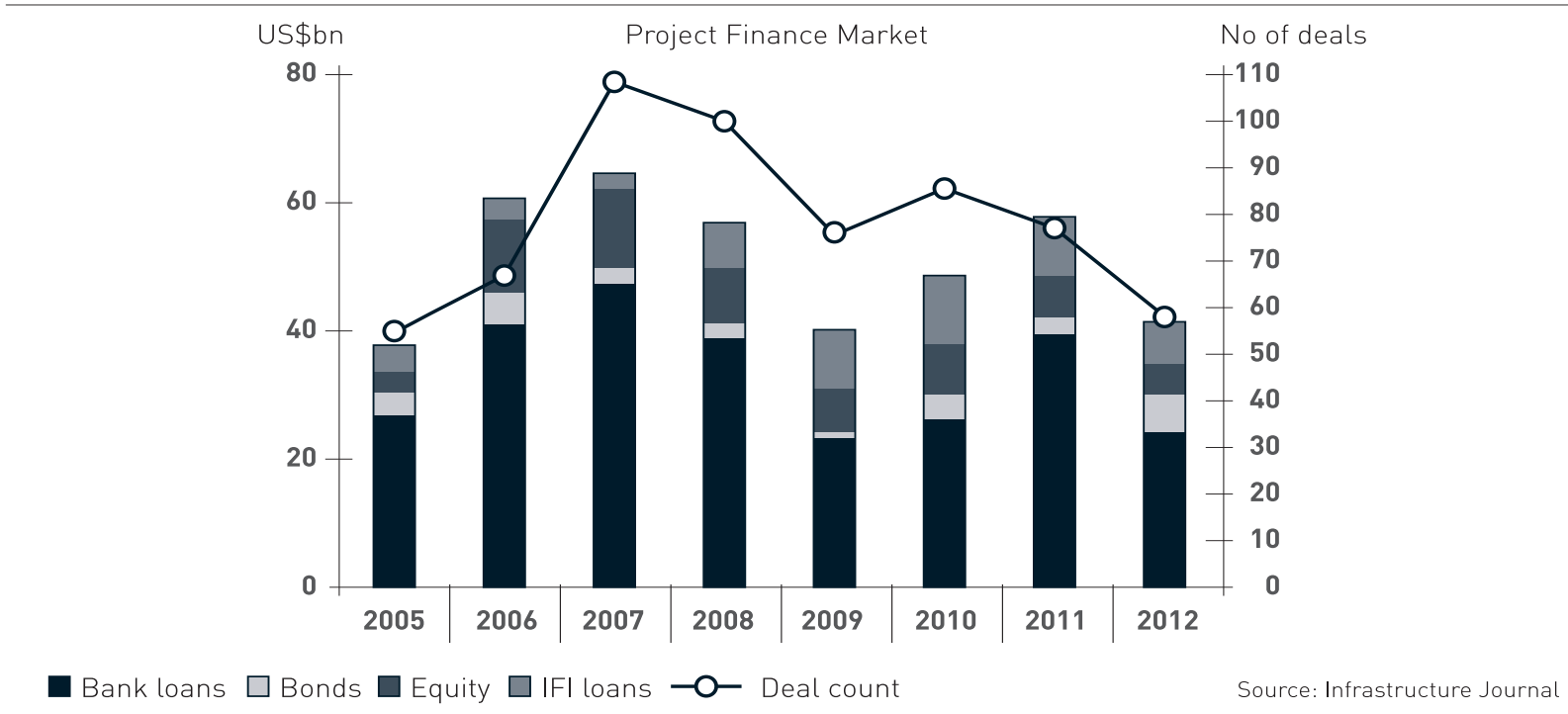
La maggiore sfida, dunque, è quella di definire progetti di qualità ed è anche su questo aspetto che possono essere utilmente coinvolti gli operatori, compresi quelli finanziari.

IV. Selezione, Qualità e Gestione dei progetti²⁷

1. Il contesto

Il mercato del PPP attraversa una fase di stagnazione. I dati globali (settore trasporti) pubblicati del recente *outlook* di “*Infrastructure Journal*” mostrano un 2012 nettamente in calo rispetto al 2011: quasi i livelli di crisi profonda toccati nel 2009.

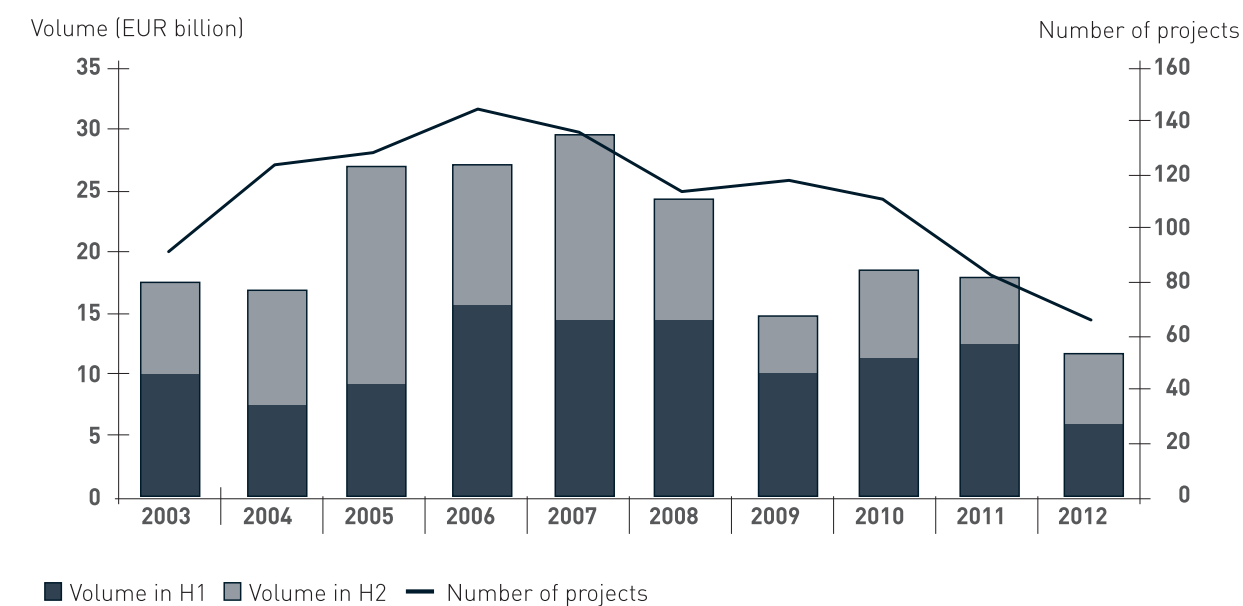
Figure 1 - Global Transport Investment, by source of funding 2005-2012



²⁷ Coordinatore Enrico Seta

I dati europei – riportati dal *Market Update EPEC* del marzo 2013 - non mostrano un andamento molto diverso:

Figure 2 - European PPP Market 2003-2012 by Volume and Number of projects



In questo contesto, come si colloca l'Italia?

Non del tutto negativamente, secondo alcuni indicatori e secondo un'opinione ancora diffusa.

Ad esempio, l'Osservatorio Nazionale sul Project Financing (*Infopieffe*)²⁸, in una sintesi retrospettiva del PPP in Italia²⁹ rileva che:

“Il mercato del PPP in Italia, nel periodo 2002-2011 cresce e si afferma. [...] Si è passati da 339 gare per un ammontare di 1,4 mld del 2002 a quasi 3000 gare per oltre 10 mld nel 2010. [...] È un vero e proprio *boom* di domanda stimolata dalla progressiva riduzione, in questi anni, delle risorse pubbliche e che vede coinvolti un numero di attori in forte aumento. In particolare, nei 10 anni di attività dell'Osservatorio è continuamente cresciuta l'incidenza del nuovo mercato sul totale del mercato delle opere pubbliche, sia in termini di numero di opportunità per le quali si passa dall'1% del 2002 al 16% del 2010, sia in termini di valore, passando dal 6% del primo anno di rilevazione al 32% del valore dell'intero mercato delle opere pubbliche in gara nell'anno passato [2010]”.

²⁸ <http://www.infopieffe.it/>

²⁹ *10 anni di partenariato pubblico-privato in Italia.*

Tuttavia, un'analisi più approfondita ci dice che il quadro è molto meno favorevole.

Secondo le stime ANCE³⁰ - ottenute sia da dati provenienti dai vari Osservatori, sia inviando un questionario alle amministrazioni concedenti che hanno emanato bandi di PPP - tra il 2003 e il primo semestre 2012 sarebbero state bandite 4.246 gare in p.f., per un importo complessivo di 52.123 mln di euro. Di queste, quelle effettivamente aggiudicate sono però 1.716, per un importo complessivo di 32.503 mln di euro. Quindi solo poco più del 40% delle gare bandite è giunto ad aggiudicazione in termini numerici (57% in termini di valore).

Ma i problemi non finiscono con l'aggiudicazione. L'indagine ANCE si è spinta infatti a raccogliere dati anche sulla fase successiva alla aggiudicazione, rilevando che le informazioni disponibili sembrano indicare che solo il 38% delle gare bandite avrebbe avviato i cantieri, mentre appena il 25% sarebbe giunto fino alla gestione effettiva dell'opera.

Questi dati forniscono già elementi di valutazione importanti. Tuttavia, per avere un quadro più realistico della situazione, vi è in primo luogo la necessità di incrociare e scomporre questi dati per dimensioni e tipologie di opere, classi di importo e procedure di gara. Inoltre, occorrerebbe un accurato monitoraggio dei tempi medi necessari per l'espletamento delle procedure e la realizzazione delle opere. Anche a questa esigenza contribuiscono oggi diverse fonti, fra cui le due citate (ANCE e Infopieffe). E qui già si evidenziano diversi limiti della situazione italiana: ad esempio, il rapporto ANCE rileva una durata media necessaria alla conclusione della (sola) procedura di ben 4 anni e 10 mesi.

Infine, poche e insufficienti rimangono le informazioni su quella che è una delle più gravi criticità – la difficoltà a giungere al *closing* finanziario – secondo quanto indicato dall'esperienza concreta di molte operazioni, e soprattutto di quelle più importanti in termini di classe d'importo.

Secondo un paper EIB/EPEC dedicato all'Italia³¹, su 3.600 bandi di PPP nel periodo 2001-2011, solo 45 avrebbero raggiunto il financial close. La stessa nota informa che – per i progetti di dimensioni maggiori – il tasso di mortalità prima di giungere al financial close è nell'ordine del 90/95%.

Altri dati - tratti da una banca dati (Infrastructure Journal) che opera in tempo reale un censimento alquanto accurato delle transazioni in corso – ci forniscono un'immagine degli andamenti, fino ai dati più recenti, per nulla incoraggianti³²:

³⁰ ANCE, *Il project financing in Italia* (ottobre 2012).

³¹ EIB/EPEC, *PPPs in Italy: where we are and what can be done* (April 2012).

³² I dati riportati in tabella riguardano operazioni di PPP di ogni classe di importo.

Operazioni che hanno raggiunto il financial close nel periodo considerato (tutti i settori)			Operazioni che hanno raggiunto il financial close nel periodo considerato (trasporti)		
	Europa	Italia	Europa	Italia	
2008	523	35	88	7	
2009	379	35	48	3	
2010	442	91	67	6	
2011	358	53	46	2	
2012	238	21	31	2	
Gen. 2013	15	2	4	-	

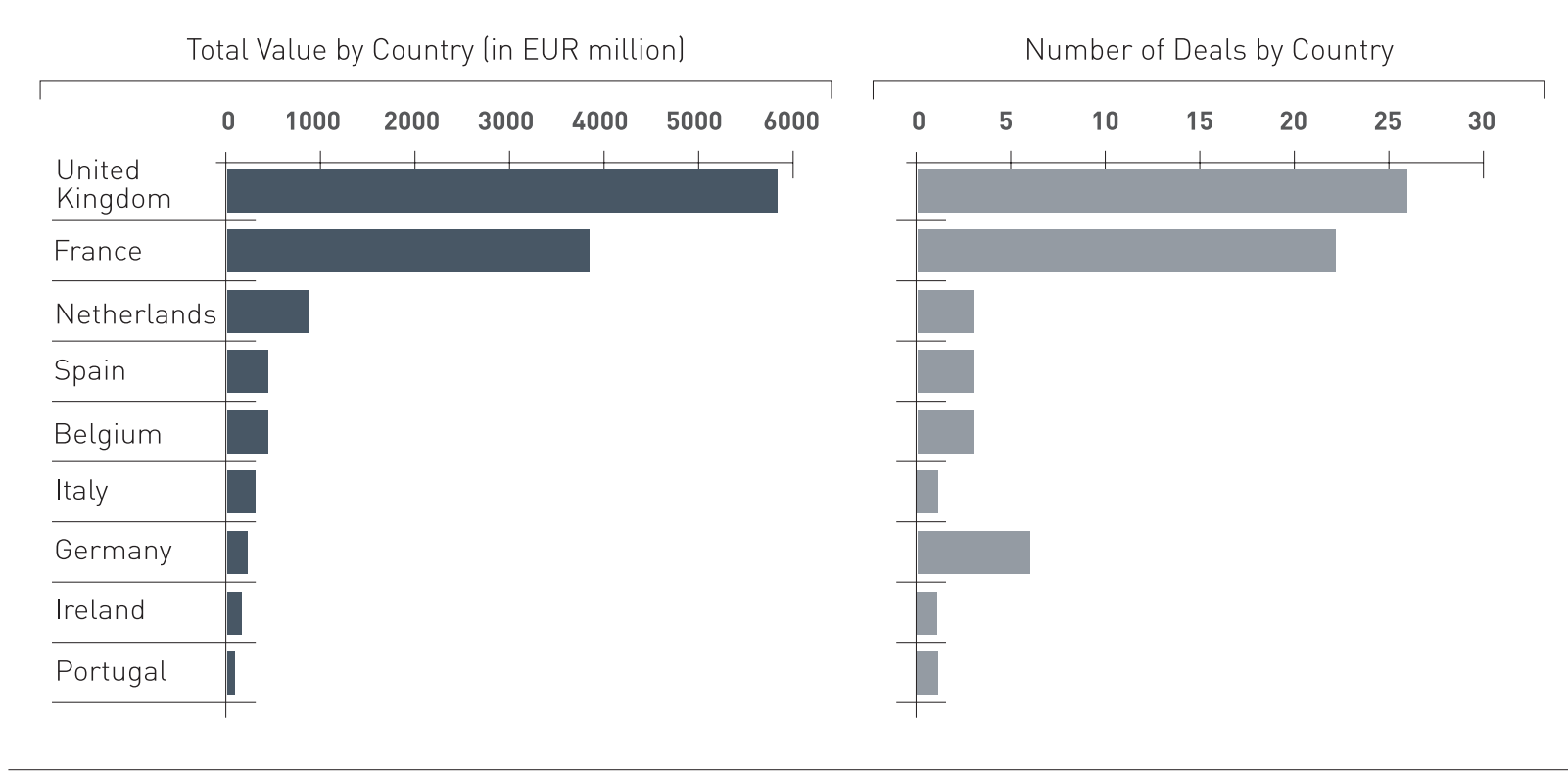
Elaborazione da: Infrastructure Journal

I dati sopra riportati, riferiti alle sole operazioni giunte con successo al closing finanziario, parlano dunque di un mercato italiano – in realtà - molto limitato e in affanno.

Infine, si riporta un grafico, tratto dal Market Update EPEC del marzo 2013 che descrive in modo eloquente la posizione relativa dell'Italia nel contesto del mercato europeo del PPP³³:

³³ Anche in questo caso, i dati si riferiscono alle sole operazioni che hanno raggiunto il financial close nel corso del 2012. Si specifica che i dati EPEC si riferiscono alle operazioni DBFO (e DBFM) di valore superiore a 10 mln di euro nelle quali sussistano, insieme: un'attività di costruzione, l'erogazione di un servizio pubblico e una effettiva e genuina distribuzione di rischi fra operatore pubblico ed operatore privato.

Figure 3 - Country Breakdown by Value and Number of Transactions



Questi pochi dati riassuntivi hanno lo scopo di contestualizzare le considerazioni che seguono (i) all'interno di una fase di difficoltà delle economie con i più forti mercati di PPP (quelle dell'Europa occidentale) e (ii) in riferimento ad un paese, come l'Italia, che soffre di un ritardo relativo rispetto ad altri paesi europei (segnatamente: UK, Francia, Olanda, Spagna).

Questo ritardo è caratterizzato non tanto da un basso numero di bandi PPP o di aggiudicazioni, ma da altre criticità quali:

- alta “mortalità” delle operazioni di PPP;
- tempi medi molto lunghi del percorso di aggiudicazione e soprattutto intervallo molto lungo fra la firma del contratto e il *closing* finanziario;
- netto predominio dei PPP su opere a tariffazione sull'utenza.

Questi elementi non devono però condurre a previsioni di segno altrettanto negativo. Numerose fonti prevedono infatti, nel medio termine e a livello globale, un consistente aumento della domanda di investimenti infrastrutturali. Secondo uno studio recente della Boston Consulting Group³⁴, stime basate su dati OECD prevedono che tra il 2011 e il 2030 si verificherà una crescita significativa della domanda complessiva di investimenti infrastrutturali, nei settori dei trasporti, energia, acqua, trattamento dei rifiuti, scuole e ospedali (media di 4 trilioni di dollari/anno)³⁵. Rispetto a questa crescita della domanda, l'offerta di investimenti pubblici - calcolata sulla base dei dati storici, che vedono nei paesi più sviluppati un declino costante, da 40 anni a questa parte, dell'incidenza degli investimenti pubblici sul totale del PIL – rimarrà al di sotto di almeno un 25%. Esiste, quindi un margine quantificabile in circa 1 trilione di dollari/anno di domanda di investimenti infrastrutturali non soddisfatta da risorse pubbliche.

Ed è su questa (consistente) fetta di mercato che si orientano investitori istituzionali sempre meno interessati a investimenti a reddito fisso dai tassi molto bassi e sempre più attratti da investimenti alternativi.

Questo *trend* più generale non mancherà di fare sentire i suoi effetti anche in Italia, a condizione che alcune criticità “ambientali” che caratterizzano il nostro paese, siano superate o per lo meno avviate a soluzione.

2. Pianificazione-programmazione

Una tesi che unifica i contributi dedicati al PPP è quella della necessità di un approccio olistico: l'intervento su aspetti legali, istituzionali e specifici della fase dell'implementazione andrebbero affrontati secondo una visione d'insieme e un obiettivo di medio termine. A sua volta, tale visione d'insieme non può essere avulsa da una più ampia “strategia infrastrutturale” del paese della quale siano stati identificati almeno gli assi portanti. L'insieme del Rapporto 2013 intende contribuire proprio alla identificazione di alcune di queste direttrici su cui far ripartire una strategia infrastrutturale da tempo in affanno.

Uno di tali assi portanti (su cui si sofferma il capitolo dedicato alla “razionalizzazione della fase propedeutica”) è l'urgenza della messa a fuoco di un Documento di priorità infrastrutturali, sostenuto al più alto livello politico e tutelato anche da procedure rinforzate, in grado di offrire agli investitori un quadro di riferimento più stabile di quanto non avvenga oggi. Si tratta di ridurre drasticamente una delle componenti più rilevanti del rischio globale che deve essere fronteggiato nelle operazioni di PPP nel nostro paese: i rischi politici.

È ormai urgente creare le condizioni per la stabilizzazione di un Programma infrastrutturale di medio termine, che sia passato attraverso un'analisi robusta di sostenibilità finanziaria e che includa i progetti (a tutti i livelli di governo) che superano una determinata soglia dimensionale. All'interno di questo piano deve funzionare un meccanismo di prioritarizzazione supportato da Analisi Costi/Benefici e raccordato ad obiettivi strategici esplicitati e quantificati in documenti di *policy* (Policy Statements) e non risultato della mediazione meramente politica fra Stato e Regioni. Quindi in grado di produrre un concetto di strategicità più articolato, oggettivo e comunicabile di oggi.

³⁴ *Bridging the gap: meeting the infrastructure challenge with public-private partnerships* (2013).

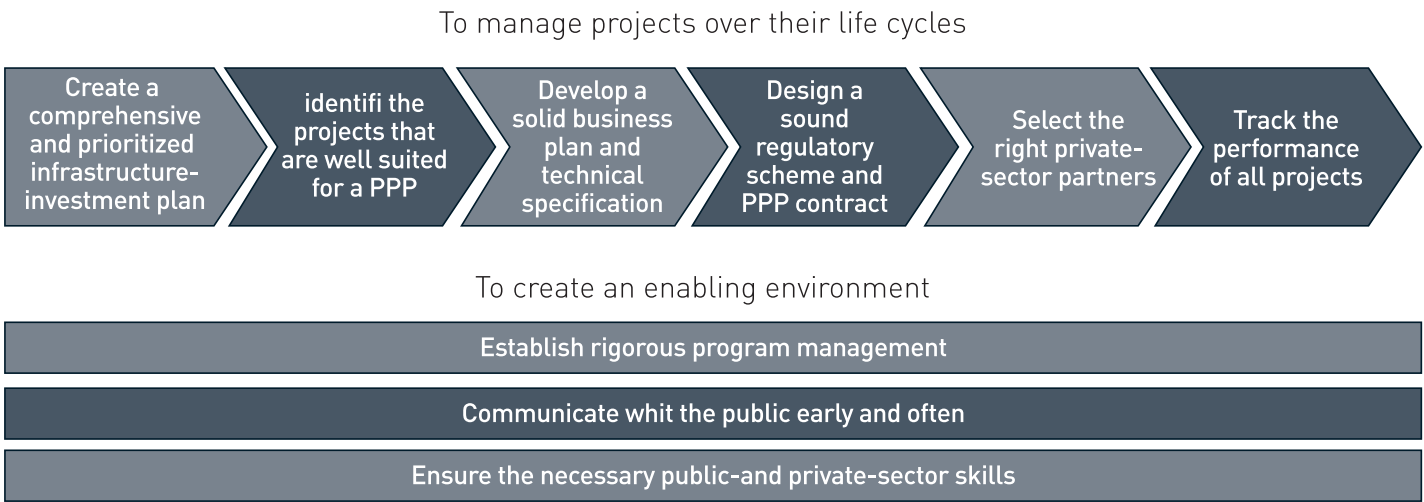
³⁵ Questo *megatrend* complessivo si differenzia nelle economie emergenti rispetto ai mercati più sviluppati: nelle prime riguarderà prevalentemente i trasporti, mentre nelle economie più industrializzate e terziarizzate riguarderà maggiormente le energie rinnovabili, le reti elettriche, la produzione e trasporto di gas e petrolio.

Puntare su queste premesse appare oggi necessario per innalzare le capacità complessive di successo del sistema attrarre quote maggiori di investimenti privati.

Si riporta di seguito uno schema concettuale tratto dal citato studio di “The Boston Consulting Group” nel quale si traccia una mappa per la gestione del progetto di PPP estesa all’intero ciclo di vita dell’intervento (“whole life approach”).

Nella mappa si evidenzia bene come il primo *step* (quasi una preconditione dell’intero schema) è identificato proprio nella esistenza di un piano di investimenti con chiare prioritarizzazioni.

Figure 4 - PPP Best Practices for the Public Sector



Source: BCG analysis

3. UTFP

Questo processo deve mirare anche ad un effetto di concentrazione di funzioni e competenze amministrative (secondo una linea di intervento più generale, che viene approfondita in altra parte del Rapporto 2013³⁶) modificando i caratteri dell'ambiente complessivo nel quale agiscono i vari attori in direzione di un grado maggiore di professionalità, e – per questa via – modificando i comportamenti degli attori stessi.

In Italia ci sono oltre 30.000 stazioni appaltanti, e quindi oltre 30.000 soggetti giuridicamente idonei ad affidare e gestire un intervento in PPP. Ma le competenze necessarie a gestire queste operazioni sono di gran lunga meno diffuse. Il tutto, senza alcun controllo/selezione e con pochi (o inesistenti) supporti da parte delle amministrazioni centrali.

Occorre, quindi, da un lato elevare – attraverso un processo di concentrazione delle stazioni appaltanti – il livello di competenze di cui i soggetti aggiudicatori dispongono³⁷, dall'altro predisporre una struttura centrale di supporto più strutturata e con maggiori competenze.

L'Unità Tecnica Finanza di Progetto – istituita dalla legge n. 144 del 1999 e andata incontro, in questi 14 anni, a numerosi processi di riorganizzazione - non è tuttavia investita di alcun potere formale nel processo di approvazione delle operazioni di PPP. È infatti solo un organo consultivo che interviene su richiesta di altre amministrazioni. Una sua riforma/rafforzamento dovrebbe incentrarsi sulle seguenti funzioni:

- coinvolgimento diretto della procedura di approvazione dei progetti di PPP;
- coinvolgimento nella elaborazione della *policy* generale di PPP;
- responsabilità nella definizione di linee guida e contratti *standard* e nella formazione di responsabili locali.

In questo quadro avrebbe un senso istituire un sistema centrale di approvazione delle iniziative di PPP³⁸. Il meccanismo potrebbe entrare in funzione in due fasi: prima che il progetto sia messo a gara e al momento della firma del contratto. Il modello potrebbe essere quello della *évaluation préalable* francese che prevede che tutti i PPP, prima di essere messi a gara, siano sottoposti ad una valutazione da parte della stazione appaltante (secondo uno strumento di modellizzazione dei costi e di valorizzazione dei rischi messo a punto dall'agenzia centrale MAPPP³⁹). La valutazione deve poi essere approvata dalla stessa agenzia centrale.

Non si tratta semplicemente di rafforzare numericamente l'Unità Tecnica Finanza di progetto o di cambiarne collocazione (anche se un più stretto raccordo con il MEF appare indispensabile), ma piuttosto di modificarne in profondità i poteri, facendone un efficiente *gate-keeper*, con il compito fondamentale di prevenire sprechi di risorse ed insuccessi individuando in anticipo tutte quelle iniziative prive dei “fondamentali” per approdare al *closing* finanziario.

³⁶ Si rinvia al capitolo “Razionalizzazione della fase propedeutica”.

³⁷ Su questo specifico aspetto si rinvia in particolare al contributo di Paolo Urbani, *Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica*, nel quale si formulano una serie di proposte finalizzate a porre rimedio alle “annose e controverse problematiche relative all'affidamento da parte di una miriade di amministrazioni spesso non in grado di assolvere i propri compiti, e pur tuttavia inclini a perseverare nel ricomprendere nelle proprie competenze attività che non sono in grado di svolgere compiutamente”.

³⁸ Guy Chetrit, *Comparative analysis of PPPs in Italy and France* (Febbraio 2013)

³⁹ Mission d'appui aux partenariats public-privé (<http://www.economie.gouv.fr/ppp/accueil>)

Si tratta di introdurre una disciplina nella selezione dei progetti oggi del tutto assente, poiché (com'è ormai ben noto) l'anomalia dell'esperienza italiana non è nel numero basso di bandi pubblicati⁴⁰. Le vere anomalie italiane sono invece da un lato – la polverizzazione degli affidamenti in PPP, corrispondente alla polverizzazione delle stazioni appaltanti (con un valore medio di una gara di PPP di circa 7,6 milioni di euro mentre quello di una aggiudicazione, pur basso è comunque pari a 13,4 milioni) e, dall'altro, nel numero bassissimo delle operazioni concluse con successo, indice chiaro della strutturale inadeguatezza delle procedure di selezione.

Una comparazione fra Italia e Francia in questo ambito viene fornita da G. Chetrit in Comparative analysis, cit.:

	Italy (UTFP)	France (MAPPP)
Location	DIPE	MEF
Project scrutiny /approval role?	No	Yes
On-request services?	Yes	Mainly obligatory
Only real PPP public stakeholder?	Yes	No
PPP policy, guidance material, tools?	No	Yes

La stessa fonte riporta una serie di informazioni relative alla organizzazione di unità di PPP presso le principali amministrazioni centrali (Difesa, Giustizia, Sanità, Trasporti, Educazione).

Infine, un ulteriore compito che dovrebbe essere assegnato all'UTFP è quello di supervisione e coordinamento delle valutazioni ex post dei progetti di PPP (che andrebbero, a loro volta, rese obbligatorie): è l'unico modo per imparare dall'esperienza⁴¹.

In conclusione, la riorganizzazione dell'UTFP dovrebbe rappresentare l'occasione per una ridefinizione dei ruoli fra agenzia centrale, Ministero dell'Economia, ministeri di settore, amministrazioni locali, sulla base di un nuovo modello organico di supporto centrale e di una nuova strategia nazionale del PPP, che assuma come dato di partenza la posizione insoddisfacente del nostro paese nel quadro europeo e il mancato (o comunque solo parziale) raggiungimento degli obiettivi che i vari governi si sono dati a partire dalla prima introduzione delle norme sul PF, nel 1998.

⁴⁰ L'Italia si caratterizza da anni per il "forte dinamismo in termini di bandi pubblicati, questo anche come conseguenza del fatto che spesso si tratta dell'unica modalità che le amministrazioni hanno per realizzare un investimento: gli inglesi amano dire "the only game in town" (V. Vecchi, *Il Partenariato Pubblico Privato per il finanziamento e la costruzione di investimenti pubblici*, SDA Bocconi, 2012).

⁴¹ Vedi: *The non-financial Benefits of PPPs: a review of Concepts and Methodology*, EPEC (June 2011).

4. Stabilizzazione dei progetti

Una terza area di intervento consiste in un insieme coordinato di misure volte a far sì che l'affidamento della concessione avvenga sulla base di progetti che abbiano già superato il vaglio definitivo delle amministrazioni competenti. L'indagine ANCE su PF dell'ottobre 2012 (citata alla nota 4) ha rilevato che la richiesta di varianti rappresenta causa di rallentamenti per il 13,7% dei casi monitorati e che ben il 96% di tali varianti riguarda la fase progettuale (solo il 4% delle varianti viene richiesto in corso d'opera). Si tratta di una distorsione troppo marcata che è all'origine di prolungamento dei tempi, e quindi ha ripercussioni molto gravi sui piani finanziari.

Inoltre, l'Amministrazione aggiudicatrice dovrebbe responsabilizzarsi maggiormente rispetto al processo autorizzativo dei progetti di PPP (autorizzazioni urbanistiche, eventuali consultazioni pubbliche, ecc.). Una volta acquisite le autorizzazioni il progetto avrebbe una sufficiente definizione di costi e di specifiche e potrebbe entrare nella fase del *procurement*. Svolgere in quest'ordine le due fasi consentirebbe anche una migliore allocazione dei rischi.

Il sistema italiano produce frequentemente l'anomalia di gare o, in alcuni casi concessioni, affidate su progetti che si sono rivelati poi sostanzialmente diversi da quelli approvati successivamente dalle amministrazioni competenti, soprattutto in termini di costi e tempi, pregiudicando le stesse gare e affidamenti, bloccando di fatto la realizzazione delle opere. È invece cruciale (come da *best practice* all'estero) che il progetto posto a base di gara abbia già superato il vaglio delle amministrazioni competenti, e sia quanto più possibile "stabilizzato". Si rinvia ad altra parte di questo Rapporto (capitolo dedicato al "Rafforzamento delle fasi propedeutiche" e in particolare alla proposta di dare vita ad una struttura di missione funzionalmente preposta alla composizione degli interessi centrali e periferici e alla definizione del progetto e localizzazione sul territorio. I progetti che ricevono l'approvazione di tale struttura dovrebbero integrare in maniera definitiva tutte le misure di "territorializzazione" ed avere una stabilità assicurata da una disciplina basata su un principio molto netto: le riserve non sollevate e le posizioni assunte in questa sede da tutte le amministrazioni partecipanti non potranno essere contraddette da atti di diverso contenuto degli enti e delle amministrazioni stesse nelle fasi successive dell'*iter* attuativo, pena la nullità degli atti stessi.

5. Studio di fattibilità

Miglioramento della qualità degli Studi di Fattibilità, soprattutto sul piano della definizione del rischio trasferito al soggetto privato. Gli SdF dovrebbero essere predisposti molto presto e dovrebbero essere basati su *tools* analitici standardizzati. In particolare, prima dell'avvio delle procedure di *procurement*, dovrebbe essere adottato uno specifico "PPP test" e dovrebbe essere condotta un'indagine robusta sul Value for Money dell'opzione PPP rispetto alle modalità ordinarie di attuazione con risorse pubbliche.

Questa analisi preventiva non dovrebbe limitarsi ai costi e ai benefici finanziari, in quanto da tempo vanno affermandosi più sofisticate metodologie di valutazione *ex ante* e quantificazione dei benefici non finanziari del PPP che mettono capo a una vera e propria revisione concettuale della analisi VfM⁴².

⁴² The non-financial Benefits of PPPs, cit.

All'interno dello SdF, le autorità aggiudicatrici dovrebbero verificare che le iniziative di PPP che intendono promuovere siano "affordable" dal punto di vista del bilancio dell'ente. Queste verifiche sarebbero rafforzate da un meccanismo di scrutinio e approvazione centrale (vedi sopra: UTFP). Certezza dei contributi pubblici per tempi e modalità erogazione: 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 in qualità di concedenti, abbiano una capacità finanziaria adeguata agli impegni convenzionali o siano supportate da altre amministrazioni (vedi Governo, Regioni, etc.).

Infine, deve essere sottolineato anche in questa sede come le analisi di fattibilità soffrono, nella nostra prassi amministrativa, di una sottovalutazione diffusa e le amministrazioni tendono a non ricorrere, a questi fini, a professionalità esterne di alto profilo e di provata esperienza. Pratica che andrebbe invece incentivata per gli effetti assai positivi che una precoce e completa analisi di fattibilità potrebbe produrre in tutto il successivo percorso. Su questo punto si rinvia alla sezione del Rapporto dedicata alla "Razionalizzazione della fase propeudeutica".

6. Advisors specializzati

Nel 2012 è stato introdotto il comma 3 bis dell'art. 144 del Codice dei contratti pubblici, che prevede che la documentazione di gara deve definire la documentazione "in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità". Per dare attuazione a questa previsione normativa (corretta ma insufficiente) l'amministrazione pubblica dovrebbe farsi assistere da advisors specializzati (e le norme dovrebbero incentivarne l'impiego). Questo compito non può essere demandato alla UTFP, che dovrebbe invece definire le linee guida all'interno delle quali dovrebbero operare gli *advisors* esterni specializzati.

7. Analisi di bancabilità

L'analisi di bancabilità dovrebbe essere svolta nella fase di preparazione (e non dopo che il privato ha sottoscritto il contratto di PPP, come avviene in Italia, differentemente dalle *best practices* europee). L'asseverazione, infatti, non è un'analisi di bancabilità. Tra la firma del contratto di PPP e la firma del finanziamento bancario dovrebbe intercorrere pochissimo tempo (o addirittura le due firme dovrebbero intervenire simultaneamente). Questo ovviamente implica che tutte le autorizzazioni siano definite al momento della firma del contratto di PPP (vedi sopra).

8. PPP sulle opere fredde

L'esperienza francese dimostra che, per ottenere buoni risultati in questo campo, è necessaria un'azione mirata. Infatti, in quel paese, dove pure esisteva una buona tradizione di PPP su opere a tariffazione sull'utenza, a partire dal 2004 – grazie all'introduzione di una disciplina *ad hoc* del *contrat de partenariat* e alla istituzione di un'agenzia centrale (MAPPP) – è iniziato il decollo di PPP su “opere fredde” che ha portato la Francia ad essere oggi leader in questo settore, con oltre 200 transazioni concluse e un valore aggregato degli investimenti superiore ai 12 mld di euro (dati aggiornati al maggio 2012) e addirittura il principale mercato europeo di PPP, per valore complessivo delle operazioni⁴³.

È importante sottolineare il collegamento fra questo tipo di operazioni e quanto sopra riportato in merito ai benefici non finanziari del PPP. Ad esempio, uno studio del 2011 riporta i risultati di un'indagine condotta sui partenariati su opere fredde in Francia dalla quale risulta che nell'80% dei casi si è avuto il pieno rispetto dei tempi di costruzione preventivati, mentre nel 90% dei casi lo sfioramento dei costi a carico del bilancio pubblico non ha ecceduto la misura del 3%⁴⁴.

⁴³ EPEC, *France: PPP Units and Related Institutional Framework* (May 2012). Un'ulteriore espansione del PPP su opera fredde è prevista dal MAPPP, nei settori delle carceri, dei tribunali, delle università e delle infrastrutture per la sicurezza e la difesa nazionale.

⁴⁴ PWC, *Etude sur la performance des contrats de partenariat* (2011).

V. La Comunicazione istituzionale per il PPP: Formazione, Intervento, Standardizzazione, Trasparenza⁴⁵

1. Premessa

Le riforme dell'Amministrazione non si configurano mai come “eventi palingenetici” per effetto dell'entrata in vigore di una legge. Esse sono, invece, il frutto di un processo graduale di cambiamento nell'ambito del quale le novità introdotte dalle leggi di riforma vanno a innestarsi su un tessuto amministrativo preesistente e, quindi, sono destinate a coesistere con vecchi modelli, logiche e culture⁴⁶.

Per valutare il cambiamento amministrativo, poi, occorre essere consapevoli che esiste una distinzione “fra l'Amministrazione nelle leggi (cioè l'Amministrazione come dovrebbe essere) e l'Amministrazione negli uffici (l'Amministrazione come di fatto è)”⁴⁷. Sono concetti complementari, non contrapposti, ma fra queste due caratterizzazioni dell'Amministrazione esiste una tensione. Essa è dovuta proprio allo “iato inevitabile, sia di carattere temporale, sia di carattere sostanziale” fra norme e loro implementazione⁴⁸.

Questo iato discende dal tempo e dagli sforzi occorrenti affinché le Amministrazioni metabolizzino le novità contenute nelle norme di riforma amministrativa e aggiornino la cultura e i costumi, anche mentali, dominanti all'interno della propria organizzazione. Solo investendo sull'accelerazione di questo processo di metabolizzazione si può incrementare il grado di effettività di una riforma. In altri termini, per la realizzazione delle riforme diviene fondamentale “comunicare le riforme” per convincere gli amministratori pubblici ad aggiornare la propria cultura e i propri costumi mentali⁴⁹.

⁴⁵ A cura di R. Cori, C. Giorgiantonio e C. Iaione.

⁴⁶ Il lavoro è frutto di un'elaborazione e riflessione comune (in particolare il paragrafo 6). Tuttavia, R. Cori ha redatto il paragrafo 4; C. Giorgiantonio (Banca d'Italia – Area ricerca economica) ha redatto il paragrafo 5; C. Iaione ha redatto i paragrafi 1, 2 e 3. Le opinioni espresse rimangono, in ogni caso, di esclusiva responsabilità degli autori e non impegnano in alcun modo le rispettive Istituzioni di appartenenza. Cfr. G. Arena, *La funzione pubblica di comunicazione*, in *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2004, p. 34 ss.

⁴⁷ Cfr. G. Arena, op. cit., p. 35.

⁴⁸ Sempre G. Arena, op. cit., p. 35.

⁴⁹ Cfr. G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, p. 124 ss.

2. La comunicazione per il PPP

A differenza delle attività di informazione che servono a “dare forma alla realtà”, le attività di comunicazione tendono a “mettere in comune” una determinata visione del mondo e a convincere tutti i destinatari della comunicazione a modificare il proprio comportamento per aderire a quella determinata visione che si intende comunicare⁵⁰. Non basta – quindi – elaborare grandi riforme amministrative di settore, occorre pensare anche a forme di comunicazione, accompagnamento e manutenzione applicativa delle riforme stesse, che convincano i dipendenti pubblici ad attuare fedelmente le riforme stesse e li mettano in grado di sperimentare, con un certo grado di tranquillità e – quindi – senza la preoccupazione di commettere errori, le innovazioni amministrative introdotte da una legge di riforma.

Questo aspetto è particolarmente cruciale per il tema del PPP in un ordinamento come il nostro, dove l'Amministrazione della cosa pubblica segue il *c.d.* “paradigma bipolare”⁵¹, centrato su una logica antagonistica di netta separazione e contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, tra Stato e società, che conseguentemente privilegia gli aspetti formalistici e procedurali dell'amministrare. Bisogna invece puntare a diffondere la cultura del partenariato all'interno dei corpi pubblici, abituandoli a ragionare in una logica di convergenza, composizione e alleanza di interessi e convincendoli che – nel futuro – questa sarà la strada principale per risolvere i problemi della collettività.

Il PPP richiede un cambio di filosofia nell'amministrazione della cosa pubblica e implica il passaggio da logiche di *government* centrate sul paradigma bipolare a logiche di *governance*⁵² centrate sul “paradigma sussidiario”⁵³. Questo salto culturale implica la necessità di mettere in campo iniziative di vario tipo, tutte di natura comunicativa, concepite per convincere, formare, accompagnare e assistere i dipendenti pubblici nell'applicazione concreta delle riforme e così favorire l'ampia diffusione del paradigma della *governance*, nell'ambito del quale le pratiche di PPP si iscrivono.

In definitiva, accanto a interventi di riforma di natura legislativa o regolamentare, per sviluppare una cultura del PPP occorre fare leva su politiche di “comunicazione istituzionale” della *governance*. Una politica di tal genere dovrebbe fondarsi:

- su iniziative di “formazione-azione” dei dipendenti pubblici, per istruirli e orientarli nella prima applicazione dei nuovi modelli e strumenti ispirati alla cultura della *governance*;
- sulla successiva “standardizzazione” e “modellizzazione” delle prassi amministrative e contrattuali funzionali al PPP, per garantire uniformità di applicazione;
- su politiche di “trasparenza”, intesa come apertura dei dati relativi al settore delle infrastrutture, non solo con lo

⁵⁰ Sempre G. Arena, op. cit., p. 35.

⁵¹ Così S. Cassese, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2001, p. 602.

⁵² Al contrario delle tecniche di *government*, le tecniche di *governance* sono caratterizzate da paritarietà, orizzontalità e apertura verso le comunità territoriali, la società civile, il settore privato e fanno perno sulla collaborazione tra i diversi attori (istituzionali, sociali e imprenditoriali) ai fini della realizzazione di scopi di interesse generale. La strategia cui risponde lo strumento del PPP è proprio quello di abbandonare la logica della contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, tra interessi statali e interessi locali, per creare una rete di alleanze attorno alla scelta pubblica, in una parola di applicare i principi e le tecniche della *governance* al tema delle infrastrutture. Cfr. M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010, p. 149 ss.; nonché C. Iaione, *La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di government a soluzioni di governance*, in G. Arena, F. Cortese, *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, 2011, p. 203 e ss..

⁵³ G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, p. 6.

scopo di offrire informazioni, cioè di dare forma alla realtà, quanto di “modificare la percezione di tale realtà da parte dei destinatari della comunicazione” per indurli a conformare i propri comportamenti alla visione del mondo posta a base del PPP.

Tutti questi aspetti sono strettamente interconnessi e devono essere tutti parte di una politica integrata di comunicazione istituzionale, tesa a diffondere una cultura della *governance* e del PPP.

3. La formazione in materia di PPP

La premessa di una politica centrata sulla leva della “comunicazione istituzionale” per favorire la diffusione di una cultura della *governance* è quella di creare un “luogo” o “*hub*”, al quale la rete delle Amministrazioni pubbliche intenzionate ad adottare tecniche e strumenti di PPP possa attingere per offrire ai propri dipendenti attività di “formazione-intervento” basata sull’alternanza aula-campo. Si tratta di una tipologia di formazione che punta sulla combinazione fra: (i) erogazione, anche in via telematica, di momenti di aula di altissimo livello professionale e taglio tecnico-operativo; (ii) affiancamento nella progettazione e sperimentazione concreta di operazioni di PPP; (iii) successiva elaborazione e diffusione dei risultati delle attività, ricerche e analisi condotte nell’ambito di tali sperimentazioni.

In altri termini, si deve giungere alla costituzione di un “Laboratorio per la Governance” (in seguito “LabGov”), un’istituzione pubblico-privata deputata a svolgere una funzione di regia culturale e formativa a favore delle pubbliche amministrazioni in materia di *governance* e di PPP. Il ruolo e i compiti di LabGov sarebbero distinti e distanti da quelli propri degli organismi tecnici competenti in materia di PPP, come l’Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP). Anzi, con LabGov si tende proprio a recuperare una parte della motivazione originaria posta a base della scelta legislativa di prevedere l’istituzione dell’UTFP, quella di svolgere un’opera di disseminazione culturale all’interno dell’Amministrazione per elevare le competenze generali della controparte pubblica nell’ambito delle forme di coinvolgimento del privato nel finanziamento delle infrastrutture⁵⁴. LabGov svolgerebbe quindi attività diverse ma complementari rispetto a quelle proprie dell’UTFP, la *task force* istituzionale competente a livello nazionale in materia di PPP.

La creazione di un centro di competenze sulla governance e sul PPP: LabGov.

Anche alla luce di alcune virtuose esperienze straniere⁵⁵, l’iniziativa della costituzione di LabGov dovrebbe essere assunta a livello nazionale da un soggetto istituzionale⁵⁶, preferibilmente con il sostegno finanziario privato, assecondando così in pieno lo spirito del PPP. Gli interlocutori principali di LabGov dovranno essere, per un verso, le Amministrazioni statali, regionali, locali e/o loro aggregazioni; e, per altro verso, gli operatori del settore impegnati

⁵⁴ Le risorse limitate di cui l’UTFP è stata dotata e lo scarso supporto istituzionale hanno fortemente compresso i margini di azione dell’UTFP su questo fronte.

⁵⁵ In Francia la Mission d’appui aux partenariats public-privé ha contribuito a dare vita, assieme a operatori del settore e allo IAE della Sorbonne, alla Chaire Partenariats Public Privé (PPP) (<http://chaire-eppp.org/chaire-partenariats-public-privé>). Altro modello organizzativo cui ispirarsi potrebbe essere rappresentato dalla tedesca ÖPP Deutschland AG (<http://www.partnerschaften-deutschland.de/>).

⁵⁶ L’iniziativa qui immaginata ben potrebbe iscriversi nell’ambito delle attività dell’UTFP volte a “promuovere, all’interno delle pubbliche amministrazioni, l’utilizzo di tecniche di finanziamento di infrastrutture con ricorso a capitali privati” (art. 7, l. 17 maggio 1999, n. 144).

quotidianamente nella trincea della ricerca del consenso o della fattibilità economico-finanziaria, elementi oramai inscindibili per la realizzazione delle infrastrutture.

Obbiettivo finale di LabGov dovrebbe essere quello di favorire il dialogo, lo scambio di competenze, informazioni ed esperienze tra tutti gli operatori del settore del PPP che consentano la creazione di una concreta *partnership* tra pubblico e privato per la realizzazione di infrastrutture e la gestione dei servizi.

È inoltre fondamentale che la creazione di LabGov avvenga attraverso il coinvolgimento di una rete di soggetti interessati o competenti al fine di garantire il necessario contributo finanziario e/o organizzativo alla sua nascita e al suo sviluppo, nonché per promuovere e far guadagnare a LabGov la maggior visibilità possibile nel minor tempo e per generare tutte le possibili sinergie (ad es. istituzioni, scuole di pubblica amministrazione, centri studi e di ricerca specializzati; strutture universitarie per la formazione *post-graduate*; fondazioni culturali e riviste scientifiche nazionali e internazionali; studi legali di livello internazionale; istituti finanziari; operatori del settore delle infrastrutture; soggetti del terzo settore, ecc.).

Oltre alle tradizionali attività formative di tipo frontale, LabGov dovrebbe essere, poi, lo strumento che mette le Amministrazioni interessate in condizione di conoscere e scambiare buone pratiche con altre Amministrazioni. Inoltre, all'*hub* le Amministrazioni potrebbero ricorrere per reperire l'assistenza necessaria da parte di docenti-*tutor*, che affianchino gli stessi partecipanti alle attività formative nella sperimentazione sul campo delle forme e degli strumenti di *governance* e PPP, così testando le competenze acquisite nell'ambito della formazione. In altri termini, non si deve trattare di una mera formazione frontale e in aula. La "formazione-intervento" qui immaginata presuppone un'offerta formativa basata su un "affiancamento concreto alla quotidianità dei processi e in vista della soluzione di precisi bisogni della singola Amministrazione"⁵⁷. Gli operatori pubblici verrebbero preparati non solo a "pensare" teoricamente o sulla carta operazioni di PPP, ma anche ad "agire" come operatori professionali del PPP, capaci di essere controparte pubblica tecnicamente attrezzata e adeguata a stare in una relazione partenariale con una controparte privata; di porsi in relazione con tutti i livelli istituzionali; di costruire relazioni e tenere insieme reti di alleanze tra istituzioni e società civile.

In più, l'opera di accompagnamento formativo e culturale non dovrebbe terminare nella fase di erogazione della formazione-intervento. Essa dovrebbe essere continua. Una delle principali attività di disseminazione culturale del modello consisterebbe, infatti, nell'elaborazione, a partire dalle criticità riscontrate nell'ambito delle attività formative e sperimentali, di "manuali di istruzioni" per applicare le riforme e seguire la costante evoluzione degli strumenti tecnici, giuridici ed economico-finanziari che caratterizza il PPP. Si tratta di elaborare, sulla base delle criticità emergenti nell'ambito della collaborazione che si viene a instaurare tra docenti-*tutor* e partecipanti alle attività di formazione e sperimentazione, materiali che fungano da linee-guida applicative di quanto illustrato, veri e propri *toolkits* per impostare, costruire e replicare un progetto di PPP, contenenti istruzioni pratiche, strategia, passaggi-chiave, metodi e strumenti necessari per la pronta operatività (i.e. raccolte normative, protocolli d'intesa, patti parasociali, modelli di piani economico-finanziari, regolamenti, ecc.) e individuazione di *troubleshooters* e FAQs (i.e. criticità riscontrate e risorse messe in campo per affrontarle, soluzioni amministrative applicate e risultati conseguiti). A valle dell'elabora-

⁵⁷ G. Vetritto, Per una nuova professione pubblica: il broker istituzionale, in *Risorse umane*, 2009, p. 19.

zione dei *toolkits* si dovrebbero, poi, apprestare tutte le azioni e misure organizzative idonee a supportare i dipendenti pubblici nell'attuazione quotidiana dei *toolkits*, contemplando la possibilità di una assistenza e tutoraggio continui, anche a distanza, nello sviluppo e nell'implementazione costante delle pratiche di governance e PPP. L'affiancamento continuo serve, per un verso, a incoraggiare l'operatore amministrativo e puntellare le sue motivazioni nella gestione di un progetto di PPP; e, per altro verso, a perfezionare i *toolkits* aggiornandoli costantemente alla varietà di problematiche e circostanze che la prassi amministrativa e di mercato propone.

In sintesi, il ciclo delle attività di LabGov si articolerebbe in tre fasi. La prima avrebbe a oggetto il percorso formativo tradizionale, anche attraverso modalità di *e-learning*. Il secondo *step* consisterebbe nella sperimentazione sul campo dei modelli di PPP, aprendo con i partecipanti al percorso formativo, e – quindi – con le Amministrazioni di appartenenza, casi-pilota, cantieri di sperimentazione che fungano da “laboratori di governance”. La terza fase, invece, dovrebbe essere dedicata all'elaborazione di “manuali di istruzioni” e all'assistenza e affiancamento permanenti da parte di LabGov nell'uso dei manuali, per far sedimentare in maniera stabile la cultura della *governance* nelle infrastrutture e nei processi decisionali a esse relativi, supportando i dipendenti pubblici nell'attuazione quotidiana delle riforme e nella risoluzione delle problematiche emergenti nel ciclo di un progetto di PPP. Successivamente, il consolidamento dei risultati della formazione-intervento per favorirne l'applicazione su larga scala, potrebbe passare attraverso la modellizzazione/standardizzazione delle migliori soluzioni per l'applicazione di questo modello di governo delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture (su cui v. il paragrafo successivo).

La strategia e gli obiettivi di LabGov

Nello svolgimento delle sue attività, la filosofia cui LabGov dovrebbe ispirarsi è quella di trasformare in una risorsa per il governo delle infrastrutture del Paese e dei servizi a esse connessi due fattori che oggi vengono, invece, considerati come un rischio per lo sviluppo infrastrutturale o economico del Paese. Questi fattori sono, da un lato, la società civile e i cittadini, la cui opposizione anche non formalizzata attraverso procedure amministrative o contenziose è stata fonte di gravi ritardi e difficoltà nel programma di ammodernamento infrastrutturale del Paese; e, dall'altro, l'apertura verso la prassi internazionale del diritto dell'economia che attribuisce un ruolo centrale all'impresa privata nella realizzazione e gestione delle infrastrutture.

Per quanto riguarda la società civile, sono sempre più diffusi fenomeni di contestazione locale alle infrastrutture nel momento della loro gestione o della loro realizzazione. La costruzione del consenso attorno a un'infrastruttura o il coinvolgimento dei cittadini nel miglioramento delle sue prestazioni è stata sacrificata in vista di ragioni che fanno prevalere il comando rispetto al dialogo, l'erogazione del servizio rispetto alla condivisione delle scelte e delle responsabilità. Per quanto riguarda, invece, il secondo fattore, esso è rappresentato dalla chiusura verso la prassi internazionale delle infrastrutture e, soprattutto, verso gli schemi più innovativi di finanziamento e gestione delle medesime.

L'apertura verso la società e i cittadini, insieme con l'apertura verso la prassi internazionale, dovrebbero costituire gli elementi distintivi di LabGov, quelli che orienteranno la sua attività verso l'individuazione di soluzioni in grado di stringere o allentare, a seconda dei casi e delle esigenze, i nodi di una rete complessa e aperta, funzionale al sostegno allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

La realizzazione e la gestione delle infrastrutture materiali presentano sempre più spesso problematiche che gli strumenti giuridici tradizionali non riescono a governare. Il motivo è semplice. Essi sono stati creati e sviluppati

all'interno di un paradigma culturale, sociale, economico, istituzionale ormai superato. Questo paradigma sconta i difetti di un'impostazione verticale, bipolare, unidirezionale, deresponsabilizzante, localistica e chiusa nei rapporti fra i diversi portatori di interessi rilevanti. Il nuovo paradigma culturale e istituzionale che si sta affermando in questi ultimi anni si caratterizza, invece, per la sua impostazione orizzontale, multipolare, circolare, responsabilizzante, aperta e trasparente.

Il tratto caratterizzante di questa nuova impostazione è rappresentato dalla centralità assunta nello scenario decisionale da nuovi attori caratterizzati tutti per essere provenienti dalla società civile (es. associazioni, soggetti del non *profit*, comitati, gruppi di cittadini, singoli cittadini-innovatori in grado di coalizzare consenso, ecc.). In passato le infrastrutture venivano viste come un'opportunità. Oggi possono, invece, essere vissute come un rischio. La spiegazione di questa inversione di tendenza risiede nella progressiva perdita di competenze delle PA sul piano progettuale e della politica sul piano dell'ascolto delle istanze che salgono dalla comunità. Amministrazione e politica sono ripiegate su se stesse e hanno rinunciato a utilizzare gli strumenti necessari per garantire una costruzione tecnicamente presidiata e inclusiva dei processi decisionali relativi alle infrastrutture.

Altro tratto caratterizzante di questo nuovo assetto è l'apertura internazionale e la dimensione europea. Negli ultimi anni nel settore delle infrastrutture si è assistito, per un verso, alla riduzione dei finanziamenti pubblici statali o locali per la loro costruzione o gestione; e, per altro verso, al sempre più stringente condizionamento esercitato dal quadro regolatorio, finanziario ed economico di livello internazionale e, in particolare, europeo. Si impone, dunque, la ricerca di nuove soluzioni per attrarre finanziamenti, anche stranieri, per le infrastrutture nazionali o locali, nonché la necessità di garantire una costante aderenza, un corretto adeguamento alle coordinate regolatorie ed economiche, internazionali e comunitarie.

In questa nuova prospettiva si impone l'elaborazione, sperimentazione e messa a punto di nuove categorie giuridiche e nuove strutture economiche in grado di governare la complessità dei rapporti su cui le infrastrutture vanno a incidere e, soprattutto, in condizione di trasformare la complessità in governo razionale delle infrastrutture e la multipolarità in una rete in grado di sostenere e favorire la realizzazione e il funzionamento delle infrastrutture.

La realizzazione dell'obiettivo di LabGov passa per l'implementazione di schemi operativi volti a valorizzare strumenti poco o non adeguatamente utilizzati nella realizzazione delle infrastrutture, che corrispondano ai due elementi essenziali appena indicati. In via di prima approssimazione e a titolo meramente esemplificativo, è possibile – pertanto – individuare una serie di possibili strumenti che LabGov dovrà promuovere e potenziare ⁵⁸, suddivisi in due aree corrispondenti alle due predette tipologie di “apertura” che essi sono in grado di determinare:

⁵⁸ Alcuni fra questi strumenti sono stati, infatti, già sperimentati – benché in assenza di una regia complessiva, fattore che può averne, quindi, limitato l'efficacia – da diversi organismi istituzionali, quali – ad esempio – l'UTFP, la Cassa Depositi e Prestiti, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Associazione Bancaria Italiana, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), lo European Public-Private Partnership Expertise Centre (EPEC); il Centro Ricerche Economiche Sociali di Mercato per l'Edilizia e il Territorio (CRESME). A mero titolo esemplificativo possono rammentarsi: i) il protocollo d'intesa Jessica – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas, promosso e coordinato da BEI, volto alla realizzazione, con l'ausilio dei fondi europei, di progetti di alta qualità, con finalità – tra le altre – di riqualificazione del tessuto urbano; ii) le iniziative adottate – tra gli altri – da EPEC, volte a facilitare il finanziamento delle operazioni in PPP attraverso i project bonds europei; iii) i manuali di buone prassi realizzati dal CRESME tramite la partecipazione non solo del mondo istituzionale, ma anche dei soggetti (pubblici e privati) concretamente coinvolti nelle operazioni specifiche.

i) apertura internazionale:

- nuove forme di PPP (basati ad esempio sul principio della cattura di valore);
- coinvolgimento degli investitori di lungo termine;
- utilizzo dei nuovi strumenti finanziari UE (come i *project bonds*);
- attivazione dei fondi di investimento strategici;
- interlocuzione con banche e istituzioni finanziarie internazionali di investimento e sviluppo.

ii) apertura civica:

- strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa;
- strategie basate su meccanismi di asta per la localizzazione delle infrastrutture⁵⁹;
- PPP civici (es. fondazioni di partecipazione, convenzioni e consorzi di comprensorio)⁶⁰;
- forme di sostegno alle gestioni collettive e ai progetti di comunità⁶¹;
- coinvolgimento della filantropia istituzionale e del mondo del non-profit (es. imprese sociali; cooperative di comunità; ecc.) nel finanziamento e nel recupero dei beni pubblici locali.

4. Standardizzazione, modellizzazione e validazione delle *best practices*

La peculiarità dei contratti di PPP quali contratti complessi e di lunga durata, che richiedono competenze multidisciplinari per la loro redazione e la previsione di clausole in grado di disciplinare l'intera durata contrattuale, ha contribuito a diffondere, soprattutto nel Regno Unito ove il Project Financing ("PF") è nato e si è diffuso, la prassi della standardizzazione contrattuale. Per promuovere il ricorso al PF, infatti, il Governo britannico ha pubblicato – nel corso degli anni – circolari dettagliate seppure non vincolanti, recanti *best practices*, clausole contrattuali e sussidi tecnici (guide, note pratiche, raccomandazioni)⁶². Inoltre, per ridurre gli oneri di preparazione delle gare e per conseguire

⁵⁹ Cfr. C. Iaione, La localizzazione delle infrastrutture localmente indesiderate: da soluzioni di *government* a soluzioni di *governance*, cit., p. 203 e ss.

⁶⁰ Cfr. C. Iaione, Città e beni comuni, in G. Arena, C. Iaione, L'Italia dei beni comuni, Carocci, 2012, p. 109 ss.

⁶¹ Cfr. C. Iaione, op. loc. cit.

⁶² Si segnala, tuttavia, come – laddove l'Amministrazione interessata voglia discostarsi rispetto a tali circolari – essa debba in ogni caso motivare in maniera adeguata e circostanziata la propria scelta.

valide economie di scala, ha avviato una forte standardizzazione dei progetti (ad esempio, esiste un modello unico di progetto per la realizzazione di autostrade) e dei contratti⁶³.

Anche in Germania è stato realizzato un primo tentativo di standardizzazione contrattuale – per quel che concerne il settore autostradale – a opera della Task Force costituita all'interno del Federal Public-Private Steering Committee (sostituito – nel 2009 – dalla Partnership Germany).

La ricognizione delle indicazioni provenienti dalla letteratura economica e l'esperienza di paesi nei quali l'istituto del PF appare più maturo, segnala l'opportunità di avviare anche nel nostro Paese, un'appropriata standardizzazione dei contratti di PPP e, in particolare, dei contratti di concessione di costruzione e gestione, diversificata per settore. Vale ricordare, a tale proposito, la peculiarità del mercato italiano del PPP caratterizzato dalla presenza non soltanto di operazioni di grandi dimensioni e importanti valori di investimento, ma soprattutto di opere di medie e piccole dimensioni.

La previsione di adeguati livelli di standardizzazione e omogeneità dei contratti porta con sé i seguenti pregi: i) orientare le Amministrazioni aggiudicatrici⁶⁴ e il mercato, evitando di dover redigere *ex novo* – per ogni progetto – contratti complessi e di ridurre il *gap* di conoscenze tecniche tra pubblico e privato; ii) favorire il “montaggio” delle operazioni di PPP grazie alla presenza di clausole tipo, contribuendo nel contempo a ridurre i tempi del *financial closing*; iii) contenere i costi della consulenza legale in tutte le fasi di durata del contratto; iv) favorire un'adeguata allocazione e mitigazione dei rischi di progetto, attività che costituisce uno degli aspetti più rilevanti e delicati delle operazioni di PPP⁶⁵.

Tuttavia, i vari modelli contrattuali devono essere improntati a un certo grado di flessibilità, rappresentando delle *guidelines*, che prevedono un contenuto minimo, da specificare caso per caso, al fine di scongiurare il possibile rischio di un'eccessiva rigidità e consentire l'introduzione di clausole *ad hoc*, laddove suggerite dalle specifiche circostanze concrete⁶⁶. Sono – inoltre – il costante mutamento del mercato, l'evoluzione normativa, l'acquisizione di best practices, a richiedere la redazione di modelli flessibili, che possano essere aggiornati costantemente.

Tali esigenze di aggiornamento dei documenti standardizzati richiamano la necessità di creare/rafforzare organismi tecnici (a livello centrale e locale) specializzati nella materia, che abbiano tra le proprie finalità istituzionali anche quella di redigere e aggiornare tali strumenti⁶⁷. Ad oggi nel nostro Paese risulta ancora estremamente limitato il ricorso a strumenti di *soft law* (quali linee guida e documenti *standard*), il cui impiego ha cominciato a essere valorizzato

⁶³ Cfr. I-COM, Istituto per la competitività, “Documento I-COM Partenariato Pubblico Privato e opere pubbliche in Europa: la ricerca di un equilibrio tra regole e flessibilità”, Roma, 29 Ottobre 2008. Da segnalare, ad esempio, l'attività di predisposizione di modelli standardizzati di contratti di PF condotta da una *task force* costituita nell'ambito del Ministero del Tesoro inglese, elaborati e aggiornati alla luce delle *best practices* e finalizzati a ridurre i costi di transazione nella predisposizione di contratti complessi: cfr. HM Treasury, Standardisation of PFI Contracts, 2007, March.

⁶⁴ Limitando nel contempo possibili rischi di cattura da parte del settore privato.

⁶⁵ Cfr. R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi, 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 2010.

⁶⁶ Cfr. E. Iossa, G. Spagnolo e M. Vellez, Best Practices on Contract Design in Public-Private Partnerships, World Bank, Working Paper, 2007.

⁶⁷ Cfr. paragrafo 2.

con le linee guida sulla finanza di progetto emanate dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici⁶⁸ (indicanti – tra l'altro – i contenuti dello studio di fattibilità che le Amministrazioni sono tenute a predisporre) e con i modelli contrattuali relativi al settore ospedaliero⁶⁹.

Al fine di contribuire a un più corretto e coerente sviluppo del PPP nel nostro Paese è, quindi, auspicabile per il futuro: i) un maggiore ricorso a strumenti di *soft law* come linee guida per la gestione di progetti in PPP, per la stesura di bandi e contratti-tipo diversificati per tipologia di progetto; ii) una modellizzazione delle *best practices* basata sulla realizzazione dei *case-studies* elaborati da LabGov.

La predisposizione di linee guida per la gestione dei progetti in PPP potrebbe aiutare le Amministrazioni a gestire il complesso processo di scelta degli strumenti più idonei per la realizzazione e gestione delle opere e dei servizi pubblici, nonché a procedere a un corretto montaggio dei progetti in relazione agli aspetti tecnico-progettuali, giuridico-amministrativi ed economico-finanziari. La redazione di linee guida *ad hoc* per la stesura di bandi tipo in tale settore potrebbe coadiuvare le Amministrazioni nella stesura della *lex specialis* della gara, così da impostare correttamente le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti di PPP e ridurre il contenzioso in tale fase. La stesura di contratti tipo permette di chiarire il complesso quadro regolatorio di riferimento e di orientare gli operatori nella predisposizione dei contratti. Consente, inoltre, di tener conto dei mutamenti del mercato, senza intervenire costantemente con modifiche normative – che incrementano il rischio normativo e disorientano il mercato, che richiede stabilità e certezza delle regole – favorendo al contempo il costante aggiornamento del settore.

La modellizzazione delle *best practices* contribuirebbe, infine, al processo di conoscenza del PPP attraverso casi concreti di successo che possano essere replicati, laddove opportunamente adattati alla situazione concreta. La modellizzazione delle *best practices* consente, inoltre, grazie alla possibilità di procedere sulla scia di esperienze positive, di ridurre errori di impostazione dei progetti, i costi della consulenza e di abbreviare i tempi di realizzazione delle opere.

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 PA⁷⁰. Ciò soprattutto se si attribuisse ai modelli predefiniti una funzione di “validazione”, ad esempio riconoscendo alla conformità del contratto a tali modelli valore di presunzione relativa di legittimità della clausola/congruità della motivazione⁷¹. Tale processo di standardizzazione dovrebbe essere volto, in particolare, ad assicurare la previsione di quei presidi contrat-

⁶⁸ Cfr. AVCP – Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. «Terzo Correttivo», Determinazione del 14 gennaio 2009, n. 1, in <http://www.autoritalavoripubblici.it>; AVCP, Determinazione del 20 Maggio 2009, n. 3, Procedure di cui all'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici: linee guida per i documenti di gara, in <http://www.autoritalavoripubblici.it>.

⁶⁹ Il riferimento è allo schema di contratto di concessione di costruzione e gestione redatto da Finlombarda (cfr. Finlombarda, Public-Private Partnership in sanità: un possibile schema di contratto di concessione di costruzione e gestione, in Osservatorio Finlombarda sul Project Finance in sanità, sesta edizione, 2007) e al modello di convenzione di concessione di lavori predisposto dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto – UTFP per la realizzazione di strutture ospedaliere (cfr. UTFP, Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di strutture ospedaliere. Un modello di convenzione di concessione di lavori, 2008, in www.utfp.it).

⁷⁰ In tale senso, cfr. R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi, Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di *project financing* in Italia, cit.

⁷¹ Con conseguente inversione dell'onere della prova, che in tal caso ricadrebbe sul concessionario.

tuali propri dei contratti di PPP⁷² non molto noti alle Amministrazioni pubbliche, abituate storicamente a negoziare contratti di appalto o concessioni di tipo tradizionale.

5. Trasparenza e apertura dei dati

Altro aspetto di rilevanza cruciale è rappresentato dalla trasparenza e dall'accessibilità delle informazioni, al fine di responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti nelle singole operazioni. L'esperienza di alcuni paesi europei, dove il ricorso al PPP appare più maturo (in particolare il Regno Unito), segnala l'importanza di raccogliere in modo sistematico le informazioni relative ai singoli progetti (dalla pubblicazione del bando alla chiusura della fase di gestione) e di assicurarne l'accessibilità⁷³. Ciò, da un lato, consente più facilmente di verificare l'operato del partner pubblico, come di quello privato; dall'altro, facilita la diffusione delle *best practices* di settore⁷⁴.

Il nostro Paese, anche sotto questo profilo, appare particolarmente arretrato. Allo stato le informazioni censite in modo sistematico in relazione alle operazioni di PPP, raccolte dall'Osservatorio nazionale sul *project financing*⁷⁵, si fermano alla fase di aggiudicazione, non coprendo le successive fasi della stipula del contratto, del *financial closing* e della gestione delle opere. Fanno eccezione solo alcune indagini isolate⁷⁶, che – per quanto apprezzabili – non consentono, tuttavia, una rappresentazione esaustiva del mercato del PPP.

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 circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009, ai fini della corretta contabilizzazione delle operazioni di PPP aventi ad oggetto le cosiddette opere fredde. Tuttavia, i contratti trasmessi sinora sono pochi in rapporto al campione stimato di riferimento⁷⁷. Nemmeno l'inserimento – a partire dal 2012 – di tale monitoraggio nell'ambito delle rilevazioni del programma nazionale di sta-

⁷² Ci si riferisce, ad esempio: i) alla previsione di meccanismi di applicazione delle penali per inadempimenti contrattuali del concessionario, soprattutto in fase di gestione, e – specularmente – la previsione di meccanismi premiali; ii) all'inserimento di clausole relative alla condivisione dei documenti di finanziamento, che riguardino anche i meccanismi di rimborso, compensazione e riequilibrio tra concessionario e istituti finanziari, da parte della Amministrazioni aggiudicatrici; iii) all'adeguato richiamo agli elementi quantitativi del piano economico-finanziario; iv) al rafforzamento dell'attività di controllo da parte della PA nel corso delle varie fasi del contratto.

⁷³ Sul sito del Ministero del tesoro inglese (http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_pfi_stats.htm) sono pubblicamente accessibili una serie di informazioni relative alle operazioni realizzate secondo le modalità della Private Finance Initiative – PFI (ad esempio, la tipologia di stazione appaltante, il valore del contratto, lo stato del progetto, ecc.) attualmente in corso di realizzazione o gestione.

⁷⁴ Si consideri, ad esempio, che il modello di contratto standardizzato inglese (cfr. HM Treasury, *Standardisation of PFI Contracts*, cit.) è stato aggiornato a più riprese in seguito al costante monitoraggio sulle iniziative avviate fin dai primi anni novanta, permettendo il progressivo perfezionamento delle clausole contrattuali, che si caratterizzano – pertanto – per il loro contenuto sostanzialmente “obbligatorio” per le Amministrazioni aggiudicatrici. Cfr. anche i paragrafi 3 e 4.

⁷⁵ Che rappresenta allo stato attuale la principale base informativa relativa alle operazioni di PPP in Italia.

⁷⁶ Cfr., ad esempio, ANCE, *Il project financing in Italia*. L'indagine ANCE sulla realizzazione delle opere, Roma, 2013, che ha – tra le altre cose – censito il numero di iniziative, di valore superiore ai 5 milioni di euro e aggiudicate tra il 2003 e il 2009, giunte alla fase di gestione.

⁷⁷ Cfr. R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi, *Allocazione dei rischi e incentivi per il contraente privato: un'analisi delle convenzioni di project financing in Italia*, cit.

tistica nazionale (PSN), con connessa possibilità di sanzionare gli enti inadempienti⁷⁸, ha comportato effettivi miglioramenti. 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 cosiddette opere calde affidate in concessione.

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 opere⁷⁹. 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.

Ciò potrebbe, ad esempio, essere realizzato nell'ambito della Banca dati istituita presso l'Osservatorio sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) e di recente ulteriormente rafforzata⁸⁰. In particolare si potrebbe prevedere: i) una più chiara distinzione – nell'ambito di tale Banca dati – nella tenuta delle informazioni relative alle concessioni di costruzione e gestione (e delle altre formule contrattuali di PPP) rispetto a quelle inerenti gli appalti di lavori; ii) un più adeguato sistema di incentivi e sanzioni per le comunicazioni erronee o incomplete da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici⁸¹.

Dato che le informazioni attualmente raccolte dall'AVCP si arrestano alla fase del collaudo dei lavori, ai fini del monitoraggio anche della fase di gestione sarebbe, inoltre, necessario 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

⁷⁸ Il PSN, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 e successive integrazioni, stabilisce le rilevazioni statistiche di interesse pubblico, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del CIPE, ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. L'art. 7 del citato decreto fa obbligo a tutte le Amministrazioni, enti e organismi pubblici di fornire tutti i dati e le notizie che vengono loro richiesti per le rilevazioni previste dal PSN, prevedendo sanzioni amministrative di carattere pecuniario in caso di inadempimento.

⁷⁹ Cfr. R. Cori, C. Giorgiantonio e I. Paradisi, Il ruolo del capitale privato, in *L'efficienza della spesa per infrastrutture*, Seminari e Convegni n. 10, Banca d'Italia, 2012.

⁸⁰ La l. 4 aprile 2012, n. 35, di conversione del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 (c.d. Decreto Semplificazioni), all'art. 20 (disposizione cui è stata data attuazione con la deliberazione dell'AVCP 20 gennaio 2012, n. 111) ha previsto che, a partire dal 1° gennaio 2013, la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici sia acquisita presso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici, istituita presso l'AVCP. Salvo che si tratti di requisiti tecnico-organizzativi o economico-finanziari diversi da quelli per i quali è prevista l'inclusione nella Banca dati, le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti esclusivamente tramite la Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Cfr. F. Decarolis e C. Giorgiantonio, *Tutela della concorrenza e rispetto delle specificità territoriali: Stato, Regioni o Enti Locali?*, mimeo, Banca d'Italia, 2013.

⁸¹ In tal senso alcuni miglioramenti dovrebbero essere recati dallo schema di decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione), che, fermo restando gli obblighi di pubblicità legale, prevede che: i) ciascuna Amministrazione renda pubbliche alcune informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture (in particolare, il bando integrale, la determina di aggiudicazione definitiva, la base d'asta, le modalità di selezione del contraente, i tempi di completamento dell'opera, le somme liquidate, il processo verbale di consegna dei lavori, il certificato di ultimazione dei lavori e il conto finale dei lavori stessi); ii) tali informazioni siano trasmesse in via telematica all'AVCP per la pubblicazione (anche) sul proprio sito web; iii) l'AVCP comunichi – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle Amministrazioni che non si sono conformate agli obblighi (in caso di mancato rispetto dei nuovi obblighi sono previste sanzioni fino a 51.545 euro).

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.

Sarebbe, altresì, auspicabile – anche sulla scorta delle virtuose esperienze straniere in precedenza richiamate – assicurare una maggiore accessibilità a tali informazioni⁸²: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe – almeno potenzialmente – monitorare l’operato della PA. Un primo passo in questa direzione è stato realizzato con la creazione del primo portale degli appalti pubblici in Italia (c.d. Portale Trasparenza), al fine di rendere pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all’AVCP ai sensi dell’art. 7, comma 8, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, relativamente alle gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011. Si segnala che – oltre alla consultazione – gli utenti hanno la possibilità di inviare via e-mail all’Autorità segnalazioni di incongruenza nei dati pubblicati, per eventualmente attivare i necessari processi di verifica per migliorarne la qualità⁸³.

Nel contempo, sarebbe necessaria l’implementazione di misure relative ai costi *standard* (intesi come *benchmark* cui rapportare i costi sostenuti dalle singole Amministrazioni), in modo da evitare o, almeno, circoscrivere fortemente il rischio che una PA virtuosa sia sanzionata laddove paghi prezzi più elevati della media, assicurando – però – contemporaneamente superiori livelli qualitativi, tali da giustificare il rincaro dei costi.

6. Conclusioni

In definitiva, accanto a interventi di riforma di natura legislativa o regolamentare, per sviluppare una cultura del PPP occorre fare leva su una politica di “comunicazione istituzionale”. Una politica di tal genere è fondata su iniziative di “formazione-intervento” e orientamento dei dipendenti pubblici che devono applicare gli strumenti di PPP, di “standardizzazione” delle prassi amministrative e contrattuali ispirate al PPP, e di “trasparenza” intesa come apertura dei dati relativi al settore delle infrastrutture e come miglioramento della tenuta delle banche dati finalizzata al puntellamento della visione del mondo centrata sulla diffusione del PPP. Tutti questi aspetti sono strettamente interconnessi. Gli operatori devono avere tutti gli strumenti utili per operare, ma devono anche sentirsi responsabilizzati. Per conseguire ambedue gli obiettivi sono auspicabili:

i) l’attivazione e il coordinamento di programmi di formazione-intervento, nonché lo svolgimento di attività di sperimentazione e diffusione delle *best practices* (tra cui l’elaborazione di *toolkits* e linee guida per la gestione di operazioni in PPP), rivolti in particolare agli operatori pubblici, coinvolgendo strutture tecniche altamente specializzate, nonché i *practitioners* e gli operatori del settore;

⁸² Garantendo la piena pubblicità di almeno un set di informazioni minime e fondamentali relative alla realizzazione e gestione delle opere, sulla scorta di quanto già realizzato nel Regno Unito. Sembra muovere, almeno in parte, in tale direzione il già menzionato schema di decreto legislativo di attuazione dell’art. 1, comma 35, della l. 6 novembre 2012, n. 190.

⁸³ Il Portale Trasparenza (<http://portaletrasparenza.avcp.it/microstrategy/html/index.htm>) ottempera a quanto disposto dall’art. 8 comma 1, del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 6 luglio 2012, n. 94.

- ii) il rafforzamento di un organismo tecnico dedicato a svolgere funzioni di validazione, supporto e consulenza alle Amministrazioni, nonché all'elaborazione di strumenti di *soft law* centrati sulla standardizzazione delle prassi amministrative e contrattuali (ad esempio, bandi-tipo e contratti-tipo diversificati per tipologia di progetto);
- iii) una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni relative ai contratti di PPP, in particolare attraverso l'istituzione di un adeguato sistema di monitoraggio a livello centrale e conseguente ampliamento degli obblighi di segnalazione 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.

**VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE
IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE**

La valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture*

NOVE PROPOSTE EMERGENTI DALLA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE

I) Proposte sul “metodo nel governare”

L'esercizio di valutazione svolto su due istituti del Codice dei contratti pubblici da un gruppo di ricerca appositamente costituito all'interno dell'Osservatorio “Infrastrutture e competitività 2013” ha consentito di sperimentare una metodologia applicata a livello europeo per la legislazione sul mercato interno e dimostrare che il “metodo nel governare” (Cassese, 2013) può e deve essere aggiornato. Prima di ogni nuova riforma del settore delle infrastrutture occorre svolgere una manutenzione della regolazione di settore, valutando l'impatto e le conseguenze delle riforme adottate nel corso degli ultimi anni. Ma per fare questo occorre investire sulla modifica di una serie di condizioni di contesto come quelle illustrate di seguito.

Proposta 1: *Valutare prima, regolare poi*

Occorre, in primo luogo, far uscire la Verifica di impatto della regolazione (VIR) dal cono d'ombra legislativo (anche se una novella legislativa del 2012 sembra andare nella giusta direzione) e culturale dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e concentrare la valutazione sulle regolazioni più importanti per lo sviluppo e la crescita. Per far questo sarà necessario potenziare il Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per trasformarlo in una sorta di “cabina di regia” delle attività di comunicazione e valu-

* Relazione del gruppo di ricerca diretto da C. Iaione. Ricercatori: M. Di Giandomenico, G.F. Fidone, S. Gentiloni, C. Giorgiantonio e Z. Rinella. Il lavoro è frutto di una riflessione ed elaborazione comune, in particolare il paragrafo 3. C. Iaione ha redatto la premessa e i paragrafi 1, 2. M. Di Giandomenico ha redatto il paragrafo 2.1.4. S. Gentiloni e G.F. Fidone hanno redatto il paragrafo 2.2.4; Z. Rinella ha redatto i paragrafi 2.1.1., 2.2.1. e 2.2.3.; C. Giorgiantonio ha redatto i paragrafi 2.1.2., 2.1.3., 2.2.2. C. Giorgiantonio fa parte della Banca d'Italia – Servizio Studi di struttura economica e finanziaria e Z. Rinella è consigliere parlamentare presso il Servizio Studi della Camera dei deputati. Le opinioni espresse rimangono, in ogni caso, di esclusiva responsabilità delle autrici e non impegnano in alcun modo le rispettive istituzioni di appartenenza. Il gruppo di ricerca si è avvalso della collaborazione e dei contributi di diversi interlocutori e ha elaborato una griglia di valutazione per avviare una procedura di consultazione fra diversi portatori di interesse. In particolare, hanno partecipato ai lavori del gruppo e prodotto contributi nell'ambito della consultazione: S. De Marinis (AGI), L.L. Conforti, F.M. Mattei, M. Persichetti, A. Stefanoni, D. Tornusciolo (ANAS), R. Bocognani, L. Gentili, F. Ottavi, (ANCE), M. Mingrone, D. Scalera (ANCPL-Legacoop), A. Gagliardi, M. Marchesini (Autostrade per l'Italia). Nell'ambito della procedura di consultazione S. De Marinis ha coordinato un gruppo di lavoro sull'offerta economicamente più vantaggiosa; F. Ottavi ha coordinato un gruppo di lavoro sull'accordo bonario. Hanno, inoltre, partecipato alle attività di ricerca C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik per l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici, producendo un contributo che contiene opinioni espresse a titolo personale e non impegna in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

tazione, nonché delle politiche di trasparenza in materia di regolazione pubblica. In particolare, a tale struttura si dovrebbe pertanto assegnare il compito di formare, affiancare, assistere in maniera continua tutte le amministrazioni pubbliche obbligate o disponibili a svolgere attività di valutazione della regolazione. Occorre, infine, insistere e dedicare ancor maggiori energie a un'azione di comunicazione propriamente intesa in materia di valutazione. In altri termini, la predetta cabina di regia dovrebbe dedicare molta parte delle proprie energie alla diffusione della cultura empirica della valutazione tra le pubbliche amministrazioni mediante elaborazione di linee-guida, manuali d'istruzione, predisposizione di "cassette degli strumenti" di valutazione, standardizzazione di tecniche e metodologie di valutazione, scambio di buone prassi¹. Infine, occorre passare da un'impostazione generalista a un'ottica selettiva, che concentri gli sforzi di valutazione sui settori e le regolazioni maggiormente incidenti e funzionali ai fini della crescita e dello sviluppo.

Proposta 2: Disciplinare, organizzare e aprire una consultazione sulla smart regulation dei contratti pubblici

La materia dei contratti pubblici, come molti dei "settori ordinamentali strategici per politiche normative più marcatamente segnate da obiettivi di sviluppo e crescita"², è stata interessata, soprattutto negli ultimi due anni, da un consistente numero di modifiche che hanno inciso – in modo talvolta frammentario – sulla normativa vigente.

Prima di procedere a ulteriori modifiche di una disciplina già caratterizzata da una forte "instabilità" normativa, appare opportuno avviare una fase di consultazione sul Codice dei contratti pubblici – aperta a soggetti pubblici e privati operanti nel settore – al fine di acquisire elementi di informazione e di valutazione su una serie di questioni cruciali nella materia dei contratti pubblici, nonché sull'attuazione di alcune recenti innovazioni.

La consultazione appare tanto più opportuna in vista del futuro recepimento delle proposte di direttiva in materia di appalti pubblici e concessioni, all'esame delle Istituzioni europee. Le nuove direttive, infatti, sono volte a perseguire la maggiore efficienza della spesa pubblica e a rafforzare la concorrenza. La modernizzazione degli appalti pubblici, anche attraverso il loro utilizzo strategico in risposta agli obiettivi della Strategia Europa 2020, si basa sulla necessità di semplificazione della normativa europea e di flessibilità degli istituti in essa previsti.

Le finalità e il nuovo approccio alla base delle proposte di direttiva rappresentano, al di là del recepimento puntuale di alcune norme, un'occasione per semplificare la normativa italiana e per un suo riordino, anche al fine di risolvere alcune criticità che permangono a livello nazionale.

¹ Sembra andare in questa direzione il "Progetto POAT-DAGL", diretto ad attivare un processo di *capacity building* e a diffondere competenze, conoscenze e prassi in materia di semplificazione e qualità della regolazione, anche attraverso la creazione di un *network* dei soggetti, laboratori di sperimentazione, attività di supporto specifico alle amministrazioni, scambio di buone pratiche, approfondimento congiunto di problematiche e prassi operative.

² V. *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2011*, p. 42.

Dal punto di vista metodologico, la consultazione potrebbe svolgersi attraverso la raccolta di risposte a un questionario, analogamente a quanto avvenuto a livello europeo con il Libro verde sulla modernizzazione degli appalti pubblici. Gli esiti della consultazione confluirebbero in una valutazione di impatto sulla disciplina italiana degli appalti e delle concessioni.

Proposta 3: Assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni

È necessaria una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni relative all'affidamento e all'esecuzione dei lavori pubblici. Infatti, le basi informative attualmente esistenti in Italia sono carenti e – in molti casi – limitatamente accessibili: ciò comporta gravi limiti nell'analisi della performance del sistema degli appalti pubblici, nonché nell'individuazione delle aree di maggiore inefficienza.

In primo luogo, sarebbe auspicabile intervenire sul processo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici, introducendo: i) un sistema di incentivi e sanzioni più adeguato ed effettivo³ per le comunicazioni erranee o incomplete da parte delle stazioni appaltanti e degli Osservatori regionali; ii) l'obbligo per l'AVCP di rendere pubblici – con scadenza regolare – gli esiti del monitoraggio sulla completezza della BDNCP e delle sanzioni intraprese contro stazioni appaltanti e Osservatori regionali inadempienti. Come già segnalato, miglioramenti – in tal senso – dovrebbero essere recati dall'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della legge anticorruzione, che – tra le altre cose – inasprisce le sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi informativi da parte delle stazioni appaltanti e stabilisce che l'AVCP comunichi – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle Amministrazioni che non si sono conformate a tali obblighi.

Sarebbe, altresì, importante – anche sulla scorta di alcune virtuose esperienze straniere⁴ – assicurare una maggiore accessibilità a tali informazioni: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe – almeno potenzialmente – monitorare l'operato della P.A. Un primo passo in questa direzione è stato realizzato con la creazione del già menzionato Portale Trasparenza, al fine di rendere pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all'AVCP ai sensi dell'art. 7, comma 8, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (tale Portale ha – però – ad oggetto le sole gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011)⁵.

Nel contempo, sarebbe necessaria l'implementazione di misure relative ai costi *standard* (intesi come *benchmark* cui rapportare i costi sostenuti dalle singole amministrazioni), in modo da evitare o, almeno, circoscrivere fortemente il rischio che una P.A. virtuosa sia sanzionata laddove paghi prezzi più elevati della media, assicurando – però – contemporaneamente superiori livelli qualitativi, tali da giustificare l'aumento dei costi.

³ Si consideri, infatti, che l'art. 7 del Codice già contempla sanzioni pecuniarie per la mancata o incompleta trasmissione dei dati. Presumibilmente, pertanto, le maggiori difficoltà si riscontrano in merito al controllo e all'applicazione delle sanzioni.

⁴ In tal senso utili insegnamenti possono trarsi dalle esperienze degli Stati Uniti e del Regno Unito, dove sono state intraprese iniziative volte a rendere accessibili i dati sugli appalti pubblici. I siti web data.gov e data.gov.uk mettono ogni cittadino in grado di acquisire informazioni su ogni singolo appalto: ad esempio, la tipologia di stazione appaltante, il prezzo di aggiudicazione, l'identità dell'impresa aggiudicataria.

⁵ Anche sotto questo profilo, alcuni miglioramenti dovrebbero essere recati dal decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della legge anticorruzione, che – fra le altre cose – impone obblighi di pubblicità direttamente in capo alle singole stazioni appaltanti.

II) Proposte sugli istituti oggetto di valutazione

L'esercizio di valutazione condotto da un gruppo di ricerca interno all'Osservatorio ha consentito di acquisire elementi di informazione e di valutazione in ordine all'attuazione degli istituti esaminati, che consentono di elaborare alcune proposte per modificare gli istituti medesimi al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

Proposte sull'offerta economicamente più vantaggiosa

Proposta 4: Maggiore trasparenza sui criteri motivazionali

Per favorire maggiore trasparenza in fase di gara, sarebbe auspicabile un intervento legislativo teso a chiarire che, come già previsto (ex art. 83, comma 4, del Codice) per i “sub-criteri, sub-pesi o sub-punteggi”, anche i cosiddetti “criteri motivazionali” siano indicati in sede di bando. L'orientamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria, oltre che della stessa AVCP, sembra convergere in questa direzione. Il legislatore potrebbe codificare tale orientamento, per garantire maggiore certezza del diritto.

Proposta 5: Semplificare lo strumento

Sul piano operativo si riscontra la necessità di semplificare l'applicazione dell'istituto, la cui complessità non è sempre proporzionata alle competenze delle singole amministrazioni e coerente con le finalità a esso sottese.

Infatti, l'analisi condotta ha mostrato come, tra i vari metodi di calcolo possibili per aggregare i punteggi, le amministrazioni usino – di preferenza – quello più semplice (c.d. aggregativo compensatore). Tale risultato, da un lato, può essere letto come segnale di un *gap* culturale delle stazioni appaltanti, che preferiscono non applicare gli altri metodi data la loro maggiore complessità; dall'altro, conduce – però – a effetti complessivamente positivi, considerato che tale metodo aumenta la trasparenza e permette che il prezzo entri linearmente nella formula. Si evitano così le distorsioni che sarebbero associate a criteri “endogeni”, nei quali il punteggio di un'offerta è definito in funzione di una qualche statistica (spesso la media) di tutte le offerte. In più, esso permette di contenere il lavoro – e quindi il costo – e la discrezionalità della commissione aggiudicatrice.

Alla luce di tali valutazioni, se resta in ogni caso fondamentale investire nella formazione e qualificazione dell'operatore pubblico, mettendolo nelle condizioni di utilizzare al meglio la pluralità di strumenti che l'ordinamento predispone, è altrettanto importante che il livello di complessità di tali strumenti sia proporzionato e coerente rispetto all'obiettivo di assicurare la selezione dell'offerta effettivamente più competitiva e – quindi – il migliore funzionamento del sistema degli appalti pubblici. Sempre nell'ottica di introdurre un criterio di proporzionalità, potrebbe valutarsi l'inserimento di una soglia minima per la facoltà di scelta di questo criterio di aggiudicazione in considerazione della complessità e onerosità che la sua applicazione comporta.

Proposta 6: *Orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa*

Altra criticità riscontrata risiede nell'uso non sempre adeguato della discrezionalità amministrativa propria dell'istituto. Relativamente all'eccesso di discrezionalità – che può caratterizzare tale modalità di aggiudicazione rispetto al criterio del prezzo più basso – una soluzione sembra essere quella di investire sull'adozione di “linee guida”, in maniera analoga a quanto è stato fatto in materia di c.d. Bandi Tipo o dichiarazioni sostitutive. Rispetto a tali esperienze occorre aggiungere la garanzia, anche attraverso idonea copertura normativa, di un'effettiva applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti di dette “linee”. La razionalizzazione delle funzioni di committenza e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti potrebbe contribuire a dare uniformità a queste scelte e a questi comportamenti, oltre che reale efficacia all'istituto.

L'esito cui conduce l'applicazione dell'OEPV, poi, non appare sempre coerente con la sua vocazione tesa ad ampliare il ventaglio delle soluzioni tecniche a disposizione o per elevare la qualità tecnica delle soluzioni individuate, anche in funzione dei processi produttivi da adottarsi. Infatti, sembra emergere, soprattutto di recente, una prassi applicativa dell'OEPV non incline a valorizzare effettivamente l'apporto propositivo e di miglioramento tecnico-qualitativo del progetto, bensì suscettibile di privilegiare gli aspetti di natura economico-quantitativa. Un approfondimento dell'analisi volta ad acquisire una più robusta base di dati conoscitivi su questa tendenza potrebbe determinare la necessità di apportare una serie di correttivi anche sotto questo profilo.

III) Proposte sull'accordo bonario**Proposta 7: *Razionalizzare le tempistiche della procedura di accordo bonario***

All'esito della consultazione e dell'esercizio di valutazione, è emerso che un profilo di intervento potrebbe essere individuato nel trovare forme per garantire tempistiche certe per l'espletamento della procedura. In tale ambito, una linea di possibile intervento potrebbe essere rappresentata dall'armonizzazione delle tempistiche dettate dal legislatore per l'espletamento della procedura ex art. 240 con le attività delle Commissioni di Collaudo, le quali debbono esprimersi anche in merito alle riserve. Ciò al fine di agevolare un'ipotesi condivisa di definizione della procedura.

Proposta 8: *Supporto al RUP*

Al fine di dotare il RUP del necessario supporto qualificato per l'espletamento dell'incarico affidato, soprattutto per gli appalti di importo inferiore ai 10 milioni di euro per i quali la costituzione della commissione tecnica contemplata dall'art. 240 del Codice è facoltativa, e anche al fine di rispettare le predette tempistiche, un'ulteriore linea di intervento potrebbe essere quella di affiancare al RUP nell'analizzare le riserve e nel formulare la proposta finale di accordo strutture tecnicamente specializzate e attrezzate poste al servizio della funzione di committenza, appositamente

create nell'ambito di un più ampio processo di razionalizzazione della funzione di committenza e aggregazione delle stazioni appaltanti⁶.

Proposta 9: Ampliare l'uso dell'accordo bonario

Sulla base di quanto emerso in sede di valutazione, si potrebbero valutare misure volte a migliorarne l'efficacia e ad ampliarne l'utilizzo. Ad esempio, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento la possibilità di estendere l'obbligo di nomina della commissione tecnica agli appalti di importo inferiore a 10 milioni di euro, così come l'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della procedura di accordo bonario. Per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia dei dieci milioni, occorrerebbe invece valutare la possibilità di rendere vincolanti le determinazioni assunte dalla predetta commissione. In alternativa, analogamente a quanto proposto per gli appalti di importo inferiore alla soglia predetta, potrebbe valutarsi la soluzione di accentrare sul RUP, adeguatamente supportato da una struttura tecnico-legale istituita all'interno di un soggetto deputato all'esercizio associato delle funzioni di committenza, il potere di definire in maniera vincolante la procedura in esame.

⁶ Sul tema della aggregazione delle stazioni appaltanti si rinvia, in questo Rapporto, al capitolo *Fase propedeutica all'affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche* e al contributo di Paolo Urbani, *Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica*.

PREMESSA

Negli ultimi anni il dibattito sulle politiche pubbliche, e in particolare quello sulla regolazione dell'economia, si è progressivamente polarizzato. Ci si è concentrati per lo più su parole d'ordine, contrapposizioni ideologiche e affermazioni di principio. Si è gradualmente slegata la discussione da valutazioni oggettive, evidenze empiriche e misurazioni quantitative statisticamente attendibili. Questo atteggiamento ha impedito che le politiche e le regolazioni pubbliche fossero empiricamente fondate, che si riconoscesse l'incomprimibile margine di incertezza che si accompagna a qualunque opera di regolazione e ha ostacolato una ragionevole composizione dei diversi interessi in gioco.

Più o meno con queste parole, Cass Sunstein, studioso americano della regolazione e direttore dell'Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), istituito nell'ambito dell'Office of Management and Budget (OMB) posto alle dirette dipendenze del Presidente degli Stati Uniti di America, apre una nota dal titolo "*Regulation in an Uncertain World*"⁷. E nel farlo Sunstein decide di citare *Moneyball*. Il libro di Michael Lewis racconta la storia di un allenatore di *baseball* il quale, dopo aver deciso di lavorare alla composizione della squadra avvalendosi della collaborazione di un giovane statistico anziché della "saggezza convenzionale" di *talent scouts*, ha trasformato il modo di interpretare il gioco del *baseball* sostituendo statistiche e dati empirici a dogmi consolidati, intuizioni e giudizi basati su aneddoti dei singoli scopritori di talenti. Gli studiosi americani della regolazione, secondo Sunstein, si sono comportati finora come quei *talent scouts*. I sistemi regolatori hanno invece bisogno di "*game changers*" che valutino quali regole potrebbero funzionare prima di essere messe alla prova dei fatti e che testino quelle stesse regole dopo l'impatto con la realtà dei fatti.

Anche in Italia la "saggezza convenzionale" si è del tutto affrancata da una verifica empirica e dall'analisi dei mutamenti in atto. Proprio per colmare il medesimo *gap*, Sunstein segnala che l'azione dell'OIRA si è mossa negli ultimi anni in due nuove direzioni.

La prima è quella che Sunstein definisce il "*regulatory lookback*" (i.e. la "retrospezione regolatoria") per promuovere l'analisi retrospettiva delle regole scritte, catalogare i loro effetti, snellirle o migliorarle ed eliminare quelle che non sono più giustificate. Un obiettivo importante di questa attività di retrospezione è quello di utilizzare l'analisi *ex post* per plasmare e migliorare l'analisi *ex ante*.

La seconda tendenza è rappresentata dalla fissazione di nuovi obblighi diretti a promuovere la partecipazione pubblica e l'opera di elaborazione di metodologie analitiche di tipo quantitativo, disegnati per valorizzare la conoscenza diffusa e specialistica presente nella società, utilizzando gli strumenti più raffinati per minimizzare i fattori di incertezza, promuovere misurazioni accurate e – per questa – via assicurare che la regolazione sia empiricamente giustificata alla luce di un'analisi dei costi e dei benefici da essa prodotti.

Le pagine che seguono mirano a segnalare l'esigenza che l'ordinamento italiano e, in particolare, il settore delle infrastrutture muovano esattamente in questa direzione, e quindi:

⁷ Cfr. C. SUNSTEIN, *Regulation in an uncertain world*, discorso pronunciato al National Academy of Sciences Government-University-Industry Roundtable Meeting del 20 giugno 2012, disponibile su <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/speeches/regulation-in-an-uncertain-world-06202012.pdf>

- si cominci a guardare alla legge o alle singole regolazioni come parti fondamentali, ma non esclusive, del ciclo di una (più ampia) politica pubblica, al cui interno un passaggio fondamentale è rappresentato dal momento della valutazione;
- si consideri prioritaria, rispetto all'elaborazione di qualsiasi nuova riforma legislativa e – in particolare – di quelle che incidono su settori nevralgici per il benessere dei cittadini, delle imprese e dei lavoratori, lo svolgimento di questa analisi retrospettiva;
- si inverta la logica che vede l'anteriorità temporale di analisi *ex ante* o prospettiche sull'impatto delle regolazioni rispetto ad analisi *ex post*, adottando il criterio della “*evaluate first policy*”⁸;
- si punti sulla partecipazione e sul coinvolgimento del pubblico (*i.e.* società civile, portatori di interessi, accademici, ecc.), attraverso lo svolgimento di consultazioni volte a sfruttare le conoscenze diffuse nella società;
- si dedichino maggiori energie a sviluppare conoscenza sulle tecniche e le metodologie più accurate di misurazione quantitativa dei costi e dei benefici prodotti da una determinata regolazione.

Per dimostrare tutto questo, senza cadere nelle medesime trappole ideologiche e nella mera petizione di principio, si muove qui dall'adozione di un approccio metodologico centrato su analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Questo approccio è volto a inquadrare le singole regolazioni, e – nel caso di specie – quella sui contratti pubblici, all'interno del ciclo di una più ampia politica pubblica in materia di infrastrutture. Un passaggio fondamentale di questo ciclo, e forse anche quello principale, consiste nella valutazione *ex post* della *performance* del quadro normativo esistente. L'obiettivo ultimo di quest'approccio non è quello di giudicare la singola politica pubblica alla luce dei valori di cui chi valuta è portatore, bensì quello di fare emergere se e quanto una politica pubblica abbia raggiunto gli obiettivi dichiarati in partenza; se e quanto abbia prodotto effetti indesiderati o collaterali; se e quanto abbia comportato uno spreco di risorse; se e quanto abbia soddisfatto determinati bisogni socioeconomici piuttosto che altri; quale sia stato il grado di accettazione e – quindi – di effettività e conformità; quale sia il grado di coerenza con altre politiche pubbliche⁹.

Al fine di esemplificare le potenzialità innovative che tale approccio offre e – contemporaneamente – le criticità che esso incontra nel “metodo di governare” finora utilizzato in Italia¹⁰, si è provato a svolgere, in via sperimentale (e – quindi – necessariamente rudimentale), un concreto esercizio di valutazione.

⁸ Cfr. Commissione europea, Comunicazione su *EU Regulatory Fitness*, 12.12.2012, COM(2012) 746 final, p. 4.

⁹ Cfr. A. LA SPINA, E. ESPA, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, 2011, p. 71.

¹⁰ Cfr. S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, lezione tenuta in occasione della presentazione del Rapporto 2012 – 2013 di Italiadecide, 11 gennaio 2013, p. 3, ha denunciato «primitivismo organizzativo, rudimentalità delle procedure, insufficienze del personale, scarso ricorso a tecnologie informatiche, arcaicità del disegno complessivo, suo anacronismo rispetto agli altri governi moderni».

1. Pensare, Disegnare e Valutare Politiche Pubbliche

In primo luogo, parlare di politiche pubbliche non equivale a parlare solo di leggi e regolazioni. Per converso, esse hanno sempre un fondamento giuridico e fanno leva sulla creazione di impalcature giuridiche. Ma il successo di una politica pubblica non si misura e non dipende esclusivamente dalla sua componente giuridica¹¹. Le regole prevedono condotte e queste potrebbero concretizzarsi in contegni difforni da quelli previsti o – addirittura – antitetici rispetto alle condotte prestabilite dalla prescrizione giuridica¹². La singola legge o regolazione è solo «un momento di una politica perseguita dai poteri pubblici, composta di molti atti collegati e concatenati»¹³.

Diviene, allora, importante inquadrare la regola giuridica nel ciclo di una politica pubblica intesa come insieme degli indirizzi politici calati all'interno di atti diversi (es. piani, programmi, leggi, regolazioni, direttive, progetti)¹⁴. Ora, il ciclo di *policy* si regge su un modello circolare, non rigido, in cui ogni fase conduce necessariamente alla successiva. Esso si dipana attraverso la formazione dell'agenda o *agenda setting* (di selezione delle questioni e dei problemi che richiedono un intervento pubblico), la formulazione della politica, la decisione, l'implementazione o attuazione, la valutazione *ex post* o apprendimento¹⁵. È cruciale, dunque, come per ogni politica pubblica, sottoporre le regole a processi di valutazione per apprezzarne la “qualità”, intesa come “utilità o efficacia di ciascun indirizzo politico rispetto ai bisogni e all'obbiettivo”¹⁶. In altri termini, nelle democrazie moderne è ormai acquisita la consapevolezza che occorre apprestare un *management* della regolazione¹⁷. La valutazione è un'analisi *ex post* dello stato di cose susseguente all'adozione di una legge o regolazione «per verificare successivamente se e in che misura gli obiettivi voluti sono stati perseguiti e i risultati attesi sono stati raggiunti»¹⁸. Viene, a ragione, ritenuta anche una «parte importante della funzione parlamentare di controllo»¹⁹.

Infatti, le regole vengono scritte spesso per buoni motivi, poi si accumulano. E le previsioni e le motivazioni originarie che hanno condotto all'adozione di quelle regole, come di qualunque politica pubblica, potrebbero rivelarsi sbagliate. Un'analisi retrospettiva può rivelare opportunità per ridurne o, invece, espanderne la portata applicativa. La *ratio* originaria potrebbe svanire, perché ciò che si giustificava un tempo, non si giustifica più anche a causa del progresso tecnologico o per i cambiamenti prodottisi in qualche altro settore dell'ordinamento. Inoltre, le regole possono pro-

¹¹ Cfr. A. LA SPINA, E. ESPA, *op. cit.*, p. 17.

¹² Cfr. A. LA SPINA, E. ESPA, *op. loc. cit.*

¹³ Così B. DENTE, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, 1989, che inquadra l'analisi *ex post* delle leggi nell'ambito dell'“analisi dell'attuazione delle politiche pubbliche”.

¹⁴ Cfr. S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, cit., p. 2.

¹⁵ Cfr. A. LA SPINA, E. ESPA, *op. cit.*, p. 47.

¹⁶ Cfr. S. CASSESE, *op. cit.*, p. 1. In generale, di recente, sulla valutazione *ex ante* e sulla qualità delle regole v. A. NATALINI, F. SARPI, G. VESPERINI (a cura di), *L'analisi dell'impatto della regolazione. Il caso delle Autorità indipendenti*, Roma, 2012; M. DE BENEDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Bologna, 2011.

¹⁷ Cfr. A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, p. 103.

¹⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Tecnica legislativa*, in *Enc. giur., ad vocem*, p. 2.

¹⁹ Cfr. N. LUPO, *I profili istituzionali della valutazione delle politiche: i rapporti tra assemblea ed esecutivo*, in www.amministrazioneincammino.it, 10 gennaio 2005.

durre effetti negativi indesiderati. Esse possono dare luogo al cumulo di oneri, derivanti dalla sommatoria di regole che prese singolarmente non creano problemi, ma – considerate nel combinato disposto con altre – diventano difficili da giustificare.

Nel gennaio 2011 il governo americano con l'Executive Order 13563 *"Improving Regulation and Regulatory Review"* ha lanciato un'iniziativa che ha condotto alla raccolta di più di 500 proposte di semplificazione da parte delle diverse agenzie governative. Si stima che, da una parte soltanto di queste proposte, si possa ricavare un risparmio di almeno 10 miliardi di dollari²⁰. E, oltre al risparmio economico, si ambisce alla diffusione di un approccio culturale empirico alla regolazione, alla luce del quale le regole vengano valutate dopo che sono state scritte e la valutazione – intesa come analisi retrospettiva – discerna tra ciò che ha funzionato e ciò che non ha funzionato, anche e soprattutto al fine di migliorare l'analisi prospettica della regolazione condotta *ex ante*. Parallelamente, con l'Executive Order 13610 si è enfatizzata l'importanza di investire su processi di consultazione pubblica dei soggetti interessati e di attrezzare le amministrazioni con opportuni e sofisticati strumenti di analisi quantitativa.

Al momento in Italia sono state condotte poche valutazioni *ex post*²¹. Nel nostro ordinamento esse ricadono sotto la disciplina della "verifica di impatto della regolazione" (o "VIR") affidata alle cure del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL)²². La minima applicazione della valutazione *ex post* è probabilmente dovuta, tra l'altro, alle scarse risorse organizzative, economiche e umane assegnate a questa funzione, alla farraginosità della disciplina della VIR (peraltro, oggetto di una parziale modifica nel 2012 proprio per affrancarla dall'antecedenza logica e temporale della valutazione *ex ante*), oltre che al minimo supporto politico e coinvolgimento dei soggetti interessati²³. Ma è un fatto che l'anello più debole del ciclo delle politiche pubbliche italiane nel loro complesso è proprio quello della fase di valutazione *ex post*, e del ruolo che essa non gioca e dovrebbe giocare prima di ogni modifica di parti del sistema normativo particolarmente nevralgiche per lo sviluppo e la crescita²⁴.

²⁰ Cfr. C. SUNSTEIN, *Regulation in an uncertain world*, cit., p. 3.

²¹ Cfr. la *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2011*, presentata alla Camera dei deputati l'11 maggio 2012, p. 21, da cui risulta che finora sono state svolte quindici VIR in tutto, solo tre delle quali hanno riguardato il settore delle infrastrutture.

²² La VIR è contemplata dall'art. 14, comma 5, l. 28 novembre 2005, n. 246 (di recente modificato dall'art. 3, comma 2, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5) e disciplinata dal d.P.C.M. 19 novembre 2009, n. 212. In dottrina il giudizio sull'efficacia di questa disciplina non è positivo: v. N. RANGONE, *La valutazione successiva delle regole*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 9, p. 916.

²³ Cfr. N. RANGONE, *op. cit.*, p. 923.

²⁴ Secondo S. CASSESE, *op. cit.*, 12-13, «quel che principalmente manca [...] è, però, il "feedback", la retroazione dell'analisi dell'attuazione sulla formulazione delle politiche. Molto numerose sono le cosiddette riforme che sono state a loro volta riformate senza una valutazione dei risultati, mentre occorrerebbe valutare una politica pubblica, prima di cambiarla. Questo manca perché non vi è dialogo tra chi amministra, chi redige le politiche e chi le sceglie e le annuncia, per un divorzio che dura da lungo tempo, in Italia, tra l'amministrare il fare politica».

2. La valutazione nel settore delle infrastrutture e la costruzione dell'esercizio di valutazione

È particolarmente importante valutare le politiche pubbliche nel settore delle infrastrutture, perché si tratta di un ambito nevralgico per la competitività economica del Paese²⁵. Ma è anche uno di quei settori per i quali, secondo il criterio suggerito dalla Comunicazione sull'*EU Regulatory fitness* del 12 dicembre 2012, esistono grandi potenzialità di semplificazione delle regole e riduzione del peso regolatorio, senza compromettere gli obiettivi di politica pubblica.

L'obiettivo dell'esercizio di valutazione condotto dal gruppo di ricerca, i cui risultati sono prodotti in queste pagine, è di natura esclusivamente metodologica. Esso è teso a far emergere alcune delle problematicità e linee di possibile sviluppo, già segnalate in premessa, che il quadro della valutazione in Italia propone, con particolare riferimento al settore delle infrastrutture. Non si intende con questo sostituirsi alle prerogative e alle competenze degli organi a ciò preposti.

Proprio per tale ragione, nella valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture si è deciso di partire dalla valutazione della disciplina dei contratti pubblici condotta dalla Commissione Europea sulle direttive del 2004. La Commissione ha, infatti, avviato un processo di riforma nel dicembre 2011, che è tuttora in corso, e in vista di ciò ha elaborato un rapporto di valutazione sulla normativa comunitaria vigente²⁶. Si è, così, deciso di ripercorrere le orme della Commissione, ispirando l'esercizio al manuale per la valutazione adottato dalla Direzione Generale Mercato Interno nel 2008²⁷. In virtù di questa scelta, si è giunti alla costruzione di una griglia di valutazione centrata su sette questioni chiave (rilevanza o attualità, efficacia, efficienza, effetti distributivi, accettabilità, coerenza con altre politiche pubbliche, valore aggiunto della scelta legislativa). La griglia è stata successivamente utilizzata per avviare una procedura di consultazione e per raccogliere dati da operatori del settore, interlocutori qualificati e autorità competenti.

Non rientrando nelle nostre competenze, e neppure tra i nostri obiettivi, l'intenzione di avviare una valutazione a tutto campo sulla legislazione in materia di opere pubbliche, si è deciso di concentrare l'attenzione su due istituti specifici. I criteri di scelta degli istituti stabiliti *ex ante* sono stati: *i)* decisività dell'istituto rispetto al settore; *ii)* connessione con il procedimento legislativo comunitario di riforma in atto²⁸; *iii)* neutralità rispetto agli interessi di parte; *iv)* reperibilità di dati credibili; *v)* maturità di applicazione. Inoltre, si sono adottati di due *sub*-criteri: *i)* in primo luogo, si è deciso di selezionare un istituto per la fase di evidenza pubblica e uno relativo alla fase di esecuzione; *ii)* in subordine, uno incidente sulla formulazione dell'offerta, uno connesso ai profili relativi al possibile contenzioso tra committente pubblico e appaltatore in merito all'oggetto della prestazione.

Gli istituti prescelti alla luce dei criteri appena indicati sono stati *i)* l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) e *ii)* l'accordo bonario.

²⁵ Cfr. Z. RINELLA, A. TONETTI, *La valutazione delle norme sui lavori pubblici*, in ITALIADECIDE, *Infrastrutture e competitività 2012. 10 opere per la ripresa*, Roma, 2012.

²⁶ V. la *Sintesi della valutazione dell'impatto e dell'efficacia della legislazione UE in materia di appalti pubblici*, disponibile su http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_it.pdf.

²⁷ V. *DG MARKT Guide to Evaluating legislation*, disponibile su http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/evaluation_guide.pdf

²⁸ Ciò vale, in particolare, per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per il quale un emendamento approvato dalla Commissione IMCO del Parlamento europeo prospetterebbe un ricorso in via esclusiva per l'aggiudicazione delle gare.

2.1. L'offerta economicamente più vantaggiosa

2.1.1. La disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa nel Codice dei contratti pubblici

Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è uno dei due criteri di selezione dell'offerta migliore nei contratti pubblici, sulla base di quanto previsto dall'art. 81, comma 1, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, d'ora in avanti Codice)²⁹, che ha puntualmente recepito la normativa europea³⁰. La direttiva 2004/18/CE³¹ ha, infatti, ammesso in via esclusiva l'applicazione del criterio del prezzo più basso e di quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come risulta chiaramente dal 46° *considerando*. Dal medesimo considerando è ravvisabile la finalità della norma, laddove si specifica che “le amministrazioni aggiudicatrici, quando scelgono di aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, valutano le offerte per determinare quella che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo”.

La legislazione nazionale vigente disciplina il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia nel Codice, sia nel relativo Regolamento di attuazione ed esecuzione (d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207); in particolare, nel Codice, gli articoli cui fare riferimento sono 81, 83, 84 e 86³². In questa sede si considererà solo l'art. 83, dato che si tratta della disposizione sulla quale si è concentrata l'attività di valutazione, mentre le altre disposizioni verranno citate solo in quanto in stretta connessione con tale norma.

Rileva, in primo luogo, la discrezionalità nella scelta delle stazioni appaltanti in ordine ai due criteri di aggiudicazione, di cui deve essere valutata l'adeguatezza in relazione alle caratteristiche dell'oggetto del contratto³³. Le stazioni appaltanti indicano, nel bando di gara, quale dei due criteri sarà applicato per selezionare la migliore offerta (art. 81, comma 2, del Codice).

²⁹ Il disposto del comma 1 fa salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative alla remunerazione di servizi specifici. In alcuni casi, inoltre, il Codice impone l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: ciò vale, ad esempio, per le concessioni di lavori pubblici (art. 144, comma 1) e per il dialogo competitivo (art. 58, comma 4).

³⁰ Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la l. 8 agosto 1977, n. 584, in recepimento della direttiva n. 71/305/CE.

³¹ Si tratta della direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Si ricorda che il Codice dei contratti pubblici ha recepito la predetta direttiva e anche la direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (cosiddetti settori speciali).

³² L'art. 81 elenca i due criteri di aggiudicazione, mentre gli artt. 84 e 86 recano rispettivamente la disciplina della commissione giudicatrice, cui è demandata la valutazione, quando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, e dei criteri di individuazione delle offerte anormalmente basse.

³³ La discrezionalità nella scelta delle amministrazioni aggiudicatrici quanto all'applicazione dei due criteri, deriva dalla necessità di un adeguamento della normativa nazionale alla sentenza della Corte di giustizia europea nella causa 7 ottobre 2004 C-247-02, che proprio su tale specifica questione aveva condannato l'Italia. La l. 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004), che – all'art. 25 – delegava il Governo all'attuazione delle direttive n. 17 e n. 18 del 2004, tra i criteri di delega prevedeva proprio l'adeguamento alla predetta sentenza (comma 1, lettera d).

Qualora si tratti di un contratto da affidare con il criterio dell'OEPV, il bando di gara stabilisce i parametri di valutazione³⁴ dell'offerta pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, che vengono elencati – a titolo esemplificativo – nel comma 1 dell'art. 83, sulla scorta di quanto previsto nelle direttive europee³⁵. Il prezzo diventa uno degli elementi sui quali valutare l'offerta³⁶, nel rispetto di quanto specificato in proposito dalla direttiva, al fine di individuare l'offerta che presenta il migliore rapporto qualità/prezzo.

Tra i parametri di valutazione sono incluse anche le caratteristiche ambientali, che il d.lgs. 31 luglio 2007, n. 113 (cosiddetto secondo correttivo) ha integrato, facendo riferimento anche al contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto (comma 1, lettera e).

Il bando di gara³⁷ elenca i parametri di valutazione precisando la ponderazione attribuita a ciascuno di essi (comma 2); al fine di ottenere tale ponderazione, o comunque attribuire il punteggio a ciascun elemento dell'offerta, le stazioni appaltanti utilizzano metodologie tali da consentire di individuare – con un unico parametro numerico finale – l'offerta più vantaggiosa (art. 83, comma 5)³⁸. Nel caso in cui le stazioni appaltanti ritengano impossibile la ponderazione per ragioni dimostrabili, indicano nel bando e nel capitolato d'oneri l'ordine decrescente di importanza dei criteri (comma 3).

Con l'art. 1, comma 1, lettera u), del d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152 (cosiddetto terzo correttivo) è stato soppresso il terzo periodo del comma 4 dell'art. 83, al fine – esplicitato nella relazione illustrativa dello schema di decreto trasmesso al Parlamento – di “risolvere la censura comunitaria relativa ai criteri motivazionali fissati dalla commissione giudicatrice”. In tale periodo veniva, infatti, disposto che la commissione giudicatrice, prima dell'apertura delle buste contenenti le offerte, fissasse in via generale i criteri motivazionali cui attenersi per attribuire a ciascun criterio e sub-criterio di valutazione il punteggio tra il minimo e il massimo prestabiliti dal bando. La norma è stata censurata³⁹ in quanto, ad avviso della Commissione Europea, recava problemi di compatibilità con le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e non garantiva il rispetto del principio di parità di trattamento.

³⁴ Ai sensi del comma 4 dell'art. 83, il bando – per ciascun criterio di valutazione prescelto – prevede, ove necessario, i sub-criteri e i sub-pesi o i sub-punteggi. Ove la stazione appaltante non sia in grado di stabilirli tramite la propria organizzazione, provvede a nominare uno o più esperti con il decreto o la determina a contrarre, affidando ad essi l'incarico di redigere i criteri, i pesi, i punteggi e le relative specificazioni, che verranno indicati nel bando di gara.

³⁵ E segnatamente negli artt. 53 della direttiva 2004/18/CE e 55 della direttiva 2004/17/CE.

³⁶ In precedenza, il d.lgs. 19 dicembre 1991, n. 406 aveva – invece – attribuito preminenza al criterio del prezzo, al fine di ridurre la discrezionalità dell'amministrazione.

³⁷ Ovvero, in caso di dialogo competitivo, il bando o il documento descrittivo.

³⁸ Le metodologie sono stabilite dal regolamento, distintamente per lavori, servizi e forniture e, ove occorra, con modalità semplificate per servizi e forniture. Si vedano l'art. 120 e l'allegato G del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, relativamente agli appalti di lavori. Per quanto riguarda i servizi e le forniture, si veda l'art. 283 e gli allegati M (servizi di ingegneria) e P (forniture e servizi).

³⁹ La Commissione europea ha formulato una serie di rilievi nei confronti dell'Italia per incompleta trasposizione della normativa europea nel Codice dei contratti pubblici, con la lettera di messa in mora n. 2007/2309 e con la conseguente decisione del 30 gennaio 2008.

2.1.2. I dati disponibili e la loro valutazione

A differenza di altri paesi (ad esempio, gli Stati Uniti o il Regno Unito), l'Italia si caratterizza per una limitata accessibilità delle informazioni relative all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti di lavori pubblici. Infatti, la principale base informativa – rappresentata dalla Banca dati nazionale sui contratti pubblici (BDNCP) istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP), cui le stazioni appaltanti, per il tramite degli Osservatori regionali, comunicano le informazioni relative all'aggiudicazione e all'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture⁴⁰ – non è pubblicamente accessibile e i dati in essa contenuti sono oggetto, a livello aggregato, di pubblicazione a cadenza annuale nella Relazione curata dall'AVCP medesima. Solo quest'anno è stato attivato – dalla stessa Autorità – il primo portale degli appalti pubblici in Italia (c.d. Portale Trasparenza), al fine di rendere pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti. Tuttavia, tale pubblicità è relativa alle sole gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011⁴¹. Miglioramenti ulteriori in punto di accessibilità delle informazioni dovrebbero essere recati dall'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anticorruzione), che – tra le altre cose – amplia gli obblighi informativi in capo alle singole stazioni appaltanti e inasprisce le sanzioni in caso di loro inadempimento⁴².

La presente analisi, volta a fornire prime valutazioni circa il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di lavori pubblici, ha – pertanto – un ambito parziale, dovuto ai limiti presenti nei dati disponibili. In particolare, ci si è basati sulle informazioni contenute nella Relazione Annuale per il 2011 dell'AVCP e su alcune elaborazioni – relative al medesimo anno – fornite dall'Autorità stessa sui dati contenuti nella BDNCP. Sono stati, inoltre,

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 7, comma 8, lett. a) e b), del Codice. Tale Banca dati, che – per i contratti di lavori pubblici raccoglie tali informazioni a partire dal 2000 (cfr. F. Decarolis e C. Giorgiantonio, Tutela della concorrenza e rispetto delle specificità territoriali: Stato, Regioni o Enti Locali?, Banca d'Italia, mimeo, 2013) – è stata di recente rafforzata. In primo luogo, si è previsto (cfr. l'art. 20 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito nella l. 4 aprile 2012, n. 35, disposizione cui è stata data attuazione con la deliberazione dell'AVCP 20 gennaio 2012, n. 111) che – a partire dal 1° gennaio 2013 – la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici sia acquisita presso la BDNCP. Salvo che si tratti di requisiti tecnico-organizzativi o economico-finanziari diversi da quelli per i quali è prevista l'inclusione nella Banca dati, le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori verificano il possesso dei requisiti esclusivamente tramite la BDNCP. Inoltre, è stato ampliato il novero delle gare censite, riducendo da 150.000 euro a 50.000 l'importo dei contratti a partire dal quale le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere le informazioni (cfr. l'art. 8, comma 2-bis, del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94, che ha modificato l'art. 7, comma 8, del Codice). Si segnala, infine, come sia stata anche prevista l'istituzione dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti presso la stessa AVCP (cfr. l'art. 33-ter del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221).

⁴¹ Si segnala che – oltre alla consultazione – gli utenti hanno la possibilità di inviare via e-mail all'Autorità segnalazioni di incongruenza nei dati pubblicati, per eventualmente attivare i necessari processi di verifica per migliorarne la qualità. Il Portale Trasparenza (<http://portaletrasparenza.avcp.it/microstrategy/html/index.htm>) ottempera a quanto disposto dall'art. 8 comma 1, del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94.

⁴² Più in dettaglio, fermi gli obblighi di pubblicità legale, si prevede che: i) ciascuna Amministrazione renda pubbliche alcune informazioni relative alle procedure per l'affidamento e l'esecuzione di lavori pubblici, servizi e forniture (in particolare, il bando integrale, la determina di aggiudicazione definitiva, la base d'asta, le modalità di selezione del contraente, i tempi di completamento dell'opera, le somme liquidate, il processo verbale di consegna dei lavori, il certificato di ultimazione dei lavori e il conto finale dei lavori stessi); ii) tali informazioni siano trasmesse in via telematica all'AVCP per la pubblicazione (anche) sul proprio sito web; iii) l'AVCP comunichi – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle Amministrazioni che non si sono conformate agli obblighi (in caso di mancato rispetto dei nuovi obblighi sono previste sanzioni fino a 51.545 euro).

oggetto di studio due specifici campioni di gare, relativi rispettivamente: *i)* ai contratti di appalto di lavori aggiudicati dall'ANAS in via definitiva dal 2007 ad oggi, di importo superiore alla soglia comunitaria; *ii)* agli appalti OG3 (infrastrutture di trasporto) aggiudicati dal luglio 2006 al dicembre 2009.

a) La Banca dati dell'AVCP.

La Tabella che segue indica, distinguendo per tipologia di affidamento (lavori, servizi e forniture), il numero e l'importo (in termini assoluti e percentuali) dei contratti di appalto aggiudicati con il criterio del prezzo più basso e con quello dell'OEPV.

Tabella 1: Appalti aggiudicati per numero e per importo in base al criterio del prezzo più basso e dell'OEPV per tipologia di affidamento nel 2011 (valori assoluti e percentuali)

	Lavori			Servizi			Forniture		
	Valori assoluti								
	N.	Importo	Importo medio	N.	Importo	Importo medio	N.	Importo	Importo medio
Prezzo	9.273	5.896.758.650	635.906	3.802	4.120.453.724	1.083.760	3.594	4.462.135.163	1.241.551
OEPV	1.335	2.943.159.941	2.204.614	2.453	6.993.347.711	2.850.937	2.330	3.379.994.983	1.450.642
Totale	10.608	8.839.918.591	833.326	6.255	11.113.801.435	1.776.787	5.924	7.842.130.146	1.323.790
	Valori percentuali								
	N.	Importo	% prezzo	N.	Importo	% prezzo	N.	Importo	% prezzo
Prezzo	87,42	66,71	100,00	60,78	37,08	100,00	60,67	56,90	100,00
OEPV	12,58	33,29	346,69	39,22	62,92	263,06	39,33	43,10	116,84

Fonte: elaborazione su dati AVCP Relazione Annuale per il 2011 di cui al Documento Allegato sub III "C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, AVCP, 2013". Rispetto ai dati presentati sono stati esclusi quelli per cui non è indicato il criterio di aggiudicazione.

La maggioranza degli appalti sono ancora oggi aggiudicati con il criterio del prezzo più basso: per i lavori, oltre l'87% come numero; il 67% come valore. Tuttavia, gli importi medi di aggiudicazione sono più alti (di circa 2,5 volte) per i lavori aggiudicati secondo il criterio dell'OEPV rispetto a quelli affidati con il criterio del prezzo più basso. Il ribasso di aggiudicazione risulta, in generale, maggiore per gli appalti di lavori aggiudicati con il criterio del prezzo più basso rispetto a quelli aggiudicati con l'OEPV (21,6% contro il 16,8%: cfr. Tabella 2).

Tabella 2: Lavori – Valori medi dei ribassi per classe di importo (base d’asta) – Anno 2011

Classe d’importo (base d’asta)	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio del prezzo più basso	Ribasso di aggiudicazione (%) Criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa	Ribasso di aggiudicazione (%) Complessivo
> 150.000 € <= 500.000 €	20,6	15,9	20,2
> 500.000 € <= 1.000.000 €	23,4	16,4	22,3
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	27,4	17,6	24,4
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	28,2	20,2	24,8
> 15.000.000 €	13,8	19,1	16,4
Totale	21,6	16,8	21,1

Fonte: AVCP Relazione Annuale per il 2011.

Il fatto che gli importi medi di aggiudicazione siano più alti negli appalti aggiudicati secondo il criterio dell’OEPV, rispetto a quelli aggiudicati con il criterio del prezzo più basso, sembra testimoniare un uso appropriato di tale criterio, le cui caratteristiche – anche in termini di articolazione procedurale – si adattano maggiormente agli appalti più complessi e quindi, tendenzialmente, di importo più elevato.

Tuttavia, tale lettura sembra in parte contraddetta dai dati sul ribasso medio di aggiudicazione, la cui interpretazione appare particolarmente complessa. Infatti, se il dato globale e quello relativo alle classi di importo minore appare in linea con un uso virtuoso del criterio dell’OEPV, in considerazione del fatto che la competizione – basata non solo sul parametro economico, ma anche su altri di natura sia quantitativa, sia qualitativa – dovrebbe condurre, in linea generale, a un prezzo di aggiudicazione maggiore rispetto al criterio del prezzo più basso⁴³, analizzando i ribassi per classi di importo delle gare, si osserva come – per le gare di valore maggiore (superiore a 15 milioni di euro), proprio quelle per le quali il ricorso all’OEPV dovrebbe essere più appropriato – il ribasso di aggiudicazione sia addirittura superiore nei contratti affidati con il criterio dell’OEPV, piuttosto che con quello del prezzo più basso.

⁴³ Sempre che nel capitolato della gara da aggiudicare con il prezzo più basso non si richieda una prestazione di qualità particolarmente elevata. Si tenga, inoltre, presente che un limite di tale interpretazione è rappresentato dal fatto che il ribasso costituisce la risposta del mercato a un prezzo che è fissato da un soggetto diverso, la stazione appaltante. I criteri con cui è fissato il valore a base di gara variano da stazione appaltante a stazione appaltante. Inoltre, la natura dell’affidamento presuppone modalità di calcolo del prezzo a base di gara distinte: supponiamo di dover fissare il prezzo a base di gara per due lavorazioni (servizi), uno con un’alta componente di lavoro e l’altra che richiede maggiori quote di capitale, materie prime, ecc. Se la quantità di lavoro è data e vi sono contratti collettivi di riferimento (inderogabili), il valore a base di gara per la prima lavorazione sarà assai prossimo al prezzo di aggiudicazione, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione utilizzato. In questo caso è ipotizzabile che il ribasso di aggiudicazione sarà inferiore per la lavorazione *labour intensive*. Tutto ciò premesso, si ritiene comunque assai probabile che, per gruppi omogenei di gare, il ribasso di aggiudicazione sia minore per quelle condotte con l’OEPV. Cfr. Documento Allegato “C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, *Il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa*, AVCP, 2013”.

Tale risultato potrebbe anche dipendere dal livello eccessivamente aggregato dei dati presenti nella Relazione annuale per il 2011 dell'AVCP. Per questa ragione, al fine di trarre indicazioni più puntuali circa la possibilità di inferire con esattezza l'esistenza di un differenziale significativo nei ribassi tra i due criteri di aggiudicazione, è stata realizzata una disaggregazione per settori merceologici (cfr. Documento Allegato *sub* III, "C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, *Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*, AVCP, 2013").

I dati così raccolti sembrano corroborare maggiormente l'ipotesi di partenza, osservandosi che, salvo alcune eccezioni, all'OEPV è associato un ribasso di aggiudicazione minore rispetto a quello relativo al prezzo più basso. Ciò risulta vero per le categorie caratterizzate da un numero maggiore di osservazioni, quali la OG1 – Edifici civili e industriali (22% contro 15,4% e oltre 1500 osservazioni), la OG3 – Strade, autostrade ecc. (21,5% contro 17,1% e oltre 1700 osservazioni) e la OG6 – Acquedotti, gasdotti ecc. (20% contro 15,7% e oltre 500 osservazioni), per le quali è – quindi – ipotizzabile che eventuali anomalie dei dati incidano meno⁴⁴. Tuttavia, vale la pena sottolineare come le eccezioni riguardino anche alcune categorie che presentano un numero non trascurabile di osservazioni: ad esempio, quella OS21 – Opere strutturali speciali (19,3% contro 20,8% e circa 150 osservazioni).

b) Il campione di gare bandite dall'ANAS.

Il campione oggetto di esame prende in considerazione tutte le gare aggiudicate dall'ANAS in via definitiva dal 2007 a oggi, di importo superiore alla soglia comunitaria per gli appalti di lavori. Si tratta di 107 procedure concorsuali, aggiudicate sia con il criterio del prezzo più basso, sia con il criterio dell'OEPV (cfr. Documento Allegato *sub* III, "C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, *Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*, AVCP, 2013")⁴⁵.

Il ricorso a tale ultimo criterio è stato effettuato nel 58% dei casi (tutti appalti integrati), con un importo medio a base d'asta di 98 milioni di euro, contro i 25 milioni di importo medio delle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso (tutti appalti di sola esecuzione). Si segnala, inoltre, come – per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 120, comma 1, del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207 (avvenuta il 9 giugno 2011), che ha limitato a 35 su 100 il punteggio massimo attribuibile all'elemento prezzo negli appalti integrati – sia aumentata, seppure in misura limitata, l'incidenza dell'offerta tecnica nel determinare l'aggiudicazione del contratto⁴⁶. Quanto ai ribassi di aggiudicazione, si è registrato un progressivo aumento del ribasso percentuale dell'offerta economica (salito dal 23% del 2008 al 39% del 2012), quasi equivalente rispetto a quello nelle gare aggiudicate al prezzo più basso (passato dal 24% del 2008 al 42% del 2012).

Anche in questo caso, se il fatto che le gare aggiudicate secondo il criterio dell'OEPV abbiano a oggetto contratti più complessi (come gli appalti integrati) e che gli importi medi di aggiudicazione siano più alti rispetto alle gare aggiudicate con il criterio del prezzo più basso, sembra testimoniare un uso appropriato dell'istituto dell'OEPV, più complessa appare l'interpretazione del *trend* ascendente che ha interessato i ribassi medi di aggiudicazione. Tale progressivo

⁴⁴ Quindi il dato dovrebbe essere più attendibile.

⁴⁵ I dati sui quali si basa la valutazione sono desunti dalle statistiche dell'Unità Gare e Contratti della Direzione Generale dell'ANAS.

⁴⁶ Prima dell'entrata in vigore del Regolamento, la gara veniva aggiudicata al concorrente che aveva avanzato la migliore offerta tecnica nel 63% dei casi; dopo, tale percentuale è salita al 64%. Prima dell'entrata in vigore del Regolamento, l'ANAS attribuiva all'elemento prezzo un punteggio variabile da 35 a 50, a seconda delle specificità del singolo appalto.

aumento potrebbe essere, almeno in parte, ricollegabile alla contrazione del mercato delle opere pubbliche in Italia (solo l'ANAS è passata da 32 gare bandite nel 2008 a 11 nel 2012), che potrebbe aver stimolato una competizione più accesa sulla parte economica dell'offerta anche nelle gare aggiudicate con il criterio dell'OEPV⁴⁷. D'altro canto, il sostanziale allineamento tra i ribassi registrato nelle gare basate sul criterio dell'OEPV e in quelle al prezzo più basso (rispettivamente, 23% e 24% nel 2008; 39% e 42% nel 2012) potrebbe essere sintomatico del raggiungimento solo parziale dell'obiettivo, sotteso all'OEPV, di spostare la competizione dal solo prezzo agli aspetti tecnico-qualitativi dell'offerta.

Quanto ai parametri qualitativi utilizzati per valutare l'offerta, variano a seconda del tipo gara⁴⁸. Il metodo adottato per aggregare i punteggi è quello più semplice, "aggregativo compensatore", con beneficio per la trasparenza, la celerità e il contenimento dei costi della procedura⁴⁹. Infine, nonostante i maggiori costi rispetto a una gara al massimo ribasso, le imprese partecipano alle gare affidate con il criterio dell'OEPV in numero del tutto equivalente: 17 concorrenti in media, rispetto ai 20 concorrenti delle gare al massimo ribasso.

c) Il campione di gare relative ad appalti OG3.

Si riportano, infine, i risultati di un'analisi condotta su un campione di gare composto dall'universo degli appalti OG3 (infrastrutture di trasporto) aggiudicati secondo il criterio dell'OEPV (con procedure aperte o ristrette) dal luglio 2006 al dicembre 2009, nell'ambito della quale sono state raccolte informazioni di maggior dettaglio circa: i) i parametri di valutazione delle offerte; ii) i pesi loro attribuiti; iii) il metodo utilizzato per aggregare i punteggi⁵⁰. La Tabella che segue riporta le statistiche descrittive di questo campione di 501 gare.

⁴⁷ Di conseguenza, anche le valutazioni circa i ribassi a seconda dell'entrata in vigore o meno del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207 sono condizionate dalla sfavorevole congiuntura economica.

⁴⁸ Tra quelli più ricorrenti si segnalano: i) caratteristiche funzionali e tipologia dei materiali; ii) sistemi e metodi costruttivi innovativi; iii) caratteristiche ambientali dell'infrastruttura e contenimento dei consumi energetici in fase di esercizio; iv) caratteristiche ambientali dell'infrastruttura e contenimento dei consumi energetici in fase di costruzione.

⁴⁹ Si tenga, tuttavia, presente che – nella Determinazione 24 novembre 2011, n. 7 – l'AVCP ha mostrato come l'utilizzo del metodo aggregativo compensatore può attribuire un ruolo preponderante al prezzo, soprattutto nelle situazioni in cui a piccole differenze di prezzo sono associate elevate differenze nel punteggio. In tal senso, al fine di non alterare il rapporto prezzo/qualità, è auspicabile il ricorso alla c.d. riparametrazione (cfr. l'Allegato M del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207), che – in estrema sintesi – consente di attribuire ai punteggi relativi alla qualità lo stesso peso che viene dato al prezzo. L'ANAS ha fatto ricorso alla riparametrazione di regola dopo l'entrata in vigore del Regolamento.

⁵⁰ Cfr. F. Decarolis, C. Giorgiantonio, V. Giovanniello, L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato, in *Mercato concorrenza e regole*, n. 2/2011, pp. 235-272.

Tabella 3: Parametri di valutazione e loro peso percentuale

	<i>Principali criteri quantitativi</i>		<i>Principali criteri qualitativi</i>		
	Prezzo	Tempo	Soluzioni tecniche migliorative	Riduzione danno cittadini	Altri criteri qualitativi o quantitativi
Media	37,1	7,8	12,9	1,5	40,9
SD	13,6	9,1	19,1	5,5	22,8
Min	10	0	0	0	0
P25	30	0	0	0	25
P50	35	5	0	0	45
P75	40	10	28	0	60
Max	90	60	80	40	90
N	501	501	501	501	501

La Tabella 3 riporta le distribuzioni dei pesi attribuiti ai criteri più spesso utilizzati: due quantitativi, prezzo e tempo, e due qualitativi, soluzioni tecniche migliorative e riduzione dei danni per i cittadini. Dalla Tabella si evince che il peso attribuito al prezzo è abbastanza stabile e piuttosto basso, circa un terzo del punteggio complessivo: sostanzialmente in linea, quindi, con le previsioni successivamente recate dall’art. 120, comma 1, del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207. Per quanto riguarda gli altri tre criteri, invece, vi è più variabilità: spesso non sono utilizzati e, quando lo sono, il loro peso varia in maniera significativa da contratto a contratto. Relativamente agli “altri criteri” si tratta quasi sempre di criteri qualitativi e, pertanto, si rileva come siano questi a giocare un ruolo preponderante nella selezione dei contraenti.

Quanto al metodo utilizzato per aggregare i punteggi, come già evidenziato per il campione di gare aggiudicate dall’ANAS, appare complessivamente positivo che le PA impieghino il metodo più semplice, “aggregativo compensatore”⁵¹, dato che questo aumenta la trasparenza, permette che il prezzo entri linearmente nella formula, evita le distorsioni che sarebbero associate ai criteri “endogeni”, nei quali il punteggio di un’offerta è definito in funzione di una qualche statistica (spesso la media) di tutte le offerte, e permette di contenere il lavoro – e quindi il costo – e la discrezionalità della commissione aggiudicatrice⁵².

2.1.3. Le opinioni e i dati emergenti dalla consultazione

Accanto alle informazioni “quantitative” sul ricorso al criterio dell’OEPV (illustrate nel precedente paragrafo), ne sono state raccolte anche altre di carattere “qualitativo”, interpellando alcuni soggetti operanti nel settore delle infrastrutture, dal lato sia delle stazioni appaltanti (grazie alla partecipazione e ai contributi di rappresentanti di ANAS S.p.A.

⁵¹ I punti ottenuti per ogni criterio sono ponderati per il peso del criterio stesso e poi sommati.

⁵² Si precisa, infine, come anche in merito alla valutazione dei criteri qualitativi le PA sembrano generalmente attenersi al criterio più semplice, quello del confronto a coppie e successiva riparametrazione, con beneficio per la semplicità e la trasparenza.

e Autostrade per l'Italia S.p.A.), sia delle imprese che realizzano le infrastrutture (grazie alla partecipazione e ai contributi di rappresentanti di AGI, ANCE e ANCPL-Legacoop).

La consultazione si è svolta sia mediante riunioni plenarie e audizioni, impostate in maniera da permettere il confronto tra le diverse opinioni degli interlocutori, sia tramite la compilazione di un'apposita griglia di valutazione, attraverso la quale sono state acquisite le informazioni e i punti di vista dei predetti soggetti relativamente al funzionamento dell'istituto in oggetto. La valutazione è stata basata principalmente sui seguenti parametri: *i)* rilevanza; *ii)* efficacia; *iii)* efficienza; *iv)* effetti distributivi; *v)* accettabilità degli eventuali costi. Si riassumono di seguito i principali risultati.

a) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti dall'ANAS.

Secondo le valutazioni dell'ANAS, le finalità perseguite dall'istituto (vale a dire, consentire di individuare la migliore offerta non solo dal punto di vista meramente economico, ma anche sul piano tecnico-qualitativo) sono tutt'ora rilevanti⁵³ e risultano ancora validi i principi stabiliti dalla normativa di riferimento⁵⁴.

Sul piano dell'efficacia, si ritiene che – nel suo complesso – lo strumento dell'OEPV sia appropriato rispetto agli obiettivi. Ciò non è smentito dalla circostanza che, in alcune procedure, possa essere determinante l'offerta economica (cfr. paragrafo precedente). Diversamente, vale a dire se le procedure fossero sempre e automaticamente aggiudicate al concorrente che raggiunge il miglior punteggio tecnico, si potrebbe evidenziare una situazione di eccessiva discrezionalità da parte delle commissioni aggiudicatrici. Quanto agli aspetti problematici del ricorso a tale criterio, l'ANAS ravvisa una certa similitudine con quanto registrato nelle gare aggiudicate al prezzo più basso, vale a dire il progressivo aumento del ribasso percentuale dell'offerta economica, passato dal 23% del valore del contratto a base di gara nel 2008 al 39% nel 2012⁵⁵.

Quanto all'efficienza del sistema, nella tempistica di gara non si sono registrate differenze significative tra le procedure con l'OEPV e le procedure basate sul criterio del prezzo più basso⁵⁶.

Sul piano degli effetti distributivi, rispetto alle gare con il massimo ribasso, le procedure aggiudicate con l'OEPV comportano un impegno economico più rilevante, sia per il concorrente (per la predisposizione dell'offerta tecnica), sia per la stazione appaltante (per l'esame, la conservazione e la custodia della documentazione di gara)⁵⁷. Tali costi sembrano, tuttavia, accettabili per gli offerenti, registrandosi una partecipazione equivalente rispetto alle procedure aggiudicate con il criterio del prezzo più basso (cfr. paragrafo precedente).

⁵³ Come segnalato (cfr. paragrafo 3.1.2), nelle gare aggiudicate dal 2007 a oggi l'ANAS ha fatto ricorso al criterio dell'OEPV nel 58% dei casi.

⁵⁴ In particolare, artt. 81, 83, 84 e 86 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nonché art. 120 e Allegato G del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207.

⁵⁵ Come già segnalato (cfr. paragrafo 3.1.2), tale progressivo aumento potrebbe essere, almeno in parte, ricollegabile alla contrazione registrata in Italia nel mercato delle opere pubbliche, a causa della sfavorevole congiuntura economica.

⁵⁶ Si tenga, però, presente che – nel campione oggetto di esame – le gare aggiudicate al prezzo più basso hanno sempre comportato l'attivazione dell'articolata procedura di verifica in contraddittorio con gli interessati delle c.d. offerte anomale.

⁵⁷ Tali costi possono essere contenuti consentendo la presentazione delle offerte in forma digitale. A tal proposito, l'ANAS sta valutando la possibilità di estendere progressivamente tale modalità di gara a tutte le procedure concorsuali (anche in linea con l'art. 6, comma 3, del Decreto sviluppo bis, d.l. 20 ottobre 2012, n. 179, convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, che – modificando l'art. 11, comma 13, del Codice – stabilisce che “Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica”).

b) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti dall'ANCE.

Secondo le valutazioni fornite dall'ANCE, anche le imprese concordano sulla rilevanza e sull'attualità del criterio dell'OEPV e delle finalità a esso sottese. Tuttavia, sul piano dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, la valutazione sull'operatività fin qui assicurata all'istituto registra una serie di riserve.

In primo luogo, una rilevante criticità è rappresentata dalla possibilità di ricorrere al criterio dell'OEPV anche per contratti di importo molto modesto.

Inoltre, in linea con quanto rilevato anche dall'ANAS, le imprese segnalano l'eccessiva entità dei ribassi nell'offerta economica da parte di alcuni concorrenti⁵⁸, anche a loro avviso imputabile – almeno in parte – alla forte contrazione che sta interessando il mercato delle commesse pubbliche⁵⁹. Ancora, un altro aspetto critico è rappresentato dal possibile eccesso di discrezionalità nella valutazione della componente tecnica dell'offerta, che può connotare tale modalità di aggiudicazione rispetto al massimo ribasso, a cui si associa spesso la mancanza di un'adeguata competenza tecnica della committenza pubblica, specie per quel che concerne la redazione dei bandi di gara.

Quanto agli effetti distributivi, anche le imprese concordano sul fatto che – rispetto alle gare basate sul prezzo più basso – le procedure aggiudicate con l'OEPV comportano un impegno economico più rilevante, sia per il concorrente (per la predisposizione dell'offerta tecnica)⁶⁰, sia per la stazione appaltante (per l'esame e la custodia della documentazione di gara). Tali maggiori costi possono essere accettabili solo in presenza di un uso appropriato dell'istituto da parte della committenza pubblica, che consenta di valorizzare adeguatamente – in punto di aggiudicazione della commessa – la componente tecnica dell'offerta.

c) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti dall'AGI.

Anche secondo l'AGI, le imprese continuano a ritenere attuale e rilevante l'istituto dell'OEPV e le finalità a esso sottese. Tuttavia, sul piano dell'efficacia e dell'efficienza del sistema, la valutazione sull'operatività fin qui assicurata all'istituto registra una serie di riserve dipendenti, in parte, dalla formulazione della normativa di riferimento; maggiormente dall'applicazione che di essa ne è stata data.

Per quanto attiene alla normativa di riferimento, l'AGI ha evidenziato come solo in epoca relativamente recente, peraltro sulla base di un'analogia evoluzione della legislazione europea, siano state introdotte una serie di prescrizioni volte a stabilire – sin dalla pubblicazione del bando – l'indicazione dei termini entro i quali la committenza deve procedere alla valutazione dei singoli elementi (requisiti) di cui si compone l'offerta e all'assegnazione dei relativi punteggi.

⁵⁸ In proposito, l'AGI segnala l'impropria applicazione della verifica di anomalia che, a torto, si ritiene questione residuale rispetto al caso di specie, realmente pertinente solo l'affidamento al massimo ribasso.

⁵⁹ Che sembra aver attenuato l'impatto dell'entrata in vigore dell'art. 120, comma 1, del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207, che ha limitato a 35 su 100 il punteggio massimo attribuibile all'elemento prezzo negli appalti integrati (art. 53, comma 2, lett. c), del Codice). Cfr. paragrafo precedente.

⁶⁰ In proposito l'ANCE rileva come si possa porre a carico dell'impresa un costo che può anche essere di notevole entità, con assunzione del rischio legato alla perdita delle somme anticipate in caso di mancata aggiudicazione della gara. In tal senso, l'istituto sembra gravare maggiormente sulle piccole-medie imprese.

Resta, tuttora, un significativo equivoco sui cosiddetti “criteri motivazionali”, dato che il legislatore non ha voluto stabilire con chiarezza che anch’essi devono essere necessariamente indicati nel bando⁶¹.

È, peraltro, sul piano applicativo che gli operatori lamentano le maggiori difficoltà. In primo luogo, in linea con quanto rilevato anche dall’ANAS e dall’ANCE, l’AGI segnala l’eccessiva entità dei ribassi nell’offerta economica da parte di alcuni concorrenti⁶², imputabile – almeno in parte – alla forte contrazione che sta interessando il mercato delle commesse pubbliche⁶³. Inoltre, l’individuazione degli elementi dei quali deve comporsi l’offerta appare spesso non significativa in relazione alla capacità di qualificare l’operatore anche in funzione dei processi realizzativi da adottarsi⁶⁴. Infine, come osservato anche dall’ANCE, un altro aspetto critico è rappresentato dal possibile eccesso di discrezionalità nella valutazione della componente tecnica dell’offerta, che può connotare tale modalità di aggiudicazione rispetto al massimo ribasso.

Quanto agli effetti distributivi, anche l’AGI concorda sul fatto che – rispetto alle gare basate sul prezzo più basso – le procedure aggiudicate con l’OEPV comportano un impegno economico più rilevante, sia per il concorrente, sia per la stazione appaltante. Tali maggiori costi possono essere accettabili solo in presenza di un uso appropriato dell’istituto da parte della committenza pubblica, che consenta di valorizzare adeguatamente – in punto di aggiudicazione della commessa – la componente tecnica dell’offerta.

2.1.4. La valutazione dell’istituto alla luce della giurisprudenza e degli interventi dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici

In ordine all’interpretazione e applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, si registrano numerose pronunce giurisprudenziali e significativi interventi dell’Autorità di settore.

In linea generale, dall’esame della giurisprudenza e delle determinazioni dell’AVCP, emerge la “preoccupazione” che – in sede applicativa – non venga perseguito l’obiettivo primario della norma, individuato dalla Direttiva 2004/18/CE (considerando 46) nella scelta dell’offerta che presenta “il miglior rapporto qualità/prezzo”. L’istituto, si afferma, deve tendere alla valorizzazione del profilo “tecnico-qualitativo rispetto a quello economico”⁶⁵.

Si rileva pertanto il rischio che la finalità dell’istituto – secondo la giurisprudenza e l’Autorità – venga “tradita”, laddo-

⁶¹ Nel corpo dell’art. 83, comma 4, del Codice (che fa espresso riferimento solo ai sub-criteri, ai i sub-pesi e ai sub-punteggi): nonostante sia ormai chiaro in tal senso l’orientamento della giurisprudenza nazionale ed europea (cfr. paragrafo che segue), oltre che della stessa AVCP.

⁶² In proposito, l’AGI segnala l’impropria applicazione della verifica di anomalia che, a torto, si ritiene questione residuale rispetto al caso di specie, realmente pertinente solo l’affidamento al massimo ribasso.

⁶³ Che sembra aver attenuato l’impatto dell’entrata in vigore dell’art. 120, comma 1, del d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207, che ha limitato a 35 su 100 il punteggio massimo attribuibile all’elemento prezzo negli appalti integrati (art. 53, comma 2, lett. c), del Codice). Cfr. paragrafo precedente.

⁶⁴ Secondo l’AGI, spesso si assiste all’utilizzo dell’OEPV in modo indipendente dalla reale volontà di valorizzare effettivamente l’apporto propositivo del mercato.

⁶⁵ Cfr. Cons. St., sez. VI, 22 novembre 2006, n. 6835 secondo cui “la S.A. non può essere tenuta ad aggiudicare l’appalto ad un’offerta che, ancorché conveniente sotto il profilo economico, non sia apprezzabile sotto il profilo tecnico e in tale logica, non si può escludere il potere della commissione di fissare una soglia di sbarramento, vale a dire un punteggio minimo che le offerte devono raggiungere per l’aspetto tecnico-qualitativo, al di sotto della quale le offerte non saranno valutate”.

ve al prezzo si attribuisca – comunque – un peso maggiore, nell’ambito della valutazione, rispetto all’elemento della qualità, o risulti comunque decisivo per l’aggiudicazione della gara⁶⁶. Di qui gli interventi dell’AVCP⁶⁷ diretti ad arginare siffatti fenomeni sul presupposto che «la natura propria del criterio, postulante la ricerca di un equilibrio tra prezzo e qualità, necessariamente correlato alla specificità di ciascun affidamento, non deve essere tradita, riconoscendosi al criterio prezzo un peso ponderale sproporzionato rispetto a quello attribuito agli altri criteri da tenere in considerazione nella scelta dell’offerta migliore».

La stessa finalità correttiva è stata dalla giurisprudenza⁶⁸ attribuita «all’operazione di c.d. riparametrazione, attraverso cui “ i punteggi relativi alla qualità hanno lo stesso peso che viene dato al prezzo, mentre – senza la riparametrazione – per effetto delle formule matematiche previste dal d.P.R. 5 dicembre 2010, n. 207 (che correttamente attribuiscono sempre il massimo punteggio al ribasso più alto) il prezzo peserebbe, di fatto, relativamente di più della qualità»⁶⁹.

Sul piano dell’efficacia dell’istituto, la giurisprudenza amministrativa ha posto in evidenza un ulteriore aspetto critico legato alla ritenuta⁷⁰ maggiore discrezionalità che caratterizza questo criterio di valutazione rispetto a quello del prezzo più basso. Tuttavia, la dottrina⁷¹ sottolinea, oltre alla maggiore complessità della procedura di aggiudicazione, che la criticità maggiore non è nell’ampiezza del potere di scelta della P.A., ma nella circostanza che questo potere possa venire esercitato quando l’amministrazione abbia avuto conoscenza dei concorrenti e delle loro offerte.

Al riguardo, l’impossibilità del giudice amministrativo – avuto riguardo ai noti limiti del suo sindacato giurisdizionale di legittimità – di entrare nel merito delle valutazioni della commissione giudicatrice e della definizione e applicazione dei criteri di valutazione individuati nel bando, rende l’istituto passibile di applicazioni distorte e non rispondenti alle sue proprie finalità.

Tuttavia, si registra un orientamento giurisprudenziale che «tende a superare le tradizionali formule, che limitavano il sindacato giurisdizionale di legittimità sugli atti discrezionali, all’esatta rappresentazione dei fatti e alla congruità dell’*iter* logico». Oggi il sindacato del giudice amministrativo fa riferimento a «parametri di attendibilità della valutazione, frutto di discrezionalità tecnica, e di non arbitrarietà della scelta». Con la conseguenza che risulta «pacificamente censurabile la valutazione che si ponga al di fuori dell’ambito di esattezza o attendibilità, quando non appaiano rispettati parametri tecnici di univoca lettura, ovvero orientamenti già oggetto di giurisprudenza consolidata, o di

⁶⁶ Ciò accade quando si riconosce l’insindacabilità dei punteggi attribuiti all’elemento prezzo e agli elementi relativi alla qualità. Cfr. ad esempio, Cons. St., sez. V, 28 maggio 2012, n. 3124 e Cons. St., sez. V, n. 224/11 con riferimento al settore del gas.

⁶⁷ V. Det. n. 7 del 2011 e parere reso sulla normativa n. 8 del 2012.

⁶⁸ Cfr. Cons. St., sez. VI, 14 novembre 2012, n. 5754, in Foro amm. – CDS, 2012, 11, p. 3004.

⁶⁹ Si v., però, Cons. St., sez. V, 9 marzo 2009, n. 1368, secondo cui “nell’offerta economicamente più vantaggiosa è illegittimo il criterio di attribuzione del punteggio al prezzo che abbia l’effetto di privare di sostanziale incidenza l’offerta economica assegnando preponderanza decisiva a quella tecnica. Deve essere adottata una formula che distribuisca il punteggio per l’offerta economica proporzionale alla differenza tra i ribassi; tale obiettivo può essere conseguito col sistema dell’interpolazione lineare”.

⁷⁰ In realtà, come si è osservato, anche per la valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa si possono prevedere criteri ad applicazione automatica (v. G. FONDERICO, in *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, a cura di M. CLARICH, Torino, 2010 e ivi richiami alla dottrina più rilevante in materia).

⁷¹ V. *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, op. cit.

dottrina dominante in materia»⁷². Ciò consente di limitare gli spazi di discrezionalità propri dell'istituto o quantomeno di introdurre meccanismi di controllo più stringenti tali da consentire un'applicazione corretta dell'istituto medesimo.

Sia la giurisprudenza⁷³, sia l'AVCP⁷⁴ sono – inoltre – intervenute sulla definizione dei criteri di valutazione delle offerte, rilevando la necessità di una dettagliata definizione dei criteri medesimi, con i relativi punteggi, in sede di *lex specialis* di gara, come impone la norma. Ciò, anche in questo caso, al fine di restringere la discrezionalità della commissione di gara e garantire la possibilità di sindacare la congruità e logicità delle relative valutazioni, sulla base di criteri pre-determinati⁷⁵. In assenza di un siffatto dettaglio, l'attribuzione di un mero punteggio numerico non è sufficiente, ma occorre una puntuale motivazione⁷⁶.

Quanto al contenuto dei predetti criteri di valutazione, l'accento si pone sulla necessità di distinzione tra “requisiti di natura soggettiva”, richiesti ai fini della partecipazione alla gara, e “criteri oggettivi”, applicati per la valutazione e la selezione della migliore offerta. La corretta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa “passa” attraverso la predetta distinzione, secondo l'AVCP⁷⁷.

La giurisprudenza sul punto riconosce l'importanza e la necessità che non vi sia commistione tra i suddetti requisiti, pur ammettendo che «non sempre è agevole tenere separati i criteri soggettivi di qualificazione e quelli oggettivi afferenti alla valutazione dell'offerta, poiché i profili di organizzazione soggettiva possono anche essere idonei a riflettersi sull'affidabilità e sull'efficienza dell'offerta e, quindi, della prestazione. Ne deriva che quando gli aspetti organizzativi non sono apprezzati in modo autonomo, avulso dal contesto dell'offerta, ma quale elemento idoneo ad incidere sulle modalità esecutive del servizio specifico e, quindi, quale parametro afferente alle caratteristiche oggettive dell'offerta, il principio non risulta violato»⁷⁸.

Ed anche la Circolare della PCM del 1° marzo 2007 pone attenzione al tema, postulando la distinzione tra requisiti di natura soggettiva, richiesti ai concorrenti per partecipare alla gara, e criteri oggettivi, applicati per la valutazione e selezione dell'offerta.

Inoltre, il criterio di valutazione che viene individuato deve essere «oggettivamente idoneo a qualificare la convenienza della prestazione richiesta»⁷⁹ (non solo per l'amministrazione, ma anche per la collettività pubblica interessata).

⁷² Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2011, n. 2482; IV, 13 ottobre 2003, n. 6201; VI, 6 febbraio 2009, n. 694, e 27 ottobre 2009, n. 6559; Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 febbraio 1983, *Albert et Le Compte c. Belgio*, par. 29; 28 giugno 1990, *Obermeier c. Austria*, par. 70.

⁷³ Cfr. Cons. St., sez. III, 1 febbraio 2012, n. 514.

⁷⁴ Cfr. Deliberazione AVCP n. 98 del 10 novembre 2011.

⁷⁵ Cfr. Corte giust. UE, sez. I, 24 gennaio 2008, n. C-532/06 e Cons. St., sez. V, 1 ottobre 2010, n. 7256.

⁷⁶ Cfr. Cons. St., sez. VI, 8 marzo 2012, n. 1332; nonché, ex plurimis, Cons. St., sez. V, 29 novembre 2005, n. 67591 e Cons. St., Sez. V, 12 giugno 2012, n. 3445; Sez. III, 11 marzo 2011, n. 1583; Sez. V, 17 gennaio 2011, n. 222; 3 dicembre 2010, n. 8410; 16 giugno 2010, n. 3806; 9 aprile 2010, n. 1999; 29 dicembre 2009, n. 8833; 11 maggio 2007, n. 23552.

⁷⁷ Cfr. Determinazioni AVCP n. 30/2002, n. 1/2006, n. 4/2007 e, da ultimo, con la determinazione n. 5/2010; parere AVCP n. 127 del 7 luglio 2011.

⁷⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 2010, n. 8933 e Cons. Stato, sez. III, 18 giugno 2012, n. 3550. Negli stessi termini, v. anche Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2012, n. 266, che specifica: «va tenuto presente che spesso sussiste una commistione inestricabile tra il canone oggettivo di valutazione dell'offerta ed il requisito soggettivo del competitore; tale commistione inestricabile, che rende in concreto non pertinente il generale divieto, viene in rilievo quante volte la *lex specialis* valorizzi non già i requisiti soggettivi in sé intesi bensì quei profili soggettivi diretti a riverberarsi in modo specifico sull'espletamento dell'attività appaltata».

⁷⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 16 marzo 2005, n. 1079.

Al riguardo, va segnalato che la giurisprudenza comunitaria ha avvallato nel tempo l'ingresso delle considerazioni a carattere non economico, quali quelle ambientali, nella scelta del contraente. L'ammissibilità di criteri ambientali nell'offerta economicamente più vantaggiosa è stata stabilita dalla pronuncia *Concordia Bus Finland*⁸⁰, in cui si è affermato in modo inequivocabile che considerazioni di tipo *non economico* possono concorrere a formare criteri di aggiudicazione di un contratto pubblico, poiché anche fattori non meramente economici possono incidere sul valore di un'offerta per l'Amministrazione aggiudicatrice.

Quanto ai limiti di ammissibilità di criteri ecologici nell'offerta economicamente più vantaggiosa, la Corte ha ribadito che l'Amministrazione aggiudicatrice possa ricorrervi ove ricorrano alcune condizioni quali: *i*) la sussistenza di un collegamento del criterio ambientale con l'oggetto dell'appalto; *ii*) l'assenza di un'incondizionata libertà di scelta per l'amministrazione; *iii*) l'espressa menzione del criterio ambientale nel bando di gara; *iv*) il rispetto di tutti i principi dell'ordinamento comunitario e, soprattutto, di quello di non discriminazione⁸¹. E quando il criterio ambientale risulti oggettivo e indistintamente applicabile a tutte le offerte, il rispetto del principio di non discriminazione è garantito anche laddove il criterio medesimo comporti una riduzione della platea di potenziali offerenti⁸².

Criteri non adeguati e pertinenti al contratto da affidare sono in ogni caso censurabili dinanzi al giudice amministrativo per illogicità, irragionevolezza e disparità di trattamento tra operatori⁸³.

Per quanto attiene ai criteri motivazionali, cui attenersi per l'attribuzione dei punteggi tra il minimo e il massimo indicati nel bando, com'è già stato detto (v. par. 3.1.1.), a seguito delle modifiche introdotte con il terzo correttivo al Codice (d.lgs. 11 settembre 2008, n. 152, che modifica l'art. 83, comma 5), la commissione aggiudicatrice non può fissarli prima dell'apertura delle offerte. La conseguenza che ne deriva è che questi criteri motivazionali, ove prefissabili, debbano essere inseriti negli atti di gara, con esclusione di qualsivoglia facoltà integrativa da parte della commissione giudicatrice, ciò a garanzia dell'imparzialità della commissione medesima⁸⁴.

Altro aspetto discusso dell'istituto, rilevante sul piano dell'efficacia e dell'efficienza della previsione normativa, riguarda la commissione giudicatrice, prevista come obbligatoria dal Codice in caso di ricorso al criterio in esame.

Va premesso sul punto che il ricorso a una commissione speciale non è imposto dalla Direttiva europea e potrebbe essere ripensato, visto che determina un aggravamento del procedimento e rende più complesso e suscettibile di "contestazioni", l'affidamento dei contratti pubblici. La giurisprudenza amministrativa ha, difatti, dichiarato più volte l'illegittimità di atti di procedure di aggiudicazione in ragione dell'illegittima composizione delle commissioni giudicatrici⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. Corte di Giustizia, 17 settembre 2002, causa C-513/99.

⁸¹ Cfr. sentenza 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *EVG AG*. Si vedano anche le sentenze 24 gennaio 2008, causa C-532/06, *Emm. G. Lianakis AE* e 24 novembre 2005, causa C-331/04, *ATI EAC s.r.l. e Viaggi di Maio s.n.c.*

⁸² Così afferma la Corte di Giustizia nella sentenza 17 settembre 2002, causa C-513/99, cit.

⁸³ In dottrina v. sul punto, S. BACCARINI, G. CHINÉ, R. PROIETTI (a cura di), *Codice dell'appalto pubblico*, Milano, 2011, 948 ss. e ivi riferimenti alla dottrina più autorevole.

⁸⁴ In dottrina v., sul punto, S. Baccarini, G. Chiné, R. Proietti, op. loc. cit.. Così anche la Determina dell'AVCP n. 4 del 2012.

⁸⁵ La giurisprudenza è cospicua e variegata: v., ad es., Cons. St., sez. V, 25 maggio 2010, n. 3312; Cons. St., sez. V, 22 giugno 2012, n. 3682.

2.2. L'accordo bonario

2.2.1. La disciplina dell'accordo bonario nel Codice dei contratti pubblici

L'accordo bonario era già previsto nella disciplina vigente prima del Codice dei contratti pubblici, e precisamente nell'art. 9 del d.l. 3 aprile 1995, n. 101, convertito nella l. 2 giugno 1995, n. 216 (cosiddetta *Merloni-bis*), che aveva introdotto l'art. 31-bis nella l. 11 febbraio 1994, n. 109⁸⁶ (Legge quadro in materia di lavori pubblici), rubricato *norme acceleratorie in materia di contenzioso*, e si applicava solo agli appalti di lavori nei settori ordinari.

L'art. 240 del Codice, che detta la vigente disciplina dell'accordo bonario articolata in ventiquattro commi, ha ripreso la normativa previgente, innovandola in più punti. Ulteriori modifiche successive al Codice sono state apportate, tra l'altro, dal d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53⁸⁷ e dall'art. 4 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106. Nel prosieguo, si illustreranno – in sintesi – i presupposti e le principali caratteristiche dell'accordo bonario, nonché la *ratio* della norma e le sue recenti evoluzioni, nel quadro delle finalità del presente lavoro e dell'attività di valutazione che è stata svolta per indagarne l'efficacia e l'efficienza.

L'accordo bonario, dal punto di vista soggettivo, è applicabile alle amministrazioni aggiudicatrici, agli enti aggiudicatori e ai concessionari⁸⁸ (comma 1). Con riguardo all'ambito oggettivo, l'applicazione dell'istituto è stata estesa dal Codice, in quanto compatibile, ai servizi e alle forniture, nonché ai settori speciali (comma 22). Sull'ambito di applicazione della norma ha inciso, da ultimo, con una rilevante innovazione, l'art. 4 del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, che ha escluso i contratti di lavori – relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi⁸⁹ – affidati a contraente generale. La *ratio* di tale modifica non è stata esplicitata nel corso dell'esame parlamentare, come si evince da un'analisi dei lavori preparatori, ma la portata dell'esclusione si appunta su un profilo soggettivo, essendo riferita al contraente generale e non all'oggetto del contratto, che riguarda i lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti

⁸⁶ Tale articolo era stato novellato dall'art. 7, comma 1, della l. 1° agosto 2002, n. 166, che aveva sostituito il comma 1 dell'art. 31-bis della l. 11 febbraio 1994, n. 109 con i commi 1, 1-bis, 1-ter e 1-quater, ai quali non si era – però – adeguato il regolamento 21 dicembre 1999, n. 554.

⁸⁷ L'art. 44 della l. 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008), che aveva delegato il Governo ad attuare la direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2007, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, aveva esplicitato, tra le sue finalità quella di incentivare il ricorso all'accordo bonario (comma 3, lettera m), numero 1). Il d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53, in attuazione della citata delega, ha previsto: a) requisiti volti a garantire maggiore professionalità per il terzo componente della commissione, che assume le funzioni di presidente (comma 9-bis); b) la decorrenza dalla data di costituzione della commissione del termine di novanta giorni, di cui dispone la commissione per presentare la proposta motivata di accordo bonario (comma 5); c) la riduzione del compenso della commissione (comma 10, su cui ha inciso anche il d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106.); d) la possibilità di adire gli arbitri o il giudice ordinario in caso di fallimento del tentativo di accordo bonario, risultante dal rifiuto espresso della proposta da parte dei soggetti di cui al comma 12, ossia l'esecutore del contratto e la stazione appaltante (comma 16). Non è stata, invece, prevista l'istituzione del mediatore unico cui affidare la procedura di conciliazione, che pure era presente nel testo dello schema di decreto trasmesso alle competenti commissioni parlamentari.

⁸⁸ Il comma 1 si limita a disporre che la norma si applica ai lavori pubblici di cui alla parte II affidati da concessionari.

⁸⁹ Si tratta dei lavori disciplinati dalla Parte II, titolo III, capo IV, del Codice, che regola – secondo quanto disposto dall'articolo 161, comma 1, primo periodo – la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, nonché l'approvazione – secondo quanto previsto dall'art. 179 – dei progetti degli insediamenti produttivi strategici e delle infrastrutture strategiche private di preminente interesse nazionale, individuati a mezzo del programma di cui al comma 1 dell'art. 1 della l. 21 dicembre 2001, n. 443, ossia il Programma delle infrastrutture strategiche (cosiddetta “legge obbiettivo”).

produttivi. In altre parole, non sembra essere precluso il ricorso all'accordo bonario nel caso di affidamento di lavori relativi a infrastrutture strategiche o insediamenti produttivi a concessionari.

L'istituto, come si evince anche dal titolo del previgente art. 31-*bis*, ha una funzione di accelerazione e di eventuale deflazione del contenzioso, in quanto interviene – prima della sua formalizzazione – attraverso uno strumento che, come specificato nella norma, ha “natura di transazione”. Il tentativo di accordo bonario, che può essere esperito non solo in fase di esecuzione del contratto, ma anche dopo la fine dei lavori⁹⁰, si configura come una condizione di procedibilità della domanda arbitrale e dell'azione giudiziaria, come affermato dalla giurisprudenza (v. *infra*) e come previsto dal comma 16 che, alle condizioni ivi indicate⁹¹, disciplina la facoltà di adire gli arbitri o i giudici.

A differenza della transazione disciplinata dall'art. 239 del Codice, l'accordo bonario deve rispettare un articolato procedimento, che può essere attivato solo in presenza di determinati presupposti.

In primo luogo, il presupposto per il ricorso all'accordo bonario è la formulazione di riserve iscritte nei documenti contabili, in misura predeterminata dalla legge, pari almeno al dieci per cento dell'importo del contratto aggiudicato (comma 1). Nel caso dei servizi e delle forniture nei settori ordinari, nonché nei contratti di lavori, servizi e forniture nei settori speciali, l'accordo bonario si applica, qualora a seguito di contestazioni dell'esecutore del contratto verbalizzate nei medesimi documenti contabili, l'importo economico controverso sia non inferiore al dieci per cento dell'importo originariamente stipulato (comma 22). Ciò significa che il valore economico della controversia deve essere significativo in rapporto all'entità dell'appalto, cioè tale da costituire un serio impedimento al regolare prosieguo dei lavori, come rilevato dalla determinazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture 30 maggio 2007, n. 5⁹². La medesima determinazione sottolinea il carattere eccezionale della procedura di accordo bonario rispetto all'ordinaria trattazione delle riserve.

Il procedimento, che riguarda tutte le riserve iscritte fino al momento del loro avvio, può essere reiterato una sola volta, in presenza di riserve iscritte “ulteriori e diverse rispetto a quelle già esaminate”, che raggiungano il 10 per cento dell'importo del contratto. Il limite posto alla possibilità di reiterare il procedimento è presumibilmente connesso all'opportunità di evitare un utilizzo strumentale dell'appalto bonario, anche in considerazione di quanto rilevato dall'Autorità di vigilanza nella determinazione n. 26 del 2002⁹³.

Nella procedura di accordo bonario sono coinvolti più soggetti tra i quali, *in primis*, il direttore dei lavori⁹⁴, che deve dare immediata comunicazione delle riserve al responsabile del procedimento trasmettendo in tempi rapidi una relazione che la norma qualifica come “riservata”.

⁹⁰ Il procedimento, infatti, deve essere attivato dal RUP al ricevimento del certificato di collaudo o di regolare esecuzione, indipendentemente dall'importo economico delle riserve ancora da definirsi (comma 6, per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a 10 milioni di euro, e comma 14, per gli appalti e le concessioni di importo inferiore).

⁹¹ Oltre alla modifica introdotta dal d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53 (vedi nota 82), la facoltà di adire gli arbitri o il giudice ordinario è consentita in caso di inutile decorso dei termini di trenta giorni per accettare o rifiutare la proposta (comma 12) o di sessanta giorni per formulare la proposta di accordo da parte del RUP, nel caso in cui l'appaltatore non proceda alla nomina del componente di propria spettanza nella commissione (comma 13).

⁹² Cfr. Determinazione 30 maggio 2007, n. 5, *Contenzioso in fase di esecuzione: Accordo bonario* disponibile al link http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=2977.

⁹³ http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=1217.

⁹⁴ Le competenze del direttore dei lavori spettano al direttore dell'esecuzione del contratto nelle fattispecie disciplinate dal comma 22.

Il responsabile del procedimento (RUP) svolge una funzione centrale nella procedura, in quanto – al fine di verificare l'esistenza dei presupposti prescritti dalla norma – deve valutare l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento della percentuale del dieci per cento (comma 3). Al responsabile del procedimento, inoltre, spetta la formulazione di una proposta motivata di accordo bonario nel caso di appalti e concessioni di importo inferiore a 10 milioni di euro, in cui non venga promossa la costituzione della commissione (comma 15)⁹⁵. Al di sopra di tale soglia, infatti, il RUP è tenuto a promuovere la costituzione della commissione (comma 5).

Con la l. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008)⁹⁶ è stato inserito un comma 15-*bis*, che definisce le responsabilità per i ritardi nel procedimento, imputabili al responsabile del procedimento o alla commissione⁹⁷.

Sulla proposta di accordo bonario decidono le parti a meno che le stesse non abbiano conferito alla commissione il potere di assumere decisioni vincolanti perfezionando, per conto delle stesse, l'accordo bonario (comma 11).

Per quanto riguarda le più recenti modificazioni della norma, l'art. 4, comma 2, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, oltre a disciplinare la citata esclusione dei contratti affidati a contraente generale dall'applicazione del procedimento di accordo bonario, ha stabilito alcuni termini per conferire tempi certi e celerità al procedimento (commi 5 e 6)⁹⁸. Ulteriori modifiche introdotte dal decreto n. 70 sono volte a un contenimento dei costi, nell'ottica di un risparmio della spesa pubblica; in tal senso deve leggersi l'introduzione di un limite massimo per i compensi della commissione, fissato nell'importo di 65.000 euro (comma 10, secondo periodo)⁹⁹. Da segnalare, infine, la modifica all'art. 240-*bis* del Codice, ad opera dell'art. 4, comma 2, lettera *hh*), del medesimo d.l. 13 maggio 2011, n. 70 che, riguardo alle riserve – che costituiscono il presupposto per l'attivazione del procedimento di accordo bonario – ha stabilito che “l'importo complessivo delle riserve non può in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale” e che “non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che, ai sensi dell'art. 112 e del regolamento, sono stati oggetto di verifica”.

⁹⁵ Al responsabile del procedimento compete – inoltre – la proposta di accordo bonario, anche nel caso in cui il soggetto che ha formulato le riserve non provveda alla nomina del componente di sua spettanza (comma 13).

⁹⁶ E precisamente con l'art. 3, comma 23.

⁹⁷ In particolare, nel caso in cui i termini relativi alla nomina della commissione e alla formulazione della proposta di accordo bonario non siano rispettati a causa di ritardi negli adempimenti del responsabile del procedimento ovvero della commissione, il primo risponde sia sul piano disciplinare, sia a titolo di danno erariale, e la seconda perde qualsiasi diritto al compenso definito dal comma 10.

⁹⁸ In particolare, è stato introdotto, da parte della lettera *gg*), n. 1), che modifica il comma 5 dell'art. 240, un termine di trenta giorni dalla comunicazione del direttore dei lavori sulle riserve entro il quale – per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a dieci milioni di euro – il responsabile del procedimento promuove la costituzione di una commissione, affinché formuli, entro novanta giorni, una proposta motivata di accordo bonario; per i medesimi contratti, il responsabile del procedimento è chiamato a promuovere la costituzione della commissione, indipendentemente dall'importo economico delle riserve ancora da definirsi, entro trenta giorni dal ricevimento del certificato di collaudo o di regolare esecuzione. In tale ipotesi, la proposta motivata della commissione è formulata entro novanta giorni dalla sua costituzione (lettera *gg*), n. 2), che modifica il comma 6 dell'art. 240).

⁹⁹ La disposizione, introdotta dall'art. 4, comma 2, lettera *gg*), n. 3, del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, dispone che tale importo è rivalutabile ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

2.2.2. I dati disponibili e la loro valutazione

Il presente paragrafo si propone di fornire primi riscontri circa il ricorso all'istituto dell'accordo bonario negli appalti di lavori pubblici nel nostro Paese. Per la valutazione del ricorso a tale istituto valgono *a fortiori* i rilievi già formulati circa la limitata disponibilità di informazioni relative all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti di lavori pubblici (cfr. paragrafo 2.1.2). Infatti, per la fase esecutiva, le criticità segnalate sono ancora maggiori: non solo sono presenti i già citati limiti circa l'accessibilità dei dati¹⁰⁰, ma – come dimostrato in alcuni studi recenti – tali informazioni sono estremamente lacunose¹⁰¹.

Non è stato, quindi, possibile condurre una vera e propria analisi empirica circa il ricorso all'accordo bonario, ma ci si è basati sui principali provvedimenti adottati dall'AVCP in materia. In particolare, si è fatto riferimento: i) alla ricognizione dei 649 accordi bonari acquisiti dall'AVCP nel periodo 1999-2004, i cui risultati sono contenuti nella Determinazione 30 maggio 2007, n. 5; ii) alle Deliberazioni emanate dall'AVCP dal 2010 a oggi, nelle quali sia stato affrontato l'istituto dell'accordo bonario.

a) La Determinazione dell'AVCP 5 del 2007.

Tale Determinazione, emanata nel periodo di transizione dalla legge Merloni (l. 11 febbraio 1994, n. 109) al Codice dei contratti pubblici, contiene un'analisi di 649 accordi bonari acquisiti dall'AVCP nel periodo 1999-2004¹⁰². La ricognizione ha evidenziato l'esistenza di un uso improprio dell'istituto, testimoniato dalla presenza di alcune circostanze ricorrenti: i) l'ammontare riconosciuto in sede di accordo bonario notevolmente inferiore alle pretese iscritte a riserva (e inferiore, altresì, alla soglia del 10% dell'importo contrattuale); ii) il ricorrere, da parte di alcune imprese, sistematicamente a tale procedura, avanzando sempre le medesime riserve (essenzialmente carenza progettuale, sorpresa geologica, andamento anomalo del cantiere); iii) l'elevata percentuale del ribasso generalmente offerto in sede di gara.

In particolare, quanto alla prima circostanza, l'importo degli accordi acquisiti dall'Autorità varia da un decimo a un terzo dell'iniziale richiesta formulata dall'impresa nella quasi totalità dei casi; solo un'esigua percentuale di accordi bonari (16 su 649) si è conclusa con il riconoscimento all'impresa di una somma prossima a quella inizialmente richiesta (80%-100% dell'importo richiesto)¹⁰³. Inoltre, con riferimento al terzo profilo, è emersa una stretta relazione tra il ricorso all'accordo bonario e il forte ribasso (in genere superiore al 20%) offerto in sede di gara. L'accordo bonario è

¹⁰⁰ Come già segnalato (cfr. paragrafo 2.1.2), solo quest'anno è stato attivato il primo portale degli appalti pubblici in Italia (c.d. Portale Trasparenza), che rende pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all'AVCP ai sensi dell'art. 7, comma 8, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, relativamente – però – alle sole gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011.

¹⁰¹ Cfr. F. DECAROLIS, C. GIORGIANTONIO e G. PALUMBO, *La realizzazione delle opere pubbliche*, in *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Seminari e convegni n. 7, Banca d'Italia, 2012.

¹⁰² Naturalmente, dato l'ambito temporale di riferimento, la ricognizione condotta non può fornire indicazioni circa gli effetti e l'efficacia delle modifiche che hanno interessato, più di recente, l'istituto dell'accordo bonario, alcune delle quali introdotte anche in virtù dei rilievi mossi dall'AVCP con la Determinazione 30 maggio 2007, n. 5: in particolare, i) quelle di cui al d.lgs. 20 marzo 2010, n. 53 e ii) quelle da ultimo recate dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106 (sulle quali si rimanda al precedente paragrafo).

¹⁰³ In sostanza, si è registrata un'applicazione distorta dell'accordo bonario, che pur essendo, nelle previsioni del legislatore, istituto di carattere eccezionale destinato a risolvere situazioni di particolare criticità, è stato spesso strumentalmente utilizzato dalle imprese per pervenire, in tempi brevi, al riconoscimento di determinate richieste economiche.

apparso, pertanto, strumentalmente utilizzato dalle imprese per correggere la formulazione di offerte non pienamente ponderate in sede di appalto o, comunque, per recuperare parte del ribasso offerto.

b) I provvedimenti emanati dall'AVCP.

Per il periodo successivo all'adozione della Determinazione 5 del 2007, non essendo disponibili ricognizioni sistematiche di un numero significativo di accordi bonari, si è provveduto all'analisi dei provvedimenti – emanati dall'Autorità dall'anno 2010 ad oggi – nei quali sia stato affrontato l'istituto dell'accordo bonario, per un totale di 12 Deliberazioni (cfr. Documento Allegato *sub* III, C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, *L'accordo bonario*, AVCP, 2013)¹⁰⁴.

Tali provvedimenti riguardano, quasi esclusivamente, gli appalti di lavori (10 casi su 12), con l'esclusione della Deliberazione 8/2012 (concessione di costruzione e gestione) e la Deliberazione 70/2010 (appalto di servizi).

Per quanto concerne l'importo dei contratti oggetto delle Deliberazioni esaminate, si evidenzia la presenza di appalti le cui aggiudicazioni vanno da alcuni milioni di euro (3, per lo più per la realizzazione di opere pubbliche a carattere comunale) a diverse centinaia di milioni per importanti infrastrutture di viabilità (3 tratte stradali e 1 metropolitana) o di servizio (un ospedale, 2 centri congresso e 2 interventi di ristrutturazioni e valorizzazioni di edifici pubblici). Anche la tipologia e il numero delle riserve formulate – laddove evidenziate nel provvedimento assunto dall'Autorità – risultano proporzionate alle dimensioni del contratto e arrivano, nei casi in cui il monte riserve è più cospicuo, a sfiorare o superare i cento milioni di euro (cfr., rispettivamente, la Deliberazione 65/2011 e la Deliberazione 8/2012).

Con riferimento all'esito della procedura, accanto ai casi di accoglimento delle richieste formulate dall'appaltatore, seppure per importi molto più contenuti (dell'ordine di un decimo) rispetto a quelli originariamente richiesti (6 casi), sono riscontrabili: *i*) tre casi nei quali non è stato comunicato l'esito della procedura; *ii*) un caso nel quale la procedura, seppure iniziata, è stata interrotta per conclusione anticipata del contratto (in tali circostanze le doglianze sono divenute oggetto di ricorso giudiziario o arbitrale); *iii*) un caso nel quale la stazione appaltante, pur ricorrendo i presupposti previsti dalla norma, non ha dato seguito alle richieste dell'appaltatore, non attivando la procedura di accordo bonario; *iv*) un caso nel quale sono state rigettate (ai fini della procedura di accordo bonario) le riserve dell'appaltatore perché inammissibili e infondate, salvo proporre un atto transattivo avente ad oggetto le medesime questioni.

In 4 casi, all'esito dell'esame dei comportamenti tenuti nel corso dell'esecuzione del contratto, l'Autorità ha provveduto a segnalare le vicende sottese alle Deliberazioni alle competenti Procure regionali della Corte dei Conti.

Emerge quindi, almeno con riferimento alle situazioni che hanno visto il coinvolgimento dell'AVCP e che sono state oggetto di esame, la perdurante presenza di numerose criticità riguardanti, principalmente, il rispetto da parte delle stazioni appaltanti delle fasi in cui la procedura di accordo bonario viene, dal legislatore, ripartita (cfr. Documento Allegato *sub* III, "C. Callopoli, A. Cucchiarelli e S. Levstik, *L'accordo bonario*, AVCP, 2013"). In molti casi, infatti, si evi-

¹⁰⁴ Il campione, selezionato e fornito dalla stessa AVCP, ha – in particolare – a oggetto le seguenti deliberazioni: 23.09.2010, n. 52; 16.11.2010, n. 70; 01.12.2010, n. 74; 26.01.2011, n. 10; 23.02.2011, n. 23; 09.03.2011, n. 31; 04.05.2011, n. 48; 22.06.2011, n. 63; 06.07.2011, n. 65; 26.10.2011, n. 94; 25.01.2012, n. 8; 03.05.2012, n. 45. Si rileva, altresì, come tutti i casi affrontati siano soggetti alla disciplina previgente l'entrata in vigore delle modifiche recate dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, convertito nella l. 12 luglio 2011, n. 106. Il campione ha un valore puramente indicativo e un ambito estremamente parziale, coprendo esclusivamente i casi di ricorso al procedimento di accordo bonario che abbiano visto il coinvolgimento dell'AVCP nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza.

denziano comportamenti delle amministrazioni che, nonostante il dettato normativo, procedono senza tenere conto dei tempi cui dovrebbero essere vincolate, né dei passaggi logico-formali necessari. Tali comportamenti sconfinano nell'arbitrarietà della stazione appaltante laddove, ad esempio, si procede alla definizione delle controversie in forma transattiva, di fatto “saltando” la procedura di accordo bonario o, nel caso più eclatante già citato, procedendo a rigettare (ai fini della procedura di accordo bonario) le riserve dell'appaltatore perché inammissibili e infondate, per poi proporre un atto transattivo avente ad oggetto le medesime questioni.

2.2.3. *Le opinioni e i dati emergenti dalla consultazione*

Oltre all'analisi dei dati e delle informazioni contenuti negli atti dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (illustrata nel precedente paragrafo), l'attività di valutazione dell'istituto dell'accordo bonario si è svolta attraverso la consultazione di alcuni soggetti operanti nel settore delle infrastrutture, dal lato sia delle stazioni appaltanti (grazie alla partecipazione e ai contributi di rappresentanti di ANAS S.p.A. e Autostrade per l'Italia S.p.A.), sia delle imprese che realizzano le infrastrutture (grazie alla partecipazione e ai contributi di rappresentanti di AGI, ANCE e ANCP-Legacoop).

La consultazione si è svolta sia mediante riunioni plenarie e audizioni, impostate in maniera da permettere il confronto tra le diverse opinioni degli interlocutori, sia tramite la compilazione di un'apposita griglia di valutazione, attraverso la quale sono state acquisite le informazioni e i punti di vista dei predetti soggetti relativamente al funzionamento dell'istituto in oggetto. La valutazione è stata basata principalmente sui seguenti parametri: i) rilevanza; ii) efficacia; iii) efficienza; iv) effetti distributivi; v) accettabilità degli eventuali costi. Si riassumono di seguito i principali risultati.

a) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti da ANAS.

La società ANAS ha compilato la griglia di valutazione anche con dati e informazioni basati sulla propria esperienza nella veste di stazione appaltante di cui si dà conto nel prosieguo.

L'ANAS reputa tuttora valide e di assoluta rilevanza le finalità alla base dell'accordo bonario, volte a deflazionare il contenzioso civile e a risparmiare i tempi e i costi di composizione delle controversie; tali finalità sono tanto più valide a fronte di un sistema ordinario di giurisdizione caratterizzato da tempi lunghi. Per tale ragione, ANAS rileva la necessità di adottare misure *ad hoc* per l'ulteriore implementazione dell'istituto.

Sotto il profilo dell'efficacia, ANAS ritiene che l'accordo bonario abbia rappresentato una misura adeguata al raggiungimento degli obiettivi deflattivi del contenzioso a essa sottostanti, in ragione della natura obbligatoria e pregiudiziale del tentativo di addivenire al medesimo accordo rispetto alla proposizione dell'azione giudiziaria o della domanda arbitrale, come peraltro affermato in maniera inequivoca anche dalla giurisprudenza (v. *infra*). Ciononostante, ad avviso di ANAS, permangono alcuni profili problematici che attengono all'applicazione dell'accordo bonario e che riguardano, per un verso, la “debolezza” della figura del responsabile del procedimento (R.U.P.) in rapporto alla delicatezza delle funzioni che è deputato a svolgere¹⁰⁵; e, per l'altro, il possibile uso distorto di tale istituto da parte delle

¹⁰⁵ Si ricorda, infatti, che al RUP compete la delicata valutazione circa l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve, ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore necessario per accedere alla procedura accelerata di definizione bonaria delle controversie. Inoltre, nei casi in cui l'importo dell'appalto non sia superiore a 10 milioni di euro, spetta sempre al RUP la predisposizione della proposta di accordo bonario.

imprese, che è stato evidenziato nell'analisi condotta dall'Autorità nella determinazione n. 5 del 2007¹⁰⁶.

Per quanto concerne la valutazione del parametro dell'efficienza della norma, ANAS rileva che i benefici conseguiti dall'applicazione della medesima, in termini di costi e di tempi di definizione delle controversie, appaiono di gran lunga superiori rispetto ai costi della sua attivazione. Nella sua esperienza interna, ANAS ha rilevato che la composizione di una controversia in fase esecutiva mediante il ricorso alla procedura di accordo bonario si conclude (di regola) entro il termine di un anno dall'attivazione della procedura medesima, anziché nell'arco di una pluralità di anni, come accade nel caso di ricorso ad arbitrato o all'autorità giudiziaria. Con riguardo agli importi riconosciuti in sede di composizione bonaria della controversia, è stata registrata spesso una significativa discrepanza tra gli importi iscritti a titolo di riserva e quelli riconosciuti in esito alla procedura (che si attestano su una percentuale media corrispondente al 15% della pretesa iniziale).

In considerazione della necessità di sostenere l'attività del RUP, ANAS – interpretando cautelativamente le norme regolatrici dell'accordo bonario – sottopone, in conformità a una propria articolata procedura interna, gli accordi alla verifica di un organo interno misto tecnico-legale, inserito all'interno dell'unità organizzativa preposta alla fase di realizzazione delle opere – la c.d. Unità Riserve – che esprime il proprio parere tecnico-legale, non vincolante, nei termini prescritti dalle vigenti procedure.

In linea con quanto sperimentato al suo interno, pertanto, ANAS formula una proposta allo scopo di fronteggiare le problematiche insorte in sede di applicazione, che si traduce nella necessità di un supporto all'attività del RUP, sia in sede di valutazione in ordine all'ammissibilità e alla fondatezza delle riserve, sia in sede di predisposizione della proposta di accordo bonario (se di sua competenza), mediante l'acquisizione di pareri da parte di strutture tecniche a ciò preposte.

In ordine alla ripartizione dei costi e dei benefici derivanti dall'applicazione della norma, ANAS ritiene che siano equamente distribuiti tra i destinatari della norma medesima.

Quanto alle modifiche introdotte dal d.l. 13 maggio 2011, n. 70, che sono anche volte a un contenimento della spesa pubblica, non è ancora possibile valutarne l'effettiva portata. Con specifico riferimento all'introduzione di un limite massimo alle riserve (che non può in ogni caso superare il 20% dell'importo contrattuale) da parte del citato d.l. 13 maggio 2011, n. 70, ANAS suggerisce di valutare la possibilità di un chiarimento circa l'effettivo ambito di applicazione dell'articolo 240-*bis* del Codice, come novellato da tale decreto legge, circoscrivendo l'operatività della “soglia” ivi prevista al solo importo delle riserve per le quali l'appaltatore può ottenere un riconoscimento in sede di accordo bonario, non già al complessivo importo delle riserve che possono essere iscritte e per le quali resta possibile comunque agire davanti all'autorità giudiziaria, escludendo le riserve che risultino iscritte per eventi imprevisi e imprevedibili non riconducibili a fatto dell'impresa.

¹⁰⁶ Si veda il paragrafo 2.2.1.

b) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti dall'ANCE.

Al fine di valutare l'attuazione e le eventuali criticità dell'istituto, l'ANCE ha predisposto un questionario – trasmesso alle imprese associate ai fini di una prima valutazione della norma – articolato in una serie di domande finalizzate ad acquisire informazioni relativamente al ricorso all'accordo bonario e alla tempistica di svolgimento della procedura a far data dalla richiesta, nonché alla convenienza dell'istituto per l'impresa e alle problematiche risolte con l'accordo bonario comparate con il ricorso al giudizio ordinario o arbitrale.

Anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolte in risposta al predetto questionario, l'ANCE ha compilato la griglia di valutazione, di cui nel prosieguo si riferiscono gli elementi più importanti, con specifico riferimento ai parametri della rilevanza, dell'efficienza e dell'efficacia della norma.

L'ANCE ritiene ancora fortemente rilevanti le finalità dell'istituto dell'accordo bonario, anche in quanto applicabile alla maggior parte delle tipologie dei contratti, e validi i principi stabiliti nell'articolo 240 del Codice.

Sotto il profilo dell'efficacia, l'accordo bonario è considerato dagli operatori un utile e conveniente strumento, se tempestivo, per risolvere le controversie sia economiche, sia tecniche. Il principale problema segnalato, in alcuni casi, dagli operatori è quello dei tempi necessari per concludere l'accordo bonario, che si attestano su una media i cui valori sono compresi tra dodici e diciotto mesi. Le prime rilevazioni elaborate sulla base delle risposte delle imprese mostrano che la percentuale di problematiche risolte con accordo bonario, rispetto a quelle risolte con giudizio ordinario o arbitrale, oscilla tra il 20 e il 50%. In proposito, l'ANCE reputa opportuno prevedere una riduzione dei tempi a disposizione dei soggetti, che sono i principali attori della procedura (RUP, direttore dei lavori) e un sistema sanzionatorio più efficace in caso di mancato rispetto dei tempi previsti, che si tradurrebbe in un aumento dei costi a carico delle amministrazioni, il cui risarcimento finale dovrebbe essere posto a carico dei funzionari.

Ulteriori profili problematici attengono al ruolo del RUP nella valutazione della non manifesta infondatezza delle riserve e alla non accessibilità della relazione del direttore dei lavori.

Con riguardo all'efficienza dell'istituto, anche sulla base delle risposte delle imprese associate, l'ANCE rileva che l'accordo bonario non è sempre più semplice e veloce rispetto ad altri tipi di procedure, atteso che – nel 30% delle procedure di accordo bonario avviate – si è comunque giunti a una risoluzione arbitrale. Dalle rilevazioni emerge, inoltre, che l'importo riconosciuto nell'accordo è spesso inferiore a quello che si potrebbe ottenere con un giudizio ordinario: in particolare, la percentuale di accoglimento della richiesta presentata dall'impresa è compresa tra il 10 ed il 30%.

L'ANCE, infine, ritiene equamente distribuiti i costi e i benefici tra i diversi destinatari della norma, anche se alcune lentezze riscontrate nella fase attuativa, a suo avviso, sbilanciano gli effetti a favore della stazione appaltante. Quanto al ricorso all'accordo bonario, viene segnalato uno scarso interesse per tale istituto da parte di alcune stazioni appaltanti.

c) Gli elementi di informazione e di valutazione forniti dall'AGI.

L'AGI ha compilato la griglia di valutazione che, anche sulla base di un'interlocuzione con le imprese associate, fa riferimento ad appalti di elevato importo e impegno realizzativo.

In primo luogo, l'AGI ritiene che il problema iniziale, affrontato con l'introduzione dell'accordo bonario, ha registrato una positiva evoluzione dopo alcune questioni insorte nella prima fase applicativa e reputa, pertanto, tuttora rilevanti le finalità della norma e validi i principi ad essa sottostanti.

L'AGI ritiene, inoltre, che la norma abbia perseguito i suoi obiettivi specialmente a partire dall'entrata in vigore delle successive modificazioni relative, per un verso, al supporto al RUP da parte della Commissione che esprime parere sulle riserve; e, per l'altro, all'introduzione di tempistiche certe e vincolanti per l'avvio della procedura. Nel rilevare che i profili problematici ancora esistenti dipendono, tra l'altro, dall'applicazione dell'istituto da parte di alcune committenze, l'AGI esprime perplessità circa l'esclusione dell'applicazione della norma al contraente generale¹⁰⁷, che – a suo avviso – andrebbe rimossa.

L'AGI reputa, infatti, l'istituto dell'accordo bonario lo strumento più efficace per deflazionare il contenzioso e, per tale ragione, esprime analoghe perplessità con riguardo alle modifiche normative connesse alla fissazione di un tetto alle riserve, di cui all'art. 240-*bis* del Codice, in quanto – a suo avviso – appaiono suscettibili di incrementare il contenzioso ordinario, specie con le controversie non risolubili attraverso le riserve e l'accordo bonario, e i relativi tempi e costi.

Ad avviso dell'AGI, un ulteriore miglioramento sul piano procedurale potrebbe essere perseguito con l'eliminazione del preventivo giudizio di ammissibilità e non manifesta infondatezza delle riserve, ai fini dell'effettivo raggiungimento del richiesto limite di valore (10% dell'importo contrattuale), in considerazione del fatto che – rileva l'AGI – nel caso in cui il giudizio di inammissibilità dovesse riguardare una parte soltanto delle riserve iscritte, non è chiara quale possa essere la sorte di quelle restanti, considerato anche che il procedimento può essere riproposto per una sola volta e – comunque – quando le riserve iscritte, ulteriori e diverse rispetto a quelle già esaminate, raggiungano nuovamente l'importo del 10%.

Una valutazione positiva viene, infine, espressa in ordine all'impatto economico dell'istituto dell'accordo bonario, per gli effetti sugli investimenti conseguenti a un approccio al contenzioso prima della sua formalizzazione. Una massimizzazione degli effetti della norma è attesa dall'implementazione di procedure di controllo interno da parte della committenza e dall'applicazione della norma che limita i compensi dei componenti delle commissioni¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Introdotta dall'art. 4, comma 2, lettera gg) del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 al comma 1 dell'art. 240.

¹⁰⁸ Che non possono superare l'importo di 65.000 euro.

2.2.4. La valutazione dell'istituto alla luce della giurisprudenza e degli interventi dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici

L'accordo bonario è uno strumento stragiudiziale di definizione delle liti, volto a comporre, in corso d'opera, conflitti originati da riserve proposte dall'appaltatore nei confronti della stazione appaltante.

La norma in tema di accordo bonario assume una notevole importanza, collocandosi in apertura della parte V del Codice, dedicata al contenzioso, a seguito di quella sulla transazione¹⁰⁹ ed è stata oggetto di valutazione da parte di alcune pronunce giurisprudenziali e dell'Autorità di settore (AVCP).

La previsione normativa ha superato il vaglio di Corte cost. 23 novembre 2007, n. 401, che ha ritenuto legittima la norma perché rientrante nella materia “*giurisdizione (...) e giustizia amministrativa*”, che l'art.117 Cost. attribuisce alla competenza legislativa statale esclusiva¹¹⁰.

Successivamente, tuttavia, la Consulta ha ritenuto che l'istituto dell'accordo bonario per la risoluzione delle riserve «non rientra nella materia della giustizia amministrativa, attenendo alla fase dell'organizzazione amministrativa dell'ente provinciale¹¹¹».

L'istituto ha finalità di accelerazione e di eventuale deflazione del contenzioso attraverso un meccanismo di conciliazione avente natura negoziale, che si contrappone alla risoluzione in via amministrativa; pertanto, ove le parti non raggiungano l'accordo, anche se a causa del silenzio e dell'inerzia serbati dall'amministrazione sul punto, decorsi i termini previsti, l'appaltatore ha la potestà/diritto di adire – ove previsto – la giustizia arbitrale¹¹².

¹⁰⁹ Il Consiglio di Stato ha segnalato che «l'istituto della transazione nell'ampia possibilità di utilizzo prevista dalla norma (cfr. comma 1: “... le controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, possono sempre essere risolte mediante transazione nel rispetto del Codice civile”) appare destinato ad erodere spazi di utilizzazione all'istituto dell'accordo bonario che, però, è munito di ben più ampie garanzie procedurali» (Cons. St., sez. consultiva atti normativi, parere 6 febbraio 2006, n. 355). Pertanto, lo strumento dell'accordo bonario, applicabile alle sole contestazioni di natura contabile derivanti dalle riserve, finisce per conferire carattere residuale, in tali casi, alla transazione (Cfr. L. D'Ottavi, A. Iacoangeli, L'accordo bonario, in I contratti pubblici. Nuovo commentario alla disciplina degli appalti, a cura di F. Nardocci, L. D'Ottavi, Rimini, 2012, pag.1237).

¹¹⁰ Più in particolare, la regione Veneto impugnava i commi 9 e 10 dell'art. 240, sostenendo che «le norme denunciate disciplinerebbero «in modo eccessivamente analitico aspetti prettamente organizzativi dell'istituto dell'accordo bonario, precludendo alle Regioni qualsiasi possibilità di dettare sul punto una propria autonoma disciplina». Questione ritenuta inammissibile dalla Corte in quanto “le norme specificamente censurate riguardano, da un lato, le modalità di nomina del terzo componente dell'apposita commissione avente il compito di effettuare una proposta motivata di accordo in relazione alle riserve iscritte (comma 9); dall'altro, la disciplina dei compensi spettanti ai commissari. Tali norme disciplinano, in via prevalente, aspetti riconducibili al sistema del contenzioso rientrante nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale» (cfr. Corte Cost., 23 novembre 2007, n. 401).

¹¹¹ Nel caso di specie, veniva impugnato l'art. 90 della l. prov. di Trento 24 luglio 2008, n. 10, che introduce l'art. 58.12 nella l. prov. 10 settembre 1993, n. 26, relativo alle riserve dell'appaltatore e alle contestazioni tra quest'ultimo e l'amministrazione aggiudicatrice, nella misura in cui disciplina l'accordo bonario e il ricorso amministrativo alla Giunta provinciale, entrambi strumenti alternativi di risoluzione delle liti, sul presupposto che invaderebbe la materia «giustizia amministrativa» che rientra nella legislazione statale esclusiva. Tale previsione è stata invece considerata costituzionalmente legittima (cfr. Corte Cost., 12 febbraio 2010, n. 45).

¹¹² Cfr. Lodo Roma 24 luglio 2008 n. 105; lodo Roma 2 novembre 2005, n. 60; lodo Roma 8 novembre 2006, n. 96; lodo Roma 22 dicembre 2005, n. 80.

L'AVCP ha chiarito che la peculiarità dell'istituto è quella di risolvere in maniera celere il contenzioso insorto tra le parti a seguito di apposizione di riserve su registro di contabilità¹¹³. Nel contempo, come già segnalato (cfr. il precedente paragrafo 2.2.2), ha denunciato un'applicazione distorta dell'istituto, essendo spesso utilizzato strumentalmente dall'appaltatore, per ottenere, in tempi brevi, il riconoscimento di richieste economiche e/o correggere la formulazione di offerte non pienamente ponderate in sede di appalto o recuperare parte del ribasso offerto¹¹⁴.

L'AVCP ha, anche, precisato le condizioni di ammissibilità per il ricorso all'istituto, già individuate dalla normativa in materia.

In primo luogo, come si è già anticipato, il ricorso a questa procedura accelerata di componimento bonario del contenzioso, che presuppone l'iscrizione di riserve¹¹⁵ sui documenti contabili¹¹⁶, è ammesso solo «quando l'ammontare delle riserve superi in percentuale il 10% dell'importo contrattuale»¹¹⁷. Pertanto, il responsabile del procedimento deve valutare attentamente la fondatezza e ammissibilità delle riserve, anche attraverso l'ausilio di professionisti, quando si tratta di riserve ad alta specificità tecnica o giuridica. Non deve quindi procedere con lo strumento dell'accordo bonario, ma richiedere al progettista o al direttore dei lavori una perizia di variante, quando le riserve attengono a circostanze imprevedibili o ad errori o omissioni nella redazione del progetto.

In giurisprudenza, è parso necessario precisare che, nel caso di presentazione di riserve, la stazione appaltante può disattendere il parere del responsabile del procedimento e chiederne uno suppletivo a un soggetto esterno alla PA. La necessità del “parere esterno” non è, infatti, circoscritta – secondo quando ritenuto dalla Corte dei Conti – a casi particolari, nei quali nessun soggetto interno sarebbe in grado di fornire il parere¹¹⁸.

In secondo luogo, non è ammesso – da parte delle stazioni appaltanti – il ricorso a un “accordo bonario parziale” ovvero limitato alla risoluzione di alcune delle riserve iscritte, rinviando alla fase conclusiva dell'appalto una valutazione complessiva delle altre¹¹⁹, dal momento che il procedimento deve riguardare tutte le riserve iscritte fino al momento del suo avvio.

Una volta verificata la sussistenza dei presupposti per il ricorso all'istituto, il tentativo di accordo bonario costituisce una procedura che l'amministrazione ha il dovere di attivare e si configura come una condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Pertanto, rappresenta un passaggio che deve precedere il ricorso al procedimento arbitrale¹²⁰.

Più in particolare, il suo mancato esperimento determina un'improcedibilità solo temporanea della domanda e – dunque – non ostacola lo svolgimento del procedimento arbitrale e l'emissione del lodo quando, pur dopo la notifica della

¹¹³ Cfr. AVCP deliberazione 17 settembre 2003, n. 249.

¹¹⁴ Cfr. AVCP determinazione 30 maggio 2007, n. 5. Vd., anche, l'intervento del Presidente Giampaolino all'audizione presso le commissioni II e VII della Camera dei Deputati sull'attuazione della Direttiva 2007/66/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti dell'11 febbraio 2010.

¹¹⁵ Sulla natura contestativa delle riserve vd. A. CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano 2004; M. MAZZONE, C. LORIA, *Manuale di diritto dei lavori pubblici*, Milano, 2011. Sul procedimento di accordo bonario R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Codice degli appalti pubblici*, Roma, 2012.

¹¹⁶ V., anche, TAR Bari, sez. I, 23 gennaio 2002, n. 467.

¹¹⁷ Cfr. AVCP determinazione 30 maggio 2007, n. 5.

¹¹⁸ Cfr. Corte dei Conti, Lombardia, sezione giurisdizionale, 13 maggio 2008, n. 283.

¹¹⁹ Cfr. AVCP, determinazione 5 dicembre 2001, n. 22.

¹²⁰ Cfr. Cass.civ., sez. I, 7 marzo 2007, n. 5274.

domanda di arbitrato, sia decorso il termine di novanta giorni entro il quale l'Amministrazione è tenuta a formulare la proposta di accordo bonario¹²¹.

Infatti, l'infruttuoso decorso del termine per esperire la procedura di accordo bonario fa sì che l'appaltatore sia abilitato a promuovere un eventuale giudizio, non potendo il suo diritto di difesa essere condizionato a un adempimento meramente potestativo riferibile all'altro contraente¹²².

L'AVCP ha fornito indicazioni anche con riguardo alla natura dei termini previsti dalla procedura di accordo bonario. Da una parte, l'Autorità ne ha riconosciuto la natura ordinatoria, con conseguente impossibilità per l'appaltatore di attivare innanzi all'organo giurisdizionale amministrativo la procedura del silenzio inadempienza; dall'altra, ha sottolineato la non conformità alla norma sull'accordo bonario di una procedura conclusa dalla stazione appaltante con consistente ritardo, essendo ciò contrario alla *ratio* della norma stessa¹²³.

La giurisprudenza amministrativa in materia di accordo bonario si è espressa limitatamente sulla natura giuridica delle relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore, nonché in materia di accesso a tali atti. È stata più volte chiarita dal Consiglio di Stato la natura riservata di queste relazioni ed è stato considerato legittimo il diniego di accesso alle stesse¹²⁴.

La *ratio* di questo diniego si rinviene nella funzione delle relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore quali strumenti di tutela degli interessi della stazione appaltante, utilizzabili nel caso venga poi instaurata la procedura contenziosa. Perciò, essendo atti strumentali a un'eventuale difesa successiva, devono – in questa fase – rimanere segreti. Si ritiene, poi, che la conoscenza indiretta che l'appaltatore possa eventualmente acquisire del contenuto delle relazioni tramite il proprio rappresentante in seno alla Commissione per l'accordo bonario, non equivale alla disponibilità materiale dei relativi documenti, che caratterizza e qualifica il diritto di accesso¹²⁵.

Come ribadito dall'Adunanza plenaria 13 settembre 2007, n. 11, nel vietare l'accesso e ogni altra forma di divulgazione, l'art. 13 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 equipara le relazioni del direttore dei lavori e del collaudatore ai "*pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del presente Codice*". Pertanto, anch'essi non sono ostensibili, perché riferiti a un contenzioso potenziale o attuale con l'appaltatore e investiti dalle stesse esigenze di riservatezza che tutelano le ragioni di ordine patrimoniale della stazione appaltante.

In sintesi, la finalità delle relazioni del direttore dei lavori e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve dell'impresa, è quella di offrire alla stazione appaltante il resoconto delle vicende relative all'esecuzione dei lavori appaltati, e – pertanto – si deve escludere che esse rispondano all'interesse di ambedue le parti contrattuali. Tali documenti sono prodotti a sostegno dell'amministrazione che si opponga alle richieste dell'appaltatore; si inseriscono in una controversia in atto o potenziale tra l'amministrazione e l'appaltatore concernente l'esecuzione del contratto, nel-

¹²¹ Cfr. Cass.civ., sez. I, 7 marzo 2007, n. 5274; Cass.civ., sez. I, 2 luglio 2007, n. 14971.

¹²² Cfr. Lodo Roma 30 marzo 2009 n. 45.

¹²³ Cfr. AVCP determinazione 5 dicembre 2001, n. 22.

¹²⁴ Cfr. Cons. St., Ad. plen., 13 settembre 2007, n. 11; Cons. St., sez. consultiva atti normativi, parere, 6 febbraio 2006, n. 355; Cons. St., 26 aprile 2005, n. 1916; Cons. St., sez. V, 15 aprile 2004, n. 2163, nonché da ultimo TAR Lazio, sez. I, 18 ottobre 2011, n. 8013.

¹²⁵ Cfr. Cons. St., Ad. plen., 13 settembre 2007, n. 11.

la quale si fronteggiano anche interessi di natura patrimoniale e che solo indirettamente, per le possibili conseguenze sulla finanza pubblica, presentano riflessi di ordine pubblicistico.

La Plenaria, più in particolare, evidenzia poi che – seppure l'accesso sia ritenuto esercitabile anche nei confronti dell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione, attraverso la quale essa persegua le proprie finalità istituzionali (come da sentenza del 22 aprile 1999 n. 4) – le esigenze di trasparenza, che agevolano il concreto perseguimento dei valori costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità, fondanti l'art. 22 della l. 7 agosto 1990, n. 241, hanno trovato l'espresso limite nelle eccezioni tassativamente previste dalla legge.

Diverso discorso, però andrebbe fatto per la relazione del responsabile del procedimento che, anche quando fornisca un parere sulla fondatezza delle riserve, si colloca nel contesto di un procedimento amministrativo ed è supporto istruttorio alla determinazione definitiva sulle domande dell'appaltatore. In tal senso, non costituisce un parere rilasciato da un soggetto terzo, provenendo da un ufficio della stessa amministrazione e, non rientrando tra le eccezioni tassativamente indicate dalla legge, deve ritenersi atto accessibile¹²⁶.

Alla luce delle considerazioni su esposte, occorre – infine – chiedersi se si debba riconoscere in capo all'appaltatore una posizione di interesse legittimo o di diritto soggettivo, a fronte dell'osservanza – da parte dell'Amministrazione – delle norme procedurali che regolano la definizione bonaria delle controversie in materia di riserve.

Per una parte della dottrina, in caso di inerzia dell'amministrazione o di rifiuto di avviare il procedimento, l'appaltatore potrebbe adire il giudice amministrativo, al fine di far dichiarare l'obbligo dell'Amministrazione di attivare il relativo procedimento (azione avverso il silenzio)¹²⁷. Sebbene l'accordo abbia natura privatistica, la sua funzionalizzazione al perseguimento di interessi pubblici conferirebbe al procedimento natura pubblicistica e alla posizione giuridica dell'appaltatore la consistenza di interesse legittimo pretensivo¹²⁸.

Per altra parte della dottrina, dal momento che l'accordo bonario si inserisce in sede di esecuzione del contratto e costituisce una decisione negoziale, non sarebbe ipotizzabile la sussistenza di interessi legittimi in assenza di poteri autoritativi della stazione appaltante. Se l'amministrazione omette il tentativo di accordo bonario, come nel caso in cui il tentativo fallisca, l'appaltatore potrà – comunque – ricorrere all'azione giudiziaria o all'arbitrato¹²⁹.

¹²⁶ Cfr. TAR Lombardia, Milano, 24 ottobre 2011, n. 2530.

¹²⁷ V., anche, giurisprudenza isolata del TAR Sicilia, Catania, sez. I, 17 aprile 2003, n. 661.

¹²⁸ Per la dottrina orientata in tal senso cfr. R. DE NICTOLIS, *Il nuovo contenzioso in materia di appalti pubblici*, Milano, 2007; F. ASTONE, *Strumenti di tutela e forme di risoluzione bonaria del contenzioso nel codice dei contratti pubblici*, in www.giustamm.it, 2007; M. G. AMORIZZO, *L'accordo bonario*, in AA.VV., *La tutela in tema di appalti pubblici*, Napoli, 2007.

¹²⁹ In tal senso, cfr. P. DE LISE, *Commento all'art. 31bis l. Merloni*, in AA.VV., *Commento alla legge quadro sui lavori pubblici fino alla Merloni ter*, a cura di L. GIAMPAOLINO, M.A. SANDULLI, G. STANCANELLI, Milano 1999; L. D'OTTAVI, A. IACOANGELI, *L'accordo bonario*, in *I contratti pubblici. Nuovo commentario alla disciplina degli appalti*, a cura di F. NARDOCCI, L. D'OTTAVI, Rimini, 2012; E. BARBIERI, *Considerazione sull'accordo bonario in materia di appalto di lavori pubblici*, in *Riv. trim. app.*, 2007, p. 601.

In giurisprudenza v. TAR Calabria, Reggio Calabria, 12 novembre 2008, n. 1211, che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per l'annullamento del silenzio-rifiuto formatosi su un'istanza del privato, che ha intimato all'amministrazione l'avvio del procedimento di accordo bonario, non essendo configurabili posizioni di interesse legittimo, ma solo di diritto soggettivo, per le quali il giudice amministrativo è privo di giurisdizione.

Tale ultima tesi sembra preferibile per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo, questa impostazione sarebbe più conforme alla natura prettamente privatistica dell'accordo bonario, nonché al riconoscimento della posizione equiorordinata della stazione appaltante a quella dell'appaltatore. In secondo luogo, diversamente argomentando si finirebbe per creare una disparità di trattamento in termini di tutela tra i contraenti privati dell'amministrazione. Infatti, l'appaltatore (che non sia un contraente generale) potrebbe usufruire di un'azione nei confronti dell'amministrazione volta all'attivazione del tentativo di accordo bonario (attivazione che invece, dalla legge, è lasciata in capo al direttore dei lavori), mentre all'appaltatore-contraente generale non sarebbe riconosciuta la stessa tutela, dal momento che la procedura non si applica ai contratti affidati a contraente generale. In terzo luogo, la prima delle tesi esposte contrasterebbe con quanto ritenuto dall'AVCP con riguardo ai termini, per l'appunto a carattere ordinatorio, della procedura.

3. Conclusioni

3.1. Conclusioni sull'esercizio di valutazione

L'attività di valutazione svolta ha consentito di acquisire alcuni rilevanti elementi di informazione e di valutazione in ordine all'attuazione degli istituti esaminati, che consentono di elaborare alcune proposte per modificare gli istituti medesimi al fine di migliorarne l'efficienza e l'efficacia.

3.1.1. Sull'offerta economicamente più vantaggiosa

Trasparenza sui criteri motivazionali

Per favorire maggiore trasparenza in fase di gara, sarebbe auspicabile un intervento legislativo teso a chiarire che, come già previsto (ex art. 83, comma 4, del Codice) per i “sub-criteri, sub-pesi o sub-punteggi”, anche i cosiddetti “criteri motivazionali” siano indicati in sede di bando. L'orientamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria, oltre che della stessa AVCP, sembra convergere in questa direzione. Il legislatore potrebbe codificare tale orientamento, per garantire maggiore certezza del diritto.

Semplificare lo strumento

Sul piano operativo si riscontra la necessità di semplificare l'applicazione dell'istituto, la cui complessità non è sempre proporzionata alle competenze delle singole amministrazioni e coerente con le finalità a esso sottese.

Infatti, l'analisi condotta ha mostrato come, tra i vari metodi di calcolo possibili per aggregare i punteggi, le amministrazioni usino – di preferenza – quello più semplice (c.d. aggregativo compensatore). Tale risultato, da un lato, può essere letto come segnale di un *gap* culturale delle stazioni appaltanti, che preferiscono non applicare gli altri metodi data la loro maggiore complessità; dall'altro, conduce – però – a effetti complessivamente positivi, considerato che tale metodo aumenta la trasparenza e permette che il prezzo entri linearmente nella formula. Si evitano così le distorsioni che sarebbero associate a criteri “endogeni”, nei quali il punteggio di un'offerta è definito in funzione di una qualche statistica (spesso la media) di tutte le offerte. In più, esso permette di contenere il lavoro – e quindi il costo – e la discrezionalità della commissione aggiudicatrice.

Alla luce di tali valutazioni, se resta in ogni caso fondamentale investire nella formazione e qualificazione dell'operatore pubblico, mettendolo nelle condizioni di utilizzare al meglio la pluralità di strumenti che l'ordinamento predispone, è altrettanto importante che il livello di complessità di tali strumenti sia proporzionato e coerente rispetto all'obiettivo di assicurare la selezione dell'offerta effettivamente più competitiva e – quindi – il migliore funzionamento del sistema degli appalti pubblici. Sempre nell'ottica di introdurre un criterio di proporzionalità, potrebbe valutarsi l'inserimento di una soglia minima per la facoltà di scelta di questo criterio di aggiudicazione in considerazione della complessità e onerosità che la sua applicazione comporta.

Orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa

Altra criticità riscontrata risiede nell'uso non sempre adeguato della discrezionalità amministrativa propria dell'istituto. Relativamente all'eccesso di discrezionalità – che può caratterizzare tale modalità di aggiudicazione rispetto al criterio del prezzo più basso – una soluzione sembra essere quella di investire sull'adozione di “linee guida”, in maniera analoga a quanto è stato fatto in materia di c.d. Bandi Tipo o dichiarazioni sostitutive. Rispetto a tali esperienze occorre aggiungere la garanzia, anche attraverso idonea copertura normativa, di un'effettiva applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti di dette “linee”. La razionalizzazione delle funzioni di committenza e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti potrebbe contribuire a dare uniformità a queste scelte e a questi comportamenti, oltre che reale efficacia all'istituto.

L'esito cui conduce l'applicazione dell'OEPV, poi, non appare sempre coerente con la sua vocazione tesa ad ampliare il ventaglio delle soluzioni tecniche a disposizione o per elevare la qualità tecnica delle soluzioni individuate, anche in funzione dei processi produttivi da adottarsi. Infatti, sembra emergere, soprattutto di recente, una prassi applicativa dell'OEPV non incline a valorizzare effettivamente l'apporto propositivo e di miglioramento tecnico-qualitativo del progetto, bensì suscettibile di privilegiare gli aspetti di natura economico-quantitativa. Un approfondimento dell'analisi volta ad acquisire una più robusta base di dati conoscitivi su questa tendenza potrebbe determinare la necessità di apportare una serie di correttivi anche sotto questo profilo.

3.1.2. Sull'accordo bonario

Razionalizzare le tempistiche

All'esito della consultazione e dell'esercizio di valutazione, è emerso che un profilo di intervento potrebbe essere individuato nel trovare forme per garantire tempistiche certe per l'espletamento della procedura. In tale ambito, una linea di possibile intervento potrebbe essere rappresentata dall'armonizzazione delle tempistiche dettate dal legislatore per l'espletamento della procedura ex art. 240 con le attività delle Commissioni di Collaudo, le quali debbono esprimersi anche in merito alle riserve. Ciò al fine di agevolare un'ipotesi condivisa di definizione della procedura.

Supporto al RUP

Al fine di dotare il RUP del necessario supporto qualificato per l'espletamento dell'incarico affidato, soprattutto per gli appalti di importo inferiore ai 10 milioni di euro per i quali la costituzione della commissione tecnica contemplata dall'art. 240 del Codice è facoltativa, e anche al fine di rispettare le predette tempistiche, un'ulteriore linea di inter-

vento potrebbe essere quella di affiancare al RUP nell'analizzare le riserve e nel formulare la proposta finale di accordo strutture tecnicamente specializzate e attrezzate poste al servizio della funzione di committenza, appositamente create nell'ambito di un più ampio processo di razionalizzazione della funzione di committenza e aggregazione delle stazioni appaltanti¹³⁰.

Ampliare l'uso dell'accordo bonario

Sulla base di quanto emerso in sede di valutazione, si potrebbero valutare misure volte a migliorarne l'efficacia e ad ampliarne l'utilizzo. Ad esempio, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento la possibilità di estendere l'obbligo di nomina della commissione tecnica agli appalti di importo inferiore a 10 milioni di euro, così come l'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della procedura di accordo bonario. Per gli appalti di importo pari o superiore a alla soglia dei dieci milioni, occorrerebbe invece valutare la possibilità di rendere vincolanti le determinazioni assunte dalla predetta commissione. In alternativa, analogamente a quanto proposto per gli appalti di importo inferiore alla soglia predetta, potrebbe valutarsi la soluzione di concentrare sul RUP, adeguatamente supportato da una struttura tecnico-legale istituita all'interno di un soggetto deputato all'esercizio associato delle funzioni di committenza, il potere di definire in maniera vincolante la procedura in esame.

3.2. Conclusioni sul “metodo nel governare”

Più in generale, l'esercizio svolto ha consentito di sperimentare una metodologia applicata a livello europeo per la legislazione sul mercato interno e dimostrare che il metodo di governo può e deve essere aggiornato. Prima di ogni nuova riforma del settore delle infrastrutture occorre svolgere una manutenzione della regolazione di settore, valutando l'impatto e le conseguenze delle riforme adottate nel corso degli ultimi anni. Ma per fare questo occorre investire sulla modifica di una serie di condizioni di contesto come quelle illustrate di seguito.

Valutare prima, regolare poi

Occorre, in primo luogo, far uscire la Verifica di impatto della regolazione (VIR) dal cono d'ombra legislativo (anche se una novella legislativa del 2012 sembra andare nella giusta direzione) e culturale dell'Analisi di impatto della Regolazione (AIR) e concentrare la valutazione sulle regolazioni più importanti per lo sviluppo e la crescita. Per far questo sarà necessario potenziare il Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per trasformarlo in una sorta di “cabina di regia” delle attività di comunicazione e valutazione, nonché delle politiche di trasparenza in materia di regolazione pubblica. In particolare, a tale struttura si dovrebbe pertanto assegnare il compito di formare, affiancare, assistere in maniera continua tutte le amministrazioni pubbliche obbligate o disponibili a svolgere attività di valutazione della regolazione. Occorre, infine, insistere e dedicare ancor

¹³⁰ Sul tema della aggregazione delle stazioni appaltanti si rinvia, in questo Rapporto, al capitolo Fase propedeutica all'affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche e al contributo di Paolo Urbani, Proposte in materia di razionalizzazione ed economicità a livello regionale/locale nell'affidamento di lavori tramite evidenza pubblica.

maggiori energie a un'azione di comunicazione propriamente intesa in materia di valutazione. In altri termini, la predetta cabina di regia dovrebbe dedicare molta parte delle proprie energie alla diffusione della cultura empirica della valutazione tra le pubbliche amministrazioni mediante elaborazione di linee-guida, manuali d'istruzione, predisposizione di "cassette degli strumenti" di valutazione, standardizzazione di tecniche e metodologie di valutazione, scambio di buone prassi¹³¹. Infine, occorre passare da un'impostazione generalista a un'ottica selettiva, che concentri gli sforzi di valutazione sui settori e le regolazioni maggiormente incidenti e funzionali ai fini della crescita e dello sviluppo.

Disciplinare, organizzare e aprire una consultazione sulla smart regulation dei contratti pubblici

La materia dei contratti pubblici, come molti dei "settori ordinamentali strategici per politiche normative più marcatamente segnate da obiettivi di sviluppo e crescita"¹³², è stata interessata, soprattutto negli ultimi due anni, da un consistente numero di modifiche che hanno inciso – in modo talvolta frammentario – sulla normativa vigente.

Prima di procedere a ulteriori modifiche di una disciplina già caratterizzata da una forte "instabilità" normativa, appare opportuno avviare una fase di consultazione sul Codice dei contratti pubblici – aperta a soggetti pubblici e privati operanti nel settore – al fine di acquisire elementi di informazione e di valutazione su una serie di questioni cruciali nella materia dei contratti pubblici, nonché sull'attuazione di alcune recenti innovazioni.

La consultazione appare tanto più opportuna in vista del futuro recepimento delle proposte di direttiva in materia di appalti pubblici e concessioni, all'esame delle Istituzioni europee. Le nuove direttive, infatti, sono volte a perseguire la maggiore efficienza della spesa pubblica e a rafforzare la concorrenza. La modernizzazione degli appalti pubblici, anche attraverso il loro utilizzo strategico in risposta agli obiettivi della Strategia Europa 2020, si basa sulla necessità di semplificazione della normativa europea e di flessibilità degli istituti in essa previsti.

Le finalità e il nuovo approccio alla base delle proposte di direttiva rappresentano, al di là del recepimento puntuale di alcune norme, un'occasione per semplificare la normativa italiana e per un suo riordino, anche al fine di risolvere alcune criticità che permangono a livello nazionale.

Dal punto di vista metodologico, la consultazione potrebbe svolgersi attraverso la raccolta di risposte a un questionario, analogamente a quanto avvenuto a livello europeo con il Libro verde sulla modernizzazione degli appalti pubblici. Gli esiti della consultazione confluirebbero in una valutazione di impatto sulla disciplina italiana degli appalti e delle concessioni.

¹³¹ Sembra andare in questa direzione il "Progetto POAT-DAGL", diretto ad attivare un processo di *capacity building* e a diffondere competenze, conoscenze e prassi in materia di semplificazione e qualità della regolazione, anche attraverso la creazione di un *network* dei soggetti, laboratori di sperimentazione, attività di supporto specifico alle amministrazioni, scambio di buone pratiche, approfondimento congiunto di problematiche e prassi operative.

¹³² V. Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) – Anno 2011, cit., p. 42.

Assicurare la trasparenza e l'accessibilità delle informazioni

È necessaria una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni relative all'affidamento e all'esecuzione dei lavori pubblici. Infatti, le basi informative attualmente esistenti in Italia sono carenti e – in molti casi – limitatamente accessibili: ciò comporta gravi limiti nell'analisi della *performance* del sistema degli appalti pubblici, nonché nell'individuazione delle aree di maggiore inefficienza.

In primo luogo, sarebbe auspicabile intervenire sul processo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici, introducendo: i) un sistema di incentivi e sanzioni più adeguato ed effettivo¹³³ per le comunicazioni erranee o incomplete da parte delle stazioni appaltanti e degli Osservatori regionali; ii) l'obbligo per l'AVCP di rendere pubblici – con scadenza regolare – gli esiti del monitoraggio sulla completezza della BDNCP e delle sanzioni intraprese contro stazioni appaltanti e Osservatori regionali inadempienti. Come già segnalato, miglioramenti – in tal senso – dovrebbero essere recati dall'entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della legge anticorruzione, che – tra le altre cose – inasprisce le sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi informativi da parte delle stazioni appaltanti e stabilisce che l'AVCP comunichi – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle Amministrazioni che non si sono conformate a tali obblighi.

Sarebbe, altresì, importante – anche sulla scorta di alcune virtuose esperienze straniere¹³⁴ – assicurare una maggiore accessibilità a tali informazioni: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe – almeno potenzialmente – monitorare l'operato della P.A. Un primo passo in questa direzione è stato realizzato con la creazione del già menzionato Portale Trasparenza, al fine di rendere pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all'AVCP ai sensi dell'art. 7, comma 8, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (tale Portale ha – però – ad oggetto le sole gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011)¹³⁵.

Nel contempo, sarebbe necessaria l'implementazione di misure relative ai costi *standard* (intesi come *benchmark* cui rapportare i costi sostenuti dalle singole amministrazioni), in modo da evitare o, almeno, circoscrivere fortemente il rischio che una P.A. virtuosa sia sanzionata laddove paghi prezzi più elevati della media, assicurando – però – contemporaneamente superiori livelli qualitativi, tali da giustificare l'aumento dei costi¹³⁶.

¹³³ Si consideri, infatti, che l'art. 7 del Codice già contempla sanzioni pecuniarie per la mancata o incompleta trasmissione dei dati. Presumibilmente, pertanto, le maggiori difficoltà si riscontrano in merito al controllo e all'applicazione delle sanzioni.

¹³⁴ In tal senso utili insegnamenti possono trarsi dalle esperienze degli Stati Uniti e del Regno Unito, dove sono state intraprese iniziative volte a rendere accessibili i dati sugli appalti pubblici. I siti web data.gov e data.gov.uk mettono ogni cittadino in grado di acquisire informazioni su ogni singolo appalto: ad esempio, la tipologia di stazione appaltante, il prezzo di aggiudicazione, l'identità dell'impresa aggiudicataria. Cfr. F. Decarolis, C. Giorgiantonio, Tutela della concorrenza e rispetto delle specificità territoriali: Stato, Regioni o Enti Locali?, cit.

¹³⁵ Anche sotto questo profilo, alcuni miglioramenti dovrebbero essere recati dal decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, comma 35, della legge anticorruzione, che – fra le altre cose – impone obblighi di pubblicità direttamente in capo alle singole stazioni appaltanti.

¹³⁶ Cfr. F. Decarolis, C. Giorgiantonio, V. Giovanniello, *L'affidamento dei lavori pubblici in Italia: un'analisi dei meccanismi di selezione del contraente privato*, cit.

Allegato I

Decalogo delle proposte per i decisori pubblici

Allegato II

Materiali prodotti nell'ambito della consultazione

Allegato III

Documenti prodotti dall'AVCP

Allegato IV

Elenco degli istituti e/o disposizioni del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) per i quali si propone di svolgere una valutazione/consultazione

ALLEGATI

Contributo AGI – Associazione Imprese Generali

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti ¹ per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato e fonte
Rilevanza	In che modo il problema iniziale ² , affrontato con l'introduzione dell'accordo bonario ha registrato un'evoluzione?	Senz'altro positivamente, sebbene con alcuni problemi insorti specie in prima fase di applicazione.	Appalti di più elevato importo ed impegno realizzativo
	In che misura gli obiettivi perseguiti dall'art. 240 del Codice dei contratti sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione? Fino a che punto l'ambito operativo dell'art.240 risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	L'obiettivo di introdurre uno strumento deflattivo del contenzioso resta oltremodo rilevante e non va rimesso in discussione. Il dato legislativo risponde bene ai bisogni.	
	I principi stabiliti nell'art.240 sono ancora validi? Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	I principi sono ancora validi.	
Efficacia	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti?	In misura assai elevata, specie dal momento in cui è stato dato al RUP il supporto della Commissione che esprime parere sulle riserve.	
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	Le soluzioni scelte hanno spesso consentito di raggiungere gli obiettivi.	
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato dell'implementazione della disciplina dell'accordo bonario?	Quella concernente il supporto alle determinazioni del RUP attraverso il parere di un'apposita Commissione.	
	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?	L'introduzione di tempistiche certe e vincolanti per l'avvio della procedura.	
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo della disciplina in questione?	In misura importante, dando certezza ai tempi di attivazione della procedura.	
	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo all'oggetto della disciplina in questione quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui questa è stata interpretata o applicata?	Le problematiche ancora esistenti dipendono dalle modalità applicative da parte di alcune committenze e da un approccio "di merito" da parte degli organi di controllo.	
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni dell'art.240?	Con il DL n.70 del 2011 il Governo ha assunto posizione negativa verso l'istituto, addirittura vietandolo nel caso di affidamento a Contraente Generale.	
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	Limitazione delle riserve iscrivibili in contabilità da parte delle imprese appaltatrici in genere; le riserve sono il presupposto per l'applicazione dell'accordo bonario. Ne deriva che tutto il contenzioso che non può risolversi attraverso le riserve e l'accordo bonario si riversa nell'ordinario procedimento civile con tempi e costi di sistema facilmente intuibili.	

¹ Da considerare come il presente questionario sia stato predisposto per ottenere risposte da soggetti di diversa natura, e quindi alcune delle domande in esso contenute potrebbero non risultare congruenti rispetto alla visuale delle imprese.

² L'accordo bonario è un istituto introdotto dalla Legge 109 (bis) con l'obiettivo di deflazionare il contenzioso, relativamente al (solo) comparto degli appalti pubblici di lavori, prevenendo la formalizzazione delle controversie. Ciò attraverso uno strumento ispirato alla figura civilistica della transazione che, a fronte di uno stato di estrema difficoltà della giustizia civile, fosse in grado di gestire i termini di una possibile controversia in modo celere e flessibile assicurando continuità all'esecuzione della commessa. La relativa disciplina è stata recepita nel Codice dei contratti pubblici di cui al Dlgs 12 aprile 2006, n.163 attraverso l'art.240 la cui formulazione è stata sensibilmente aggiornata nel 2008, tramite il secondo correttivo, dando seguito ad alcune istanze migliorative provenienti da alcuni anni di sperimentazione del nuovo istituto. Al fine di meglio inquadrare i termini della procedura da attivare per il conseguimento dell'accordo solo l'Autorità di Vigilanza sui Contratti pubblici è intervenuta, peraltro con una determina ormai risalente nel tempo, ben precedente rispetto agli aggiornamenti del 2008.

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti ¹ per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato e fonte
Efficienza	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista?	Sì.	
	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dall'istituto dell'accordo bonario?	Le modifiche introdotte, dal DL 70/11 generano alti costi considerato lo stato della giustizia civile in Italia.	
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti?	I costi esistono ed i benefici non si vedono.	
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	L'effetto delle ultime modifiche è un effetto perverso. L'istituto in sé rappresenta il modo più efficace per deflazionare il contenzioso.	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	Il regime attuale, al netto delle limitazioni apportate dal DL 70, è il mezzo più semplice e veloce per prevenire l'insorgere del contenzioso	
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate?	Ci sarebbero spazi e eliminando le limitazioni vigenti ed ampliandone la portata, con soli vantaggi se si considerano i costi in termini di sistema della giustizia ordinaria.	
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente / proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate dall'art.240?	I vantaggi di sistema sono per tutti.	
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	Limitazione compensi componenti la Commissione.	
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? E' stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	La reazione degli operatori in genere all'accordo bonario è da sempre positiva e non vi sono conflitti di interesse.	
	L'accordo bonario ha contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la sua ratio?	Sì	
Coerenza	In che modo le modifiche prodotte dall'introduzione dell'accordo bonario hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?	Hanno sicuramente prodotto una semplificazione delle misure volte alla gestione del contenzioso.	
	Quali impatti economici, sociali, ambientali (positivi o negativi) sono derivati dall'introduzione dell'accordo bonario?	L'impatto economico è positivo per tutto il sistema; altro genere di impatto non è ravvisabile.	
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	Procedure di controllo interno da parte della committenza e limitazione compensi dei componenti le Commissioni.	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche?	Un rapido e certo approccio al contenzioso, specie prima della sua formalizzazione, incide positivamente sulla politica degli investimenti in genere	
Valore aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dall'introduzione dell'accordo bonario potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	Occorreva una disciplina legislativa, stante la delicatezza del tema.	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?		

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti ³ per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato e fonte
Rilevanza	In che modo il problema iniziale ⁴ , affrontato con l'introduzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa ha registrato un'evoluzione ?	In modo non soddisfacente in ordine agli aspetti applicativi della legislazione vigente.	
	In che misura gli obiettivi perseguiti dalla disciplina di riferimento sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione? Fino a che punto l'ambito operativo della legislazione risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	L'obiettivo di introdurre un sistema alternativo al massimo ribasso resta rilevante. La legislazione in via di principio risponde ai bisogni salva la necessità di chiarire che (anche) i criteri motivazionali vanno indicati nel bando di gara (modifica art.83 c.4, Codice).	
	I principi stabiliti nella disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono ancora validi? Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	I principi attuali sono ancora validi; si concorda, a maggior ragione, con il parere espresso dal Parlamento Europeo volto ad eliminare l'alternativa del massimo ribasso rendendo le varianti sempre ammissibili salvo esclusione espressa dal bando.	
Efficacia	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti?	In misura molto modesta.	
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	Non in modo sufficiente in quanto: a) non sempre vengono rispettati, nelle graduatorie finali, i rapporti tra i pesi dei parametri prefissati nel bando; b) spesso si elude la verifica di anomalia.	
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato dell'implementazione della disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa ?	È stato giustamente introdotto l'obbligo di indicare nel bando tutti gli elementi di cui deve comporsi l'offerta con i relativi pesi e sub pesi, punteggi e sub punteggi.	
	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?	Linee guida della AVCP, che andrebbero applicate in modo vincolante.	
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo della disciplina in questione?	Hanno contribuito a conferire obiettività ad un sistema di per sé discrezionale ma senza essere per ora decisive.	
	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo al l'oggetto della disciplina in questione quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui questa è stata interpretata o applicata?	I profili problematici che tuttora sussistono riguardano l'utilizzo improprio dell'istituto e attengono al modo con cui la normativa viene applicata.	
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni della disciplina in questione?	Difficoltà di utilizzo della norma e di "lettura" dell'offerta in modo obiettivo.	
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	Non sono state introdotte particolari misure aggiuntive.	
Efficienza	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista?	Sicuramente sì; una alternativa al massimo ribasso non si costruisce in via interpretativa.	
	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dall'istituto dell'offerta economicamente più vantaggiosa ?	L'offerta economicamente più vantaggiosa senz'altro innalza i costi di partecipazione alle gare ma qualifica maggiormente la proposta contrattuale.	
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti ?	Sono sproporzionati ed ingiustificati se la modalità è utilizzata per camuffare il massimo ribasso.	
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	Vedi punto precedente	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	L'offerta economicamente più vantaggiosa non è di semplice o veloce gestione; per questo l'uso risulta appropriato in quanto finalizzato ad ottenere un contributo propositivo dal mercato.	
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate?	Lo spazio sarebbe legato all'adozione di interventi di soft law vincolanti (linee guida AVCP) in quanto coperti da delega legislativa.	

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti ³ per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato e fonte
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente/proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate dalla disciplina dell'offerta economica-mente più vantaggiosa?	I costi, vengono sopportati prevalentemente dalle imprese mentre dei benefici se ne avvale l'intero sistema.	
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	Le linee guida che dovrebbero essere vincolanti.	
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? È stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	Le imprese sono interessate al sistema a meno che non sia utilizzato in modo distorto. Non vi sono differenze settoriali.	
	L'offerta economicamente più vantaggiosa ha contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la sua ratio?	Sì, soprattutto se si pensa al contributo in termini di varianti che possono sanare carenze progettuali.	
Coerenza	In che modo le modifiche prodotte dall'introduzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?	Essendo norma di derivazione europea non ha influenzato alcun obiettivo globale in quanto parte integrante della legislazione di settore.	
	Quali impatti economici, sociali, ambientali (positivi o negativi) sono derivati dall'introduzione dell'offerta economicamente più vantaggiosa?	A parte l'impatto dei costi di partecipazione, l'offerta economicamente più vantaggiosa garantisce una maggiore affidabilità della proposta in termini di tempi/costi di costruzione.	
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	Le già citate linee guida.	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche?	Non si registrano interdipendenze significative con altre politiche pubbliche.	
Valore aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dall'introduzione del l'offerta economicamente più vantaggiosa potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	Per l'introduzione di un sistema alternativo al massimo ribasso non poteva intervenire altro che con legge.	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?		

³ Da considerare come il presente questionario sia stato predisposto per ottenere risposte da soggetti di diversa natura, e quindi alcune delle domande in esso contenute potrebbero non risultare congruenti rispetto alla visuale delle imprese.

⁴ L'offerta economicamente più vantaggiosa rappresenta un criterio di aggiudicazione alternativo al massimo ribasso che compare per la prima volta nella Direttiva Comunitaria n.305 del 1971.

La finalità della previsione era senza dubbio quella di introdurre nel sistema uno strumento in grado di valorizzare la proposta contrattuale dei concorrenti alle gare per l'affidamento di contratti pubblici, non solo in termini di mero prezzo di aggiudicazione ma anche di qualità complessiva della prestazione offerta.

In altre parole l'intento era quello di fare in modo che il committente pubblico non dovesse essere sempre vincolato, nell'individuazione dell'interlocutore contrattuale, a privilegiare chi offrisse il valore di aggiudicazione più basso bensì anche colui il quale pur non essendo, in ipotesi, il più conveniente sul piano strettamente economico, offrisse il miglior rapporto qualità prezzo.

Tale disciplina è stata recepita nell'ordinamento nazionale fin dal 1977 e, via via adeguata alle evoluzioni rivenienti dalle successive formulazioni dei testi comunitari.

Da ultimo alcuni emendamenti approvati dalla Commissione IMCO del Parlamento Europeo rispetto alla proposta di nuova Direttiva appalti pubblici elaborata dalla Commissione prevede che l'offerta economicamente più vantaggiosa diventi la modalità esclusiva per l'aggiudicazione delle gare (art.66), alla quale si lega la possibilità di presentare sempre varianti in sede di offerta (art. 43) a meno che ciò venga espressamente escluso dalla stazione appaltante.

La legislazione nazionale vigente regola tale modalità di aggiudicazione principalmente attraverso le seguenti disposizioni:

- art. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al Dlgs 12 aprile 2006, n.163;
- art. 120 + all.G (lavori), 266 + all.M (servizi di ingegneria) e 283 + all.P (forniture e servizi) del Regolamento di cui al DPR 5 ottobre 2010 (gli art. 285 e 286 recano previsioni specifiche per i servizi sostitutivi di mensa e per quelli di pulizia).

Al fine di meglio inquadrare i termini delle complesse attività da svolgere da parte delle stazioni appaltanti nell'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, numerosi indirizzi operativi sono stati emanati; tra di essi vanno in primo luogo annoverati quelli dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti pubblici, classificabili, a differenza di altre iniziative analoghe, come interventi di soft law; si vedano al riguardo le determinazioni: n. 5/2008, per gli appalti di lavori; n. 4/2009, relativamente all'utilizzo nella finanza di progetto; n. 5/2010, per l'attribuzione dei servizi di ingegneria ed architettura; n.7/2011 per forniture e servizi; da ultimo, il Quaderno del Dicembre 2011.

Contributo ANAS

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
Rilevanza	In che modo il problema iniziale affrontato dall'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 (già art. 31 bis della L. n. 109/1994) ha registrato un'evoluzione?	Come è noto, l'istituto dell'accordo bonario - previsto originariamente dall'art. 31 bis della L. 109/1994 (cd. legge Merloni), oggi contemplato all'art. 240 del D.Lgs. 163/06 (Codice dei Contratti pubblici) -individua uno speciale meccanismo procedurale per definire, in modo accelerato, la soluzione di talune controversie che possono sorgere tra le parti (Stazione appaltante ed appaltatore) nella fase di esecuzione. Il meccanismo procedurale in esame segna un'evoluzione nel complessivo quadro del "contenzioso" relativo alla contrattualistica pubblica, in quanto permette di pervenire, in fase esecutiva, ad un componimento bonario della controversia, evitando il coinvolgimento dell'Autorità giudiziaria (con le conseguenti negative ripercussioni in termini di costi e tempi di conclusione del giudizio) e consentendo, nel contempo, la regolare prosecuzione dell'appalto (il quale non subisce interruzioni per effetto della maggiore onerosità della prestazione richiesta all'impresa). Il problema del componimento bonario e celere del possibile contenzioso in fase di esecuzione resta oggi ancora attuale, rappresentando una delle principali criticità del settore dei lavori pubblici.	Come rilevato dall'AVCP "L'istituto dell'accordo bonario di cui all'art.31 bis della legge 11 febbraio 1994, n.109 e s.m., va ricondotto alla fattispecie dell'accordo transattivo, ricorrendo i presupposti della lite e della disponibilità del diritto nonché le reciproche concessioni, e non della conciliazione, attesa la mancanza di un organo terzo che presenzi alla stipulazione dell'accordo stesso" (cfr. Deliberazione n. 308/2001); lo stesso individua "una procedura finalizzata ad assicurare il regolare proseguo dell'appalto, evitando che questo debba interrompersi, o comunque risentirne negativamente, per effetto di una insostenibile maggiore onerosità della prestazione richiesta all'impresa" (cfr. Determinazione n. 5/2007). Difatti, "In tema di accordo bonario, l'art. 31 bis della L. 11 febbraio 1994, n. 109 ha finalità di accelerazione e di eventuale deflazione del contenzioso attraverso un meccanismo di conciliazione avente natura negoziale, che si contrappone alla risoluzione in via amministrativa; pertanto, ove le parti non raggiungano l'accordo, anche se a causa del silenzio e dell'inerzia serbati dall'Amministrazione sul punto, decorsi i termini previsti l'appaltatore ha la potestà/diritto di adire, ove previsto, la giustizia arbitrale (lodo Roma 2/11/2005, n. 60; lodo Roma 8/11/2006, n. 96; lodo Roma 22/12/2005, n. 80) (cfr. Lodo arbitrale, Roma - Lodo 24/07/2008 n. 105/2008) [o ordinaria ndr]. Ed ancora, scopo delle disposizioni in materia di accordo bonario "è quello di deflazionare il contenzioso, ritenendosi che «l'art. 31 bis, nell'intento di perseguire l'efficienza dell'azione amministrativa e di ovviare, in quanto possibile, agli effetti negativi di un contenzioso che spesso si prestava, con la sua complessità, agli intenti defatiga tori delle parti che volessero comunque ricavare un utile dalle difficoltà della procedura». (A. ANGELETTI, Commento all'art. 31 bis, cit., 632). Non può escludersi che da un confronto tra le parti possano individuarsi punti di contatto o, quantomeno, ridursi le divergenze. La ratio che sottostà alle previsioni normative analizzate, d'altra parte corrisponde ormai ad un principio generale dell'ordinamento come dimostrato dalle recenti modifiche apportate alla legge generale sul procedimento (ancora A. ANGELETTI, Commento all'art. 31 bis, cit., 632). ... È altresì evidente l'intento del legislatore di spingere verso una conclusione consensuale del procedimento, al chiaro fine di limitare le occasioni di contenzioso (amplius R. CARANTA, L. FERRARIS e S. RODRIQUEZ, La partecipazione al procedimento amministrativo, 2 ed., Milano, Giuffrè, 2005)" (cfr. R. Caranta, Parere sui doveri del Responsabile del procedimento).
	In che misura gli obiettivi perseguiti dall'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione? Fino a che punto l'ambito operativo della legislazione risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	Come detto, l'istituto dell'accordo bonario si pone l'obiettivo di consentire una definizione anticipata delle controversie che insorgono tra l'appaltatore e la Stazione appaltante in fase esecutiva, senza pregiudicare il regolare svolgimento dell'appalto e risparmiando alle parti coinvolte i costi e tempi che deriverebbero dall'eventuale proposizione di azioni innanzi al Giudice ordinario. Questi obiettivi di deflazione del contenzioso civile e di risparmio dei tempi e dei costi di composizione delle controversie e di realizzazione dei lavori pubblici si ritengono sempre attuali, rilevanti e meritevoli di tutela. Tanto più a fronte di un sistema di "giustizia civile" - qual è quello italiano - che si caratterizza ancor oggi per tempi di definizione delle vertenze particolarmente lunghi, causa di significativi oneri (in termini economici e di tempo) a carico di tutte le parti coinvolte. Alla luce di ciò, si ritiene pertanto opportuna un'ulteriore implementazione dell'istituto in esame mediante l'adozione di apposite misure di cui si discuterà meglio <i>infra</i> .	
	I principi stabiliti nell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 sono ancora validi? Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	I principi sanciti dalla disposizione in commento si ritengono sempre validi, configurando l'accordo bonario un istituto che, in un'ottica volta a favorire tutti gli interlocutori coinvolti (imprese e Stazioni appaltanti) e a garantire la tutela del primario interesse pubblico alla realizzazione delle opere pubbliche, intende sopperire alle inefficienze del sistema giustizia civile.	

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
Efficacia	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti dall'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	L'istituto dell'accordo bonario ha consentito di perseguire efficacemente gli obiettivi sopra descritti (definizione anticipata delle controversie, risparmio di tempo e di costi nella composizione della lite, ultimazione di opere pubbliche), integrando l'esperimento del tentativo di accordo bonario - secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti - una condizione di procedibilità della domanda arbitrale (o dell'azione giudiziaria).	Come più volte rilevato dalla giurisprudenza arbitrale "Il tentativo di accordo bonario si configura come condizione di procedibilità della domanda giudiziale, sicché ove tale procedimento – seppur promosso – non sia concluso e sia vanamente decorso il termine ivi previsto, è ugualmente rimossa la causa di improcedibilità (Cass. 7/3/2007, n. 5274)" (Lodo arbitrale, Roma - Lodo 23/06/2008 n. 81/2008) . Ed ancora, "La procedura finalizzata a tentare di pervenire a un accordo bonario deve essere attivata d'ufficio dall'Amministrazione committente, una volta che ne abbia accertato la sussistenza dei presupposti normativamente previsti, senza necessità di atti di impulso dell'appaltatore. L'espletamento del tentativo di accordo bonario previsto dall'art. 31 bis L. 109/94 si configura come condizione di procedibilità della domanda arbitrale (o dell'azione giudiziaria). Si tratta peraltro di improcedibilità temporanea, inidonea a rendere invalido il lodo emanato dopo il decorso dei termini ivi previsti, ove sia mancato il suo tempestivo espletamento da parte dell'Amministrazione (Cass. Civ. sez. I 2/7/2007, n. 14971)" (cfr. Roma - Lodo 15/09/2008 n. 122/2008).
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	Si ritiene che la natura obbligatoria e pregiudiziale del tentativo di accordo bonario rispetto alla proposizione dell'azione giudiziaria (o della domanda arbitrale) rappresenti una misura appropriata al raggiungimento degli obiettivi deflattivi propri dell'istituto in esame.	
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato della implementazione dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	In un'ottica tesa a valorizzare la procedimentalizzazione e ad accelerare i tempi di definizione delle controversie, il D.L. n. 70/2011 ha modificato l'art. 240 D.lgs. n. 163/2006, fissando dei termini per la costituzione, su iniziativa del RUP, della commissione deputata alla predisposizione della proposta di accordo bonario. Segnatamente, l'attuale formulazione dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 prevede che, per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a dieci milioni di euro, il RUP promuova la costituzione della commissione: a) entro un termine di trenta giorni dalla comunicazione del direttore dei lavori sulle riserve; b) indipendentemente dall'importo economico delle riserve ancora da definirsi, entro trenta giorni dal ricevimento del certificato di collaudo o di regolare esecuzione. Le novità normative in esame vanno ad aggiungersi a quelle già introdotte dal D.lgs. n. 53/2010, il quale, modificando il co. 4 dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006, fissa in 90 giorni dalla costituzione della commissione, il termine di quest'ultima per la predisposizione della proposta di accordo.	Come evidenzia la Relazione illustrativa al D.L. n. 70/2011 "vengono stabiliti alcuni termini per conferire tempi certi e celerità al procedimento". Proprio in riferimento alla necessità di garantire una tempestiva e sollecita definizione delle controversie insorte in fase esecutiva, del resto, l'AVCP ha rilevato che "Non è conforme al disposto dell'art. 31bis della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e s.m. e dell'art. 149 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e s.m., (anche alla luce delle indicazioni fornite dall'Autorità con la determinazione n. 22/2001), una procedura di stipula di un accordo bonario attivata e conclusa dalla stazione appaltante con consistente ritardo. Ciò in quanto, benché i termini della procedura de qua abbiano carattere ordinatorio, un superamento consistente dei medesimi svislisce la natura stessa dell'accordo bonario volto ad accelerare il contenzioso in materia di opere pubbliche attraverso un meccanismo di conciliazione avente natura negoziale che si contrappone alla risoluzione in via amministrativa (AVCP, Deliberazione del 21 aprile 2004, n. 60).
	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?	In un'ottica di contenimento della spesa pubblica ed al fine di arginare il denunciato uso distorto dell'accordo bonario – talora utilizzato al fine di correggere la formulazione di offerte non ponderate -, il D.L. n. 70/2011 ha inciso sulla disciplina dell'istituto in esame escludendo, da un lato, l'applicazione del medesimo agli affidamenti a contraente generale e introducendo, dall'altro, due nuove disposizioni all'art. 240 bis Codice dei Contratti: la prima, prevede un tetto massimo alle riserve, pari al 20% dell'importo contrattuale; la seconda sottrae il progetto validato alla possibilità di essere oggetto di riserva.	Le modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011 in materia di "tetto alle riserve" trovano la propria ragion d'essere nella necessità di porre un correttivo alla più volte denunciata applicazione distorta dell'accordo bonario. Tale meccanismo procedurale, pur essendo inteso, nelle previsioni del Legislatore, come istituto di carattere eccezionale destinato a risolvere situazioni di particolare criticità, viene spesso strumentalmente utilizzato dalle imprese per pervenire, in tempi brevi, al riconoscimento di determinate richieste economiche. A tale riguardo, con Determinazione n. 5/2007, l'AVCP ha infatti rilevato come, dall'analisi condotta sugli accordi bonari dalla medesima acquisiti, sia emerso come: "a) l'ammontare di quanto riconosciuto in sede di accordo bonario è notevolmente inferiore alle pretese iscritte a riserva (ed inferiore, altresì, alla soglia del 10% dell'importo contrattuale);
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo dagli artt. 240 e 140 bis D.lgs. n. 164/2006?	È ancora troppo presto per avere chiara contezza dell'impatto delle misure introdotte dal D.L. n. 70/2011 sull'efficacia dell'istituto dell'accordo bonario. Allo stato attuale, non sono infatti rinvenibili pronunce giurisprudenziali che abbiano specificatamente trattato il tema dell'impatto del novellato art. 240 bis Codice dei Contratti sull'operatività dell'istituto e, segnatamente, sulla tutela dei diritti delle imprese.	

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo all'oggetto dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui l'art. 240 D.lgs. n. 163/2006 è stato interpretato o applicato?	Si segnala che, allo stato attuale, sussistono ancora possibili profili problematici inerenti all'applicazione dell'istituto in esame, con riferimento in particolare: al Responsabile del procedimento nella sua qualità di "motore" della procedura di accordo bonario. Tale figura, secondo autorevole dottrina, appare troppo debole rispetto all'importante funzione che riveste all'interno del procedimento. A questi, infatti, spetta la delicata valutazione circa l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve, ai fini dell'effettivo raggiungimento del limite di valore necessario per accedere alla procedura accelerata di definizione bonaria delle controversie. Inoltre, nei casi in cui l'importo dell'appalto non sia superiore a € 10 milioni, compete sempre al RUP la predisposizione della proposta di accordo bonario; al possibile uso distorto da parte delle imprese; all'eventuale opportunità di escludere dal tetto del 20% riserve riconducibili esclusivamente a circostanze oggettive e sopravvenute, non legate a fatto dell'impresa esecutrice.	b) il ricorrere, da parte di alcune imprese, sistematicamente a tale procedura avanzando sempre le medesime riserve (essenzialmente carenza progettuale, sorpresa geologica, andamento anomalo del cantiere); c) l'elevata percentuale del ribasso generalmente offerto in sede di gara". Tali circostanze, ad avviso dell'AVCP, appaiono sintomatiche di un uso distorto dell'istituto dell'accordo bonario. In particolare, le stesse si ritengono significative: a) "della pretestuosità delle richieste iniziali (ndr. delle imprese), rivelatesi poi esorbitanti in sede di definizione dell'accordo; la sopravvalutazione economica delle riserve, stimando artificiosamente il valore della controversia quale maggiore del 10% di quello contrattuale, ha consentito di attivare la procedura di accordo bonario. L'importo degli accordi, acquisiti dall'Autorità nel periodo 1999-2004, varia, infatti, da un decimo ad un terzo dell'iniziale richiesta formulata dall'impresa nella quasi totalità dei casi; solo una esigua percentuale di accordi bonari (16 su 649) si è conclusa con il riconoscimento all'impresa di una somma prossima a quella inizialmente richiesta (80%-100% dell'importo richiesto)"; b) della "specializzazione di alcune imprese nel contestare sistematicamente le scelte progettuali e/o le attività poste in essere dalla Direzione Lavori, al fine di ottenere un riconoscimento economico"; c) della "stretta relazione tra il ricorso all'accordo bonario ed il forte ribasso (in genere superiore al 20%) offerto in sede di gara. L'accordo bonario appare, pertanto, strumentalmente utilizzato dall'impresa per correggere la formulazione di offerte non pienamente ponderate in sede di appalto o, comunque, recuperare parte del ribasso offerto".
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	Come rilevato dall'AVCP, con determinazione n. 5/2007. Il procedimento di accordo bonario: - appare spesso attivato sulla base di richieste pretestuose - viene talora utilizzato per il riconoscimento di ulteriori e maggiori lavori, che dovrebbero essere contemplati in una variante in corso d'opera; - sembra a volte prestarsi strumentalmente al perseguimento, da parte dell'impresa, di maggiori compensi per oneri già presenti in sede di formulazione dell'offerta. Tali circostanze rendono opportuna un'approfondita attività di valutazione del RUP sull'ammissibilità e fondatezza delle riserve, corroborata dalla predisposizione di pareri resi da strutture tecniche all'uopo preposte.	Alla luce delle criticità sopra evidenziate devono leggersi le novità introdotte dal D.L. n. 70/2011 in materia "tetto alle riserve". Com'è dato evincere dai lavori preparatori al D.L. Sviluppo, infatti, "il sistema delle c.d. riserve permette all'appaltatore, durante l'esecuzione dell'appalto, di pretendere il pagamento di maggiori somme a titolo di corrispettivo rispetto a quelle pattuite con il contratto e tale meccanismo è all'origine di un relevantissimo contenzioso giurisdizionale. Per tale ragione, si intende ridurre i casi in cui l'appaltatore avanza pretese di maggiori somme legate all'esistenza di riserve per imprevisti di cantieri"; ed ancora, "Le modifiche all'articolo 240-bis riguardano la disciplina delle riserve e sono finalizzate a ridurre il contenzioso con l'appaltatore in fase di esecuzione del contratto. In particolare, si introduce un limite massimo oltre il quale non è possibile per l'appaltatore iscrivere riserve. Tale limite è fissato nel 20 per cento del valore complessivo dell'appalto. Eventuali imprevisti occorsi nell'esecuzione dell'appalto, per la quota superiore alla predetta soglia, rientrano nel rischio di impresa assunto in sede di gara". Sulla presunta "debolezza" del RUP, cfr. Corte dei Conti, Lombardia, Sez. giurisd., 13 maggio 2008: "una testuale e logica lettura della norma svela che la valutazione sulle riserve compiuta dal RUP si realizza in una mera proposta alla stazione appaltante, che può disattenderla, previo supplemento istruttorio, qualora ve ne siano motivate ragioni...omissis... Nella procedura di accordo bonario la "necessità" del parere "esterno" non deve essere circoscritta ai soli casi di richiesta di pareri per evenienze particolari che nessun altro soggetto interno fosse in grado di fornire, in quanto la norma in parola non fissa un limite di tale natura, ma fa riferimento alla nozione logica, prima ancora che giuridica, di "necessità" di altro parere, nozione da valutare in concreto per coglierne la ragionevolezza o, al contrario, l'arbitrarietà-illogicità".
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	Sempre in un'ottica di contenimento della spesa pubblica, il D.L. n. 70/2011 ha introdotto due ulteriori modifiche al testo dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006. Ci si riferisce, da un lato, all'esclusione, dal campo di applicazione dell'istituto dell'accordo bonario degli affidamenti a contraente generale, dall'altro alla determinazione di un compenso massimo per i componenti della Commissione pari a 65 mila euro (da rivalutare ogni 3 anni con DM Finanze in concerto con il Ministero delle Infrastrutture), in linea con la recente disciplina in materia di arbitrato.	
	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista nell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	Si ritiene che lo strumento legislativo appaia idoneo a consentire un effetto deflattivo del contenzioso civile mediante la previsione di un obbligo di esperimento del tentativo di accordo bonario.	

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
Efficienza	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dalla misura contemplata nell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	L'istituto dell'accordo bonario, nella sua logica di deflazione del contenzioso civile, ha determinato nel complesso un risparmio dei tempi e dei costi di definizione delle controversie insorte in fase di esecuzione dell'appalto. Per quanto specificatamente concerne le modifiche normative introdotte dal D.L. Sviluppo, si ritiene che, attesa la natura relativamente recente delle medesime, sia ancora troppo presto per conoscerne l'effettivo impatto, in termini di efficacia, sulla procedura di accordo bonario e sui costi di realizzazione delle opere pubbliche. In considerazione della ratio sottesa a tali misure, è ragionevole attendersi un generale risparmio dei tempi e dei costi di composizione delle controversie, con una conseguente più solerte conclusione dell'esecuzione dei lavori. Non mancano tuttavia voci di diverso avviso, secondo cui la previsione del c.d. "tetto alle riserve" determinerà un incremento del ricorso al contenzioso da parte delle imprese appaltatrici, al fine di far valere ulteriori domande nei confronti delle Stazioni appaltanti, con un conseguente aumento di costi per le casse pubbliche (cfr. Rusconi, Appalti pubblici, UTET, 2012)	Come rilevato dall'AVCP nella Relazione annuale al Parlamento per l'anno 2011 del 4 luglio 2012, "ancora non si sono dispiegati gli effetti introdotti col d.l. 70/2011 che prevede un tetto alle riserve delle misure del 20%"
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti?	Per quanto concerne l'istituto dell'accordo bonario, i benefici ottenuti dall'applicazione del medesimo, in termini di costi e tempi di definizione delle controversie, appaiono di gran lunga superiori rispetto ai costi che l'attivazione di tale meccanismo procedurale genera. Diverso discorso deve invece essere condotto con riguardo al c.d. "tetto alle varianti", giacché, come detto, è ancora troppo presto per avere piena contezza dei costi prodotti da tale misura.	Nell'esperienza ANAS, si è rilevato che la composizione di una controversia in fase esecutiva mediante il ricorso alla procedura di accordo bonario si conclude (di regola) entro il termine di un anno dall'attivazione della procedura medesima, anziché nell'arco di una pluralità di anni come accade nel caso di ricorso ad arbitrato o all'autorità giudiziaria. Sotto il profilo degli importi riconosciuti in sede di composizione bonaria della controversia, è stata registrata spesso una significativa discrepanza tra gli importi iscritti a titolo di riserva e quelli riconosciuti in esito alla procedura in esame (in media percentuale corrispondente al 15% della pretesa iniziale) .
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	Come detto, attesa la natura recente delle novità introdotte dal D.L. n. 70/2011, è ancora troppo presto per sapere se gli obiettivi da queste perseguiti avrebbero potuto essere raggiunti a costi inferiori.	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	La più puntuale procedimentalizzazione dell'accordo bonario conferisce maggiore certezza alle imprese esecutrici e alle stazioni appaltanti in ordine ai tempi di definizione della procedura e dell'eventuale composizione della controversia, con conseguenti effetti benefici sulla stessa esecuzione commessa.	

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate nell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	<p>Al fine di ovviare alle problematiche insorte in sede di applicazione dell'accordo bonario, con specifico riferimento al ruolo del RUP e ai dubbi interpretativi inerenti all'operatività dei limiti sanciti dall'art. 240 bis sull'iscrizione delle riserve, si potrebbe suggerire:</p> <p>di supportare l'attività del RUP, sia in sede di valutazione in ordine all'ammissibilità e fondatezza delle riserve sia in sede di predisposizione delle proposta di accordo bonario (se di sua competenza), mediante l'acquisizione di pareri da parte di strutture tecniche all'uopo preposte, in linea con l'esperienza ANAS;</p> <p>di chiarire l'effettivo ambito di applicazione dell'art. 240-bis D.lgs. n. 163/2006, circoscrivendo l'operatività della "soglia" ivi prevista al solo importo delle riserve per le quali l'appaltatore può ottenere un riconoscimento in sede di accordo bonario, non già al complessivo importo delle riserve che possono essere iscritte e per le quali resta possibile comunque agire davanti all'autorità giudiziaria;</p> <p>di escludere dal campo di applicazione dell'art. 240 bis D.lgs. n. 163/2006 le riserve che risultino iscritte per «per eventi imprevisi e imprevedibili» non riconducibili a fatto dell'impresa.</p>	<p>Sull'opportunità di un adeguato supporto all'attività del RUP, la Corte dei Conti ha evidenziato che: "una testuale e logica lettura della norma svela che la valutazione sulle riserve compiuta dal RUP si realizza in una mera proposta alla stazione appaltante, che può disattenderla, previo supplemento istruttorio, qualora ve ne siano motivate ragioni...omissis...Nella procedura di accordo bonario la "necessità" del parere "esterno" non deve essere circoscritta ai soli casi di richiesta di pareri per evenienze particolari che nessun altro soggetto interno fosse in grado di fornire, in quanto la norma in parola non fissa un limite di tale natura, ma fa riferimento alla nozione logica, prima ancora che giuridica, di "necessità" di altro parere, nozione da valutare in concreto per coglierne la ragionevolezza o, al contrario, l'arbitrarietà-illogicità" (Corte dei Conti, Lombardia, Sez. giurisd., 13 maggio 2008).</p> <p>Analogamente, il Consiglio di Stato, al fine di scongiurare l'utilizzo dell'istituto per fini altri da quelli sottesi alla ratio della sua previsione ed incentivazione, ha suggerito che il responsabile del procedimento: a) nella valutazione dell'ammissibilità e non manifesta fondatezza delle riserve ai fini del raggiungimento del limite di valore, si avvalga anche di "supporti professionali appropriati quando la specificità tecnica o giuridica delle riserve lo richieda"; b) richieda la redazione di una perizia di variante "quando le riserve attengano a circostanze imprevedibili o a errori e omissione nella redazione del progetto, che impongono una modifica dello stesso" (Parere Commissione speciale del Consiglio di Stato del 1° febbraio 2010, n. 368)</p> <p>In un'ottica di sostegno all'attività che il RUP è deputato a svolgere nell'ambito della procedura di accordo bonario, si segnala che ANAS, interpretando cautelativamente le norme di legge, sottopone, in conformità ad una propria articolata procedura interna, gli accordi alla verifica di un organo interno misto tecnico - legale, inserito all'interno dell'unità organizzativa preposta alla fase di realizzazione delle opere - la cd. Unità Riserve - che esprime il proprio parere tecnico-legale, non vincolante, nei termini prescritti dalle vigenti procedure. Ne consegue che il complesso iter valutativo delle riserve, si sviluppa nei tempi e modi indicati dalla legge vigente, come attesta il succedersi di diversi passaggi di approfondimento, rigorosamente regolati dalle procedure aziendali, le quali operano da tempo in regime di qualità debitamente certificato da organi esterni.</p>
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente/proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate nell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	<p>In riferimento all'istituto dell'accordo bonario, si rileva che la procedura in commento abbia generato dei costi/benefici proporzionalmente distribuiti tra le categorie (stazioni appaltanti e appaltatori) coinvolte.</p> <p>Per quanto riguarda le modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011, in termini di ulteriore proceduralizzazione e di delimitazione del medesimo, si segnala che le stesse sono tese a favorire tanto le imprese che le Stazioni appaltanti. Se da un lato, infatti, la previsione di un limite massimo all'importo e all'oggetto delle riserve inscrivibili integra una misura di maggiore favor per le Amministrazioni aggiudicatrici, in un'ottica generale di risparmio per la spesa pubblica (senza con ciò precludere all'impresa l'esercizio dei propri diritti attraverso la proposizione di un giudizio civile), dall'altro, la previsione di termini - originariamente non previsti - per la costituzione della Commissione di accordo bonario, si colloca tra le misure intese a favorire le imprese appaltatrici, poste così nella condizione di avere tempi certi di riferimento per la soddisfazione delle proprie pretese economiche.</p>	
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	Come accennato, la previsione di limiti all'importo e all'oggetto delle riserve inscrivibili da parte dell'appaltatore rappresenta una misura volta a responsabilizzare le imprese esecutrici nella formulazione delle rispettive pretese economiche, in un'ottica volta a porre fine all'utilizzazione distorta della procedura di accordo bonario denunciata dall'AVCP.	Com'è dato evincere dalla Relazione Tecnica al D.L. Sviluppo, infatti, "il sistema delle c.d. riserve permette all'appaltatore, durante l'esecuzione dell'appalto, di pretendere il pagamento di maggiori somme a titolo di corrispettivo rispetto a quelle pattuite con il contratto e tale meccanismo è all'origine di un rilevantissimo contenzioso giurisdizionale. Per tale ragione, si intende ridurre i casi in cui l'appaltatore avanza pretese di maggiori somme legate all'esistenza di riserve per imprevisi di cantieri".

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? E' stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	Non si segnalano particolari divergenze in ordine alla posizione assunta dalle diverse categorie interessate in riferimento alla procedura di accordo bonario in quanto tale. Diversamente, le modifiche normative introdotte dal D.L. Sviluppo in materia di riserve sono state accolte diversamente dal mondo delle imprese appaltatrici e quello delle Stazioni appaltanti. Segnatamente, le prime lamentano che, mediante la previsione di un "tetto alle riserve", vengano scaricati sull'appaltatore tutti i rischi connessi all'esecuzione dell'appalto che superino la soglia del 20% dell'importo contrattuale, con conseguente frustrazione del diritto di difesa dell'esecutore, costretto ad intraprendere altre vie per far valere le proprie pretese. Fermo restando che, allo stato, non risultano pronunce giurisprudenziali che abbiano specificamente trattato l'argomento in esame, si ritiene che la previsione di un limite alle riserve non si traduca in una vulnerazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost. delle imprese esecutrici, posto che, una volta esperita (ed esaurita) la via dell'accordo bonario, residuano ancora in capo all'esecutore ulteriori strumenti di tutela (v. arbitrato, azione giurisdizionale).	In tal senso, i dati emersi dall'esperienza ANAS evidenziano come la percentuale di accoglimento in sede di composizione bonaria della controversia si attesti intorno al 15% della richiesta iniziale avanzata dall'impresa esecutrice.
	Le modifiche introdotte agli art. 240 e 240 bis D.lgs. n. 163/2006 hanno contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la ratio dell'art. 240 D.lgs. n. 163/2006?	Le modifiche recentemente introdotte dal D.L. n. 70/2011 si pongono l'obiettivo di implementare l'efficacia dell'istituto dell'accordo bonario – di per sé teso alla deflazione del contenzioso civile – realizzando altresì un risparmio della spesa pubblica. Le stesse si inseriscono infatti in un articolato complesso di previsioni (D.L. n. 70/2011 e D.L. n. 201/2011) volto a semplificare e a modernizzare la disciplina degli appalti pubblici, anche in considerazione della grave situazione di crisi economica internazionale che rende necessario non disperdere le scarse risorse pubbliche disponibili. Come detto, tuttavia, atteso il carattere relativamente recente delle misure in commento, è ancora presto per valutarne l'effettiva portata, anche in termini di eventuale conflitto con la ratio dell'istituto dell'accordo bonario.	
Coerenza	In che modo le modifiche prodotte agli artt. 240 e 240 bis D.lgs. n. 163/2006 hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?	Le modifiche in esame appaiono coerenti con le finalità di velocizzazione delle procedure di accordo bonario e di contenimento della spesa pubblica, in linea con i più recenti provvedimenti normativi di settore.	
	Quali impatti economici, sociali, ambientali (positivi o negativi) sono derivati dagli artt. 240 e 240 bis D.lgs. n. 163/2006?	L'istituto dell'accordo bonario ha avuto un impatto complessivamente positivo sul mercato degli appalti, sia in termini di riduzione dei tempi/costi di definizione delle controversie insorte in fase esecutiva sia in termini di positiva ultimazione delle commesse affidate (nonostante la maggiore onerosità della prestazione rispetto all'importo originario). Con riguardo alle modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011, come detto, è ancora presto per valutare la portata delle misure ivi recate.	

ACCORDO BONARIO - GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁵ e fonte ⁶
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	Le misure introdotte dal D.L. n. 70/2011 si pongono, come detto, l'obiettivo di correggere la più volte denunciata utilizzazione distorta dell'istituto dell'accordo bonario, in un'ottica di responsabilizzazione delle imprese e di contenimento della spesa pubblica.	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche	Come anticipato, le modifiche introdotte dal D.L. n. 70/2011 si inseriscono armonicamente nel complesso degli interventi volti a fronteggiare la crisi economica globale, attraverso misure volte all'accelerazione delle procedure di definizione delle controversie e realizzazione delle opere pubbliche.	
Valore aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dalle misure contenute negli artt. 240 e 240 bis D.lgs. n. 163/2006 potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	Si ritiene che lo strumento della legislazione sia il più idoneo ad implementare l'efficacia dell'istituto dell'accordo bonario, in quanto in grado di rendere cogenti determinati aspetti dell'istituto medesimo (v. obbligo di tentativo dell'accordo bonario, tetto alle riserve).	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?	Tali risultati non potrebbero infatti essere raggiunti mediante strumenti diversi.	

⁵ Statistiche, dati qualitativi, rapporti, giurisprudenza, ecc.
⁶ Associazioni di categoria, autorità indipendenti, organi giudiziari, letteratura accademica, ecc.

Contributo ANAS

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁷ e fonte ⁸
Rilevanza	In che modo il problema iniziale affrontato dagli artt.81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al Dlgs 12 aprile 2006, n.163 e dall’art. 120 + all.G (lavori), ha registrato un’evoluzione?	Come noto, la finalità delle norme in parola era quella di mettere a disposizione delle Stazioni Appaltanti uno strumento che consentisse la valutazione dei concorrenti non soltanto dal punto di vista “quantitativo”, meramente economico, ma anche e soprattutto dal punto di vista della qualità complessiva della prestazione offerta.	I dati sui quali si basa la valutazione sono desunti dalle statistiche dell’Unità Gare e Contratti della Direzione Generale dell’ANAS. In particolare, sono state prese in considerazione tutte le gare aggiudicate in via definitiva dal 2007 ad oggi, di importo superiore alla soglia comunitaria per gli appalti di lavori. Il campione esaminato riguarda n. 107 procedure concorsuali, aggiudicate sia con il criterio del prezzo più basso (importo medio a base d’asta circa € 25 mln) sia gare aggiudicate con il criterio dell’OEPV (importo a base d’asta circa € 98 mln) (all. 1) .
	In che misura gli obiettivi perseguiti dagli artt.81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al Dlgs 12 aprile 2006, n.163 e dall’art. 120 + all.G (lavori), sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione? Fino a che punto l’ambito operativo della legislazione risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	Gli obiettivi perseguiti dalla norma (vale a dire individuare il miglior offerente non soltanto su parametri puramente economici) sono tutt’ora rilevanti. Per quanto riguarda l’ANAS, nel periodo di riferimento è ricorsa a questo criterio di aggiudicazione nel 58% dei casi (All. 2; peraltro, va evidenziato che il totale di queste gare a OEPV rientra nella forma dell’appalto integrato). La norma risponde ai bisogni sottostanti, specie dopo l’entrata in vigore dell’art. 120 del Regolamento, che ha ridotto – nelle gare relative ad appalti di progettazione ed esecuzione - l’incidenza del fattore prezzo.	
	I principi stabiliti dagli artt.81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall’art. 120 + all.G (lavori) sono ancora validi? Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	Alla luce delle esigenze dell’ANAS si ritiene che i principi delle norme in parola siano ancora validi.	
Efficacia	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti dagli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall’art. 120 + all.G (lavori)?	Nell’ambito del campione esaminato, bisogna distinguere tra gare ante regolamento DPR 207/10 e gare post regolamento DPR 207/10. Nel primo caso, nel 63% dei casi la gara è stata aggiudicata al concorrente che aveva avanzato la migliore offerta tecnica. Con l’entrata in vigore del regolamento, tale percentuale è leggermente ascisa al 64% (all. 3).	
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	Si ritiene che, nel suo complesso, lo strumento dell’OEPV sia appropriato rispetto agli obiettivi. Ciò non è smentito dalla circostanza che, in alcune procedure (vedi sopra) possa essere determinante l’offerta economica. Diversamente, se cioè, le procedure fossero sempre ed automaticamente aggiudicate al concorrente che avesse raggiunto il miglior punteggio tecnico, si evidenzerebbe una situazione di eccessiva discrezionalità da parte delle Commissioni giudicatrici	

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁷ e fonte ⁸
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato della implementazione dagli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163?	Con l'entrata in vigore del DPR 207/2010 (giugno 2011) nel caso di appalti di progettazione ed esecuzione si è ridotta l'importanza del fattore meramente economico. L'art. 120 del nuovo regolamento prevede, infatti, che “Per i contratti di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del codice i fattori ponderali da assegnare ai “pesi” o “punteggi” attribuiti agli elementi riferiti alla qualità, al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali e alle caratteristiche ambientali non devono essere complessivamente inferiori a sessantacinque”.	
	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?		
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo degli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163?	Come innanzi evidenziato, per effetto dell'entrata in vigore del regolamento è leggermente aumentata l'incidenza dell'offerta tecnica nell'aggiudicazione, che è passata dal 63 % al 64 %.	
	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo all'oggetto artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori) quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui le norme sono state interpretate o applicate?	Nel presente contesto storico, i profili problematici, nelle gare aggiudicate con l'OEPV, sono i medesimi delle gare aggiudicate al prezzo più basso, vale a dire il progressivo aumento del ribasso percentuale dell'offerta economica. Tale progressivo aumento è frutto della contrazione del mercato delle opere pubbliche in Italia a partire dal 2008: come può evincersi dal grafico allegato, il ribasso medio è salito, in maniera inversamente proporzionale alla diminuzione del numero delle gare, dal 22% del 2007 al 39% del 2012 (all. 4). Di conseguenza, anche le valutazioni circa i ribassi (tra le diverse procedure di gara e a seconda dell'entrata in vigore del regolamento) sono condizionate dalla sfavorevole congiuntura economica (all. 5).	
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni degli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori)?		
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	-	

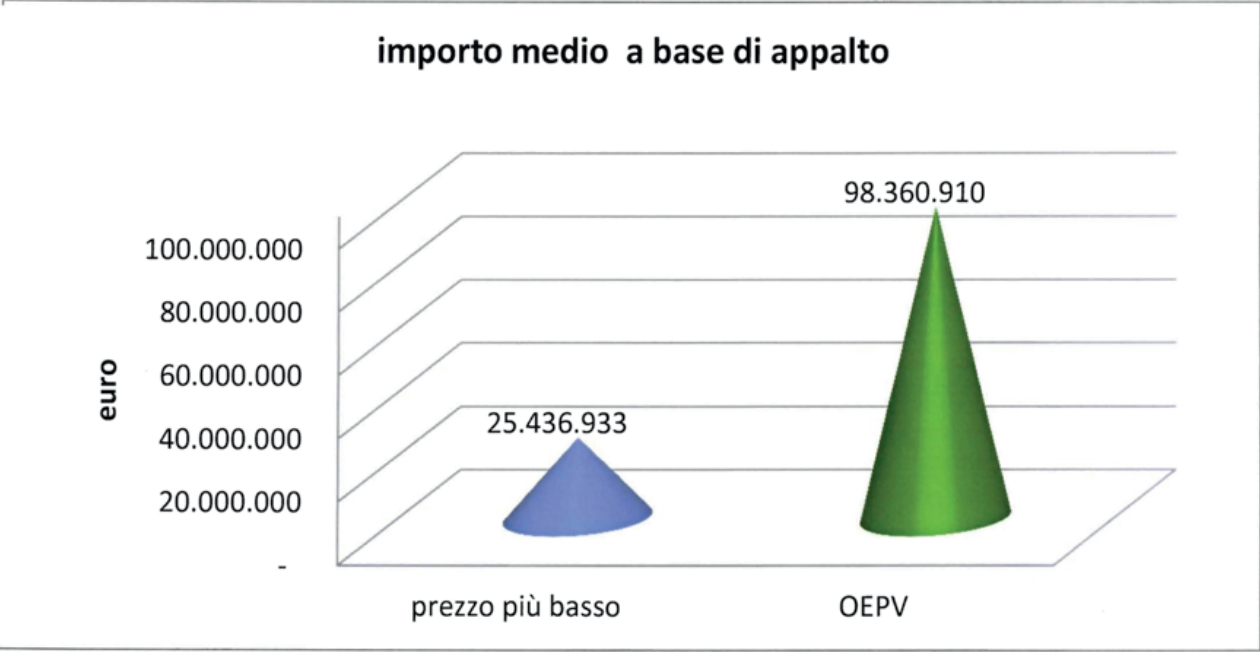
OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁷ e fonte ⁸
Efficienza	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista negli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori)?	Si, in quanto è necessario prevedere un sistema di aggiudicazione alternativo al massimo ribasso, per poter valorizzare anche il contributo qualitativo dei concorrenti.	
	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dalla misura contemplata negli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori)	-	
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti?	-	
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	-	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	Dal punto di vista della tempistica di gara, non si sono registrate differenze significative tra le procedure con l'OEPV e le procedure a massimo ribasso (che, nel campione esaminato, hanno sempre comportato l'attivazione dell'articolata procedura di valutazione delle cd offerte anomale).	
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate negli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori)	Per casi particolarmente complessi potrebbe ipotizzarsi il ricorso ad un terzo criterio di aggiudicazione, da introdurre ex novo, del tutto privo della componente prezzo ma basato solo sugli aspetti qualitativi. Ciò consentirebbe altresì di risolvere in radice il problema dei ribassi eccessivi, pur presupponendo una grande capacità di valutazione da parte delle singole Stazioni Appaltanti.	
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente/ proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate negli artt. 81, 83, 84 e 86 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D. lgs 12 aprile 2006, n.163 e dall'art. 120 + all.G (lavori)?	Rispetto alle gare con il massimo ribasso, le procedure aggiudicate con l'OEPV comportano un impegno economico più rilevante, sia per il concorrente (per la predisposizione dell'offerte tecnica) sia per la Stazione Appaltante (per l'esame, la conservazione e la custodia della documentazione di gara).	
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	Tali costi possono essere contenuti consentendo la presentazione delle offerte in forma digitale. A tal proposito, l'ANAS sta valutando la possibilità di estendere progressivamente tale modalità di gara a tutte le procedure concorsuali (anche in linea con l'art. 6 comma 3 del decreto sviluppo bis, DI 179/2012, convertito in legge 221/2012 lo scorso 18 dicembre, che, modificando l'art. 11 comma 13 del Codice degli appalti (163/2006) stabilisce infatti che "Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica").	

OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA – GRIGLIA DI VALUTAZIONE			
Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁷ e fonte ⁸
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? E' stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	Nonostante i maggiori costi, rispetto ad una gara al massimo ribasso, le imprese partecipano ad una gara ANAS ad OEPV in numero del tutto equivalente (17 concorrenti in media, rispetto ai 20 concorrenti delle gare al massimo ribasso – all. 6). Segno della fiducia nell'applicazione di questo tipo di strumento da parte della Stazione Appaltante, nonostante la maggiore discrezionalità di questo tipo di procedura.	
	Le modifiche introdotte dall'art. [●] hanno contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la ratio dell'art. [●]?	-	
Coerenza	In che modo le modifiche prodotte dall'art. [●] hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?	-	
	Quali impatti economici, sociali, ambientali (positivi o negativi) sono derivati dall'art. [●]?	-	
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	-	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche	-	
Valore Aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dalle misure contenute nell'art. [●] potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	-	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?		

⁷ Statistiche, dati qualitativi, rapporti, giurisprudenza, ecc.
⁸ Associazioni di categoria, autorità indipendenti, organi giudiziari, letteratura accademica, ecc.

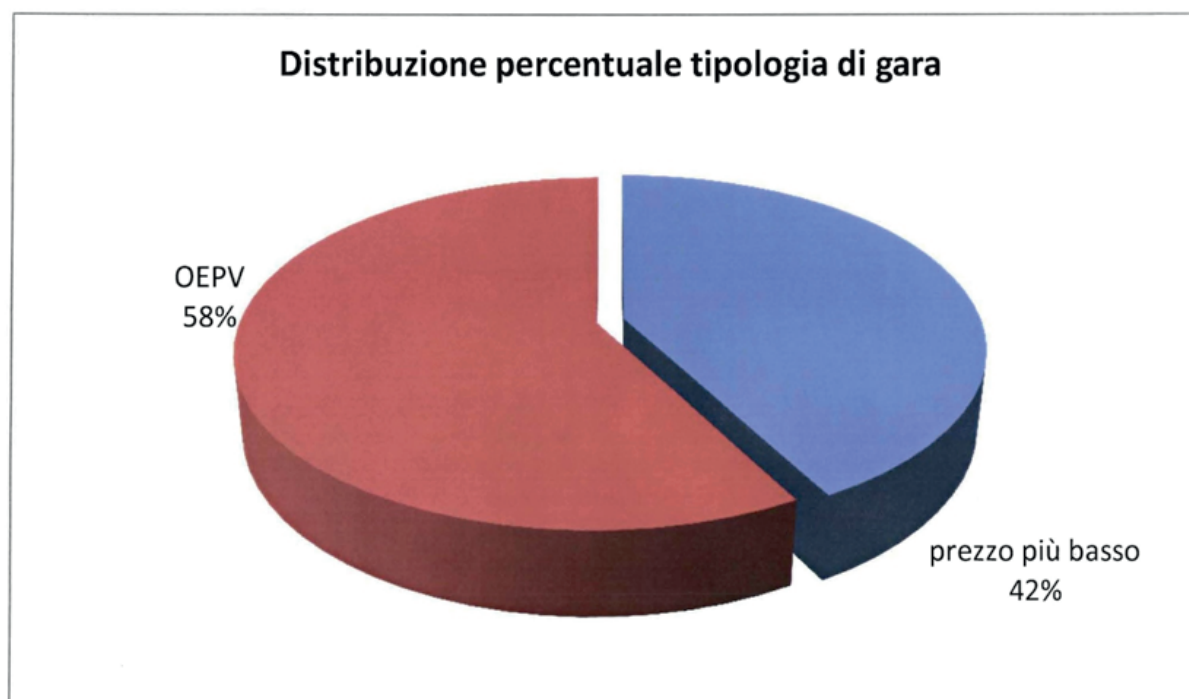
GARE AGGIUDICATE
PERIODO 2007-2013

ALLEGATO 1



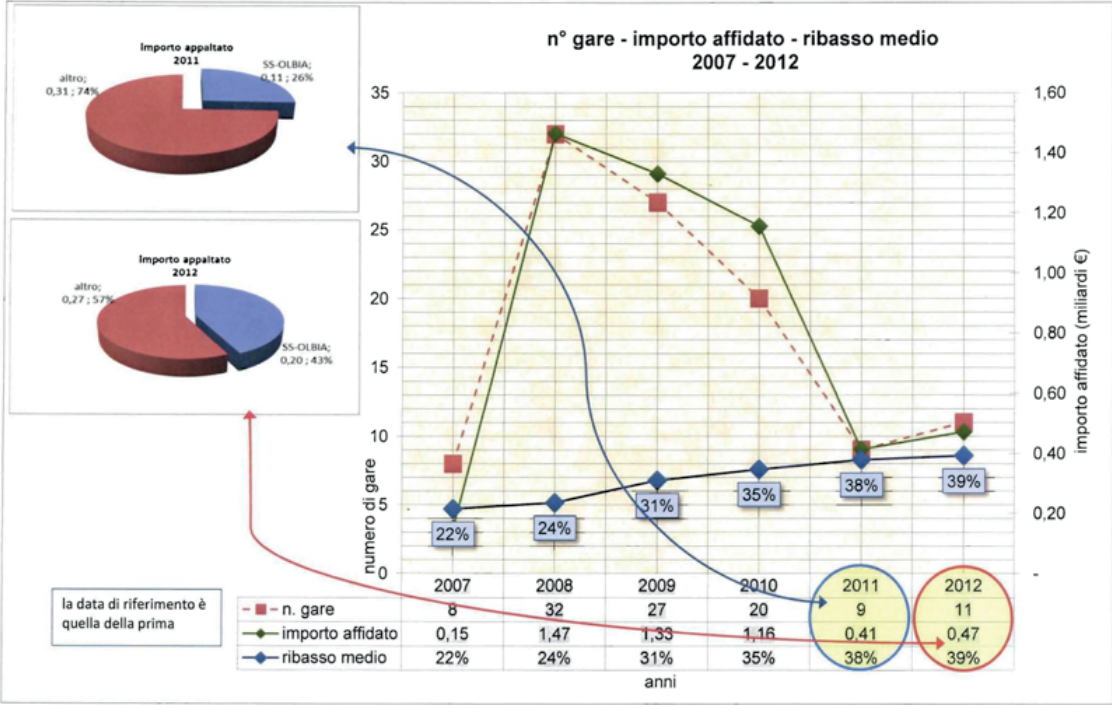
GARE AGGIUDICATE
PERIODO 2007-2013

ALLEGATO 2



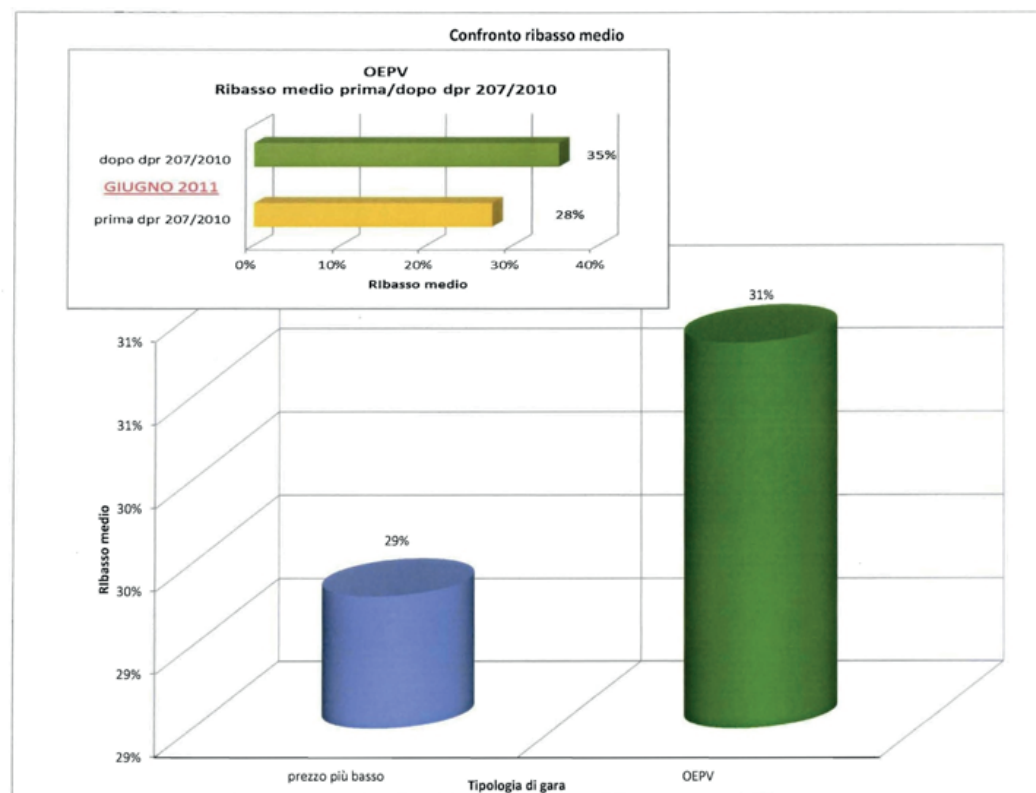
GARE AGGIUDICATE
PERIODO 2007-2013

ALLEGATO 4



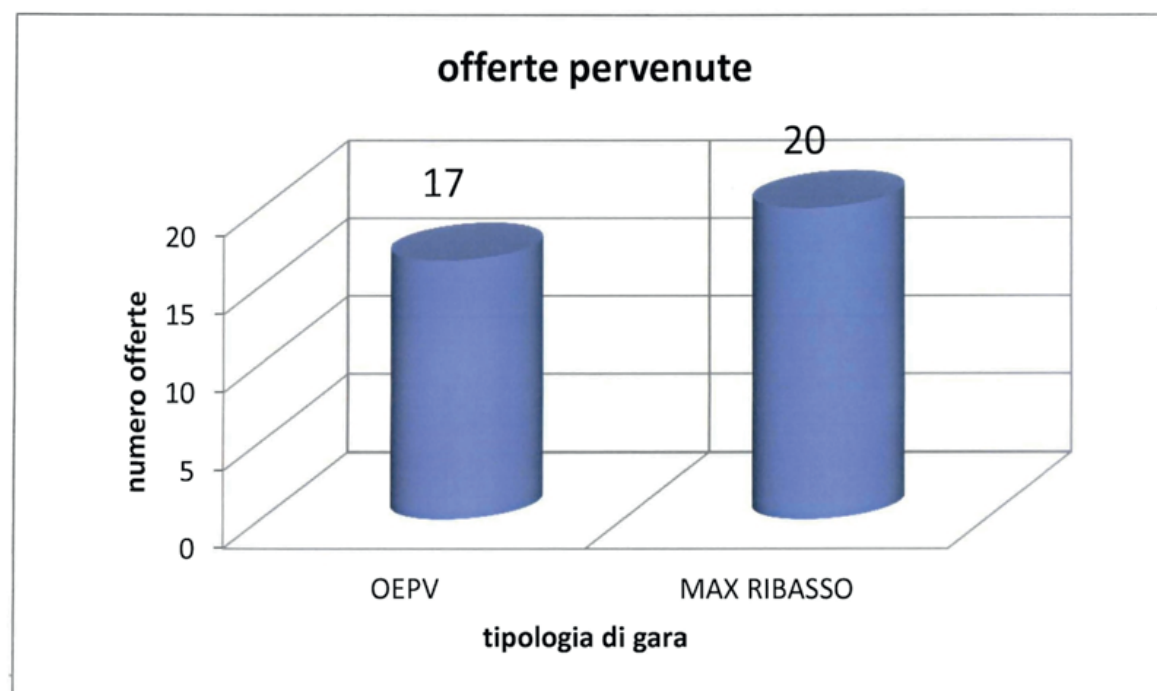
GARE AGGIUDICATE
PERIODO 2007-2013

ALLEGATO 5



GARE AGGIUDICATE
PERIODO 2007 - 2013

ALLEGATO 6



Contributo ANCE (Associazione Nazionale Costuttori Edili)

Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ⁹ e fonte ¹⁰
Rilevanza	In che modo il problema iniziale affrontato dall'art. 240 ha registrato un'evoluzione?		Qualitativo
	In che misura gli obiettivi perseguiti dall'art. 240 sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione?	L'obbiettivo della norma (ossia una celere risoluzione delle controversie in corso di esecuzione e con modalità transattive) è ancora fortemente rilevante.	Associazione di categoria
	Fino a che punto l'ambito operativo della legislazione risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	La norma risponde ai bisogni ad essa sottostanti, in quanto si applica alla maggior parte delle tipologie di contratti.	
	I principi stabiliti nell'art. 240 sono ancora validi? Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	Si	
Efficacia	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti dall'art. 240?	L'accordo bonario è utilizzato dagli operatori che lo considerano un utile strumento e conveniente, se tempestivo, per risolvere le controversie sia economiche che tecniche. Secondo prime rilevazioni, la percentuale di problematiche risolte con accordo bonario, rispetto a quelle risolte con giudizio ordinario o arbitrale, oscilla tra il 20 ed il 50%. Non sempre, però, l'accordo bonario ha evitato il ricorso al giudizio ordinario o arbitrale (che si è reso necessario, ad una prima stima, nel 30% dei casi)	Prime statistiche
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	Gli operatori considerano l'accordo bonario una soluzione efficace per risolvere rapidamente le controversie, anche se l'importo oggetto di accordo è spesso inferiore a quello che si potrebbe ottenere con un giudizio ordinario.	
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato della implementazione dell'art. 240?	La norma che, in passato, consentiva la risoluzione delle riserve solo al collaudo è stata ridotta nella sua portata, ed armonizzata con il nuovo articolo.	
	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?	Con il DL 70/2011, sono state inserite soglie massime per i compensi dovuti ai componenti della Commissione ed alcune norme sulla tempistica per la costituzione della Commissione.	
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obbiettivo dell'art. 240?		
	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo all'oggetto dell'art. 240 quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui l'art. 240 è stato interpretato o applicato?	Il principale problema segnalato, in alcuni casi, dagli operatori è quello dei tempi necessari per concludere l'accordo bonario: in media, da un anno ad un anno e mezzo. Da questo punto di vista, potrebbe essere utile prevedere una riduzione dei tempi a disposizione dei vari soggetti attori della procedura (direttore lavori, RUP, ecc...) ed un sistema sanzionatorio più efficace in casi di mancato rispetto dei tempi previsti.	
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni dell'art. 240?	Nessuna violazione rilevata	
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	Recentemente, il DL 70/2011 ha introdotto alcune norme volte a precisare i termini per la costituzione della Commissione e per stabilire importi massimi per i compensi dei commissari (vedi sopra)	

¹ Statistiche, dati qualitativi, rapporti, giurisprudenza, ecc.
² Associazioni di categoria, autorità indipendenti, organi giudiziari, letteratura accademica, ecc.

Efficienza	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista nell'art. 240	Si	
	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dalla misura contemplata nell'art. 240	-----	
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti?	-----	
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	-----	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	L'accordo bonario non è sempre più semplice e veloce rispetto ad altri tipi di procedure: in alcuni casi (il 30% delle procedure di accordo bonario avviate) si è comunque giunti ad una risoluzione arbitrale. La procedura appare conveniente ma comporta spesso il riconoscimento di un importo inferiore a quello che l'operatore potrebbe ottenere con un altro tipo di procedura. La percentuale di accoglienza della domanda presentata dall'operatore oscilla tra il 10 ed il 30%.	
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate nell'art. 240	Si; attraverso un rafforzamento delle sanzioni per mancato rispetto dei tempi della procedura, si può prevedere un aumento dei costi a carico dell'Amministrazione, il cui risarcimento finale dovrebbe essere posto a carico dei singoli funzionari.	
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente/proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate nell'art. 240?	In linea di principio, i costi/benefici sono equamente distribuiti. Le lentezze riscontrate in fase applicativa sbilanciano gli effetti a favore della stazione appaltante.	
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	(vedi sopra)	
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? E' stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	L'interesse degli operatori è alto. Alcune stazioni appaltanti invece hanno dimostrato uno scarso interesse per l'Accordo bonario (Comune di Roma, Provveditorati alle Opere Pubbliche). Le differenze non sono comunque di tipo settoriale	
	Le modifiche introdotte dall'art. 240 hanno contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la ratio dell'art. 240?	-----	
Coerenza	In che modo le modifiche prodotte dall'art. 240 hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?		
	Quali impatti economici, sociali, ambientali (positivi o negativi) sono derivati dall'art. 240?		
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	(vedi sopra)	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche?	Gli effetti sono coerenti con gli obiettivi di deflazione del contenzioso e di contenimento della spesa pubblica, unitamente a quello dell'effettiva ultimazione dell'opera.	
Valore aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dalle misure contenute nell'art. 240 potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	-----	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?	-----	

Contributo ANCE (Associazione Nazionale Costuttori Edili)

Criteri di valutazione	Quesiti per la valutazione	Risposte	Tipologia del dato ¹¹ e fonte ¹²
Rilevanza	In che modo il problema iniziale affrontato dall'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 ha registrato un'evoluzione?	Il problema, vale a dire la necessità di fornire un criterio atto a consentire una valutazione non meramente quantitativa dell'offerta, in ottemperanza alle direttive europee (Dir. 2004/18 CE ed 2004/17 CE) , rimane attuale.	Dato Qualitativo Fonte Ance
	1) In che misura gli obiettivi perseguiti dall'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 sono ancora rilevanti per il problema così come si è trasformato o gli obiettivi devono essere rimessi in discussione?	1)Gli obiettivi della norma rimangono rilevanti.	
	2) Fino a che punto l'ambito operativo della legislazione risponde ai bisogni attuali o al problema che intendeva affrontare?	2) In linea generale, l'ambito operativo è adeguato. Tuttavia si riscontra una criticità nella possibilità di ricorrere al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche per appalti di importo modesto.	
Efficacia	1)I principi stabiliti nell'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 sono ancora validi?	1) I principi rimangono sostanzialmente validi.	Dato Qualitativo Fonte Ance
	2)Dovrebbero essere stabiliti altri principi?	2)Data la sua complessità, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa dovrebbe essere limitato ad appalti al di sopra di un certo importo (ad esempio, 2,5 milioni di euro). Inoltre dovrebbero essere inseriti dei principi volti a garantire all'offerente l'imparzialità dell'amministrazione. Ciò potrebbe essere realizzato mediante la previsione del sostegno, su base nazionale, dei commissari componenti la commissione giudicatrice.	
	In che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti dagli'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	In misura limitata	
	Fino a che punto le soluzioni prescelte sono state appropriate nel raggiungimento degli obiettivi?	La scelta dell'offerente mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa non rappresenta spesso il migliore rapporto qualità/ prezzo, rischiando di attribuire eccessivo potere alla discrezionalità amministrativa	
	Quale misura è stata modificata, abolita o conservata come risultato della implementazione degli Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	Per gli appalti cd. integrati (ex art. 53 comma 2 lett. b) e c) del codice), a seguito dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione al codice dei contratti (D.P.R. 207/2010), si è introdotta una norma (articolo 120, comma 1) che limita a 35 su 100 il punteggio attribuibile all'elemento prezzo.	
Efficacia	Quali altre misure sono state implementate e come esse hanno influenzato i risultati?	Il D.lgs. 152/2008 (III correttivo al codice dei contratti) ha abrogato la disposizione che consentiva alla commissione giudicatrice di indicare criteri motivazionali per l'applicazione dei punteggi.	Dato Qualitativo Fonte Ance
	Fino a che punto le misure ulteriori hanno contribuito al raggiungimento dell'obiettivo dell' Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	A causa della concomitante forte contrazione della commessa pubblica, alla riduzione del punteggio attribuibile al prezzo non ha fatto seguito una conseguenziale riduzione dei ribassi sul prezzo d'asta. L'aggiudicazione di gare ad offerte contenenti eccessivi ribassi, pertanto, rimane uno dei principali problemi lamentati dalle imprese associate.	

	Se sussistono ancora profili problematici con riguardo all'oggetto dell'Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 quali sono e fino a che punto essi sono ricollegabili al modo in cui l'Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 è stato interpretato o applicato?	Sussistono ancora profili di problematicità, quali i profili legati all'eccessivo costo che il ricorso a tale criterio comporta sia per le stazioni appaltanti, nella redazione della lex specialis di gara, sia per gli operatori economici nella predisposizione dell'offerta. Inoltre, è stato segnalato dalla base associativa che alcuni bandi di gara richiedono, tra i sub criteri di valutazione qualitativa dell'offerta, l'effettuazione di ulteriori lavorazioni, sotto forma di "varianti migliorative di progetto". Tali ulteriori lavorazioni costituiscono veri e propri interventi aggiuntivi idonei a costituire un'estensione dell'oggetto dell'appalto, pur non essendo ricompresi nel computo metrico.	
	Quali sono le ragioni (es. scarsa chiarezza, opposizione politica, onerosità delle misure, ecc.) per eventuali violazioni dell'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	---	
	Sono state introdotte misure aggiuntive? E quali effetti possono essere attribuiti ad esse?	---	
Efficienza	Era proprio necessario intervenire con la forma di legislazione prevista nell'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006	Si, trattandosi di una norma di recepimento di una direttiva comunitaria.	
	Quali sono stati i costi dei cambiamenti prodotti dalla misura contemplata nell'art. Art.81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006	---	
	Quanto sono proporzionati i predetti costi rispetto ai benefici ottenuti?	---	
	Gli stessi effetti potevano essere raggiunti a costi inferiori?	---	
	Fino a che punto il regime attuale è più semplice, veloce e conveniente da gestire?	---	
	Ci sarebbero spazi per e quali sarebbero i costi di un ulteriore rafforzamento delle misure contemplate nell'art. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006	---	
Effetti distributivi	Come sono stati distribuiti i predetti costi/benefici (equamente/proporzionalmente) tra i diversi gruppi di soggetti incisi dalle misure contemplate nell'art. Art.81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	La redazione di un'offerta economicamente più vantaggiosa, essendo più costosa, grava l'impresa di un costo che può anche essere di notevole entità, con assunzione del rischio legato alla perdita delle somme anticipate in caso di mancata aggiudicazione della gara. In tal senso, la norma è idonea a pesare maggiormente sulle PMI.	Dato Qualitativo Fonte Ance
	Quali misure sono state introdotte per combattere eventuali effetti indesiderati?	Nessuna	
Accettabilità	Quale è stata la reazione dei portatori di interessi? E' stata diversa a seconda del tipo di portatore d'interessi? Le differenze sono di tipo settoriale?	In via generale, si può affermare che le imprese lamentano la mancanza di una adeguata competenza tecnica della committenza nella redazione dei bandi	Dato Qualitativo Fonte Ance
	Le modifiche introdotte dagli Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 hanno contribuito alla tutela di altri interessi generali senza confliggere con la ratio degli Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006?	No	

Coerenza	In che modo le modifiche prodotte dagli Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?	Per i motivi finora elencati, le modifiche introdotte hanno influenzato limitatamente l'obiettivo del raggiungimento del “best value for money “ nelle procedure d'acquisto dell'amministrazione.	Dato Qualitativo Fonte Ance
	In che modo le modifiche prodotte dagli Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 hanno influenzato gli obiettivi globali della legislazione di settore?		
	Quali passi sono stati intrapresi per massimizzare le sinergie con o minimizzare l'impatto di effetti collaterali?	Da un punto di vista sinergico, la normativa in materia di offerta economicamente più vantaggiosa è idonea a convogliare lo sviluppo della normativa in materia di sostenibilità ambientale.	
	In che misura gli impatti sono coerenti con gli obiettivi di altre politiche pubbliche		
Valore aggiunto	Fino a che punto le modifiche prodotte dalle misure contenute negli. Art. 81, 83 ed 84 D.lgs 163/2006 potevano essere ottenute utilizzando misure amministrative o altri strumenti (legislativi e non)?	La legge ordinaria è l'unica fonte di diritto idonea a recepire le direttive comunitarie che hanno introdotto tale criterio di aggiudicazione.	
	Quali i vantaggi di una legge ordinaria?		

¹¹ Statistiche, dati qualitativi, rapporti, giurisprudenza, ecc.
¹² Associazioni di categoria, autorità indipendenti, organi giudiziari, letteratura accademica, ecc.

Accordo Bonario

*a cura di Sonja Levstik, Alberto Cucchiarelli; Claudio Callopoli¹
(Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture)*

La presente analisi, raccolta nella griglia riepilogativa, è stata svolta sulla base dei provvedimenti - emanati dall'Autorità dall'anno 2010 ad oggi - nei quali sia stato affrontato l'istituto dell'Accordo Bonario. I provvedimenti esaminati sono costituiti da undici Deliberazioni (tra le quali si segnala la 63/2011 collegata, quanto all'oggetto dell'appalto esaminato, alla precedente Deliberazione 70/2010).

Tali provvedimenti riguardano, quasi esclusivamente, gli appalti puri di lavori (nove casi su undici), con l'esclusione della Deliberazione 8/2012 (appalto di costruzione e gestione) e la Deliberazione 70/2010 (Contratto di appalto di servizi). In diversi casi, poi, si assiste ad un mutamento delle disposizioni legislative in corso d'opera laddove, infatti, alla disciplina iniziale che ha regolato la procedura di affidamento (ad esempio la legge 109 del 1994) ha fatto seguito la disciplina attualmente vigente. In tal senso si può rilevare come in diverse Deliberazioni si dia atto della richiesta, da parte del Direttore Lavori, dell'avvio della procedura prevista dall'art. 31 bis (rubricato "*Norme acceleratorie in materia di contenzioso*").

Per quanto concerne l'importo dei Contratti oggetto delle deliberazioni esaminate, si evidenzia la presenza di appalti le cui aggiudicazioni vanno da alcuni milioni di euro (per lo più per la realizzazione di opere pubbliche a carattere comunale) a diverse centinaia di milioni per importanti infrastrutture di viabilità (tratte stradali o metropolitane) o di servizio (ospedali e centri congresso). Anche la tipologia ed il numero delle riserve formulate – laddove evidenziate nel provvedimento assunto dall'Autorità – risultano proporzionate alle dimensioni dell'appalto ed arrivano, nei casi in cui il monte riserve è più cospicuo, a sfiorare o superare i cento milioni di euro (cfr. rispettivamente Deliberazione 65/2011 e Deliberazione 8/2012).

Per quanto concerne l'accoglimento delle richieste formulate dall'appaltatore ci si trova di fronte ad alcuni casi nei quali non è stato comunicato l'esito della procedura; altri casi nei quali la procedura, seppure iniziata, è stata interrotta per conclusione anticipata del contratto (in tali circostanze le doglianze sono divenute oggetto di ricorso giudiziario o arbitrale); in altre situazioni le stazioni appaltanti, pur ricorrendo i presupposti previsti dalla norma, non hanno dato seguito alle richieste dell'appaltatore non attivando la procedura di accordo bonario; vi sono inoltre casi nei quali viene riconosciuto all'appaltatore un risarcimento spesso più contenuto rispetto alla richiesta complessiva formulata.

¹ Le osservazioni formulate nel presente scritto sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

In molte situazioni, all'esito dell'esame dei comportamenti tenuti nel corso dell'esecuzione del contratto, l'Autorità ha provveduto a segnalare le vicende sottese alle Deliberazioni alle competenti Procure regionali della Corte dei Conti.

Dalla disamina delle deliberazioni emergono comunque numerose criticità riguardanti, principalmente, il rispetto da parte delle stazioni appaltanti delle fasi in cui la procedura di accordo bonario viene, dal legislatore, ripartita. In molti casi, infatti, si evidenziano comportamenti delle amministrazioni che, nonostante il dettato normativo, procedono senza tenere conto dei tempi cui dovrebbero essere vincolate, né dei passaggi logico-formali necessari; tali comportamenti sconfinano nell'arbitrarietà della stazione appaltante laddove, ad esempio, si procede alla definizione delle controversie in forma transattiva, di fatto saltando la procedura di accordo bonario o, nei casi più eclatanti, procedendo a rigettare (ai fini della procedura di accordo bonario) le riserve dell'appaltatore perché inammissibili e infondate, salvo proporre un atto transattivo avente ad oggetto le medesime questioni.

Interessante, dal punto di vista delle circostanze che hanno portato alle modifiche più recenti apportate all'istituto, è la Deliberazione 48/2011 con la quale veniva effettuata una ricognizione dello stato dei lavori di ammodernamento in nuova sede del tratto Palazzi (Km 50+00) Caulonia (Km 123+800) lotti 6 7 8 compreso lo svincolo di Marina di Gioiosa Jonica della S.S. 106 Jonica (Megalotto 1). Tale appalto, aggiudicato a Contraente Generale, ha offerto un chiaro esempio dei possibili profili di criticità ed incompatibilità tra l'istituto appena menzionato e l'accordo bonario (come noto, tale istituto è stato escluso dagli affidamenti a Contraente Generale dal D.L. 13 maggio 2011, n. 70). In tal senso si rappresenta come la stazione appaltante (ANAS S.p.A.) abbia avanzato, già allora, alcune perplessità circa l'efficacia operativa dell'istituto per la risoluzione delle controversie in caso di affidamento a contraente generale, ritenendo che *“tale efficacia sia stata limitata proprio dalla particolarità dell'affidamento, in quanto dalla natura di obbligazione di risultato assunta dal Contraente discende una maggiore ampiezza degli obblighi e dei rischi sul medesimo gravanti per la realizzazione dell'opera”*. Sottolinea, inoltre, la stessa ANAS come l'istituto dell'accordo bonario sia inadeguato in quanto la gran parte delle riserve iscritte dal Contraente generale è costituita dal mero ribaltamento delle pretese avanzate dalle imprese terze, con le quali il C.G. stipula contratti di natura privatistica.

Sembra utile inoltre evidenziare quanto rappresentato dalla Deliberazione 16.11.2010, N. 70. Tale provvedimento riguarda un caso di affidamento di servizio, nell'ambito del quale l'ATI aggiudicataria ha formulato una diffida ad adempiere nei confronti della stazione appaltante; con tale diffida l'ATI ha lamentato ingiusti danni e maggiori oneri economici nell'esecuzione della prestazione e, conseguentemente, ha chiesto l'avvio di un procedimento di accordo bonario, ex art. 240, richiamando la formulazione di riserve per oltre euro 12.000.000,00 (rispetto ad un importo contrattuale di euro 6.407.862,78). Senza in questa sede poter approfondire ulteriormente i profili della vicenda, per il cui esame si rimanda alla Deliberazione, con l'occasione appare utile evidenziare quanto sia scarna – per non dire lacunosa - la disciplina specifica in merito che, nel caso di appalti di servizi e forniture (sia nei settori speciali che nei settori ordinari), si limita al mero rinvio effettuato con la locuzione *“le disposizioni dei commi precedenti si applicano, in quanto compatibili”*; la norma dispone inoltre che le competenze del direttore dei lavori spettano al direttore dell'esecuzione del contratto.

Da ultimo si evidenzia come non sia stato ripetuto l'utile esercizio regolatorio e di indirizzo al mercato in precedenza formulato con la Determinazione 5/2007. Tale atto aveva effettuato una completa ed esaustiva ricognizione dell'Istituto affrontata nel periodo di transizione dalla legge Merloni (legge n. 109 del 1994) come, in tal senso, non vi sia una più recente e sistematica valutazione dell'istituto.

Offerta economicamente più vantaggiosa

a cura di Sonja Levstik, Alberto Cucchiarelli; Claudio Callopoli²
(Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture)

Rilevanza

Sia il legislatore comunitario che nazionale hanno cercato di coniugare nei sistemi dagli appalti, accanto agli obiettivi e ai principi di cui al comma 1 dell'articolo 2 del Codice, anche una serie di ulteriori obiettivi, alcuni esplicitati fin dal momento della prima emanazione degli atti normativi fondamentali (le direttive comunitarie e il D.Lgs. 163/2006), altri introdotti in corso d'opera, con modifiche normative o prassi applicative. Rientrano tra i primi gli obiettivi esplicitati nel comma 2 dell'art. 2 del Codice, tra i secondi quelli previsti nei commi 1-bis e 1-ter del medesimo articolo. Esistono una serie di strumenti attraverso cui i diversi obiettivi possono essere perseguiti (deroghe all'obbligo di gara, appalti riservati, individuazione dei lotti, ecc.), tuttavia è innegabile che le modalità di aggiudicazione della gara possano svolgere un ruolo fondamentale al riguardo. Le direttive comunitarie individuano due sole tipologie di aggiudicazione: il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel primo caso è la stazione appaltante che individua fin dalla *lex specialis* di gara le caratteristiche del lavoro, servizio o fornitura domandato, ovvero individua *ex-ante* quanto è disposta a cedere in termini di prezzo per una maggiore qualità dell'affidamento, mentre il soddisfacimento di determinati fabbisogni, quali la riserva dell'appalto a determinati soggetti (ad es. cooperative sociali o imprese in grado di svolgere il lavoro con procedure particolarmente rispettose dell'ambiente), può essere ottenute esclusivamente in fase di qualificazione.

Nel secondo caso, la stazione appaltante delega al mercato la ricerca di quella combinazione che riesca a bilanciare l'economicità (che comunque al momento deve rimanere, essendo il prezzo uno degli elementi fondamentali per l'aggiudicazione), con il perseguimento di altri obiettivi. Semplificando, si può ritenere che gli obiettivi che possono essere perseguiti con l'OEPV possono essere ricondotti almeno ai seguenti:

- a) Qualità della prestazione;
- b) Considerazioni di tipo sociale e ambientale (si dà un punteggio più elevato a chi garantisce il mantenimento dei livelli occupazionali, particolari modalità di smaltimento dei rifiuti, ecc.);

² Le osservazioni formulate nel presente scritto sono espresse a titolo personale e non impegnano in alcun modo l'amministrazione di appartenenza.

- c) Complessità dell'oggetto dell'appalto (ad es. il dialogo competitivo può essere aggiudicato solo con la OEPV, così come le concessioni di lavori, ecc.);
- e) Riduzione di riserve, varianti e contenzioso in fase di esecuzione (la partecipazione alla definizione delle modalità di svolgimento della prestazione dovrebbe garantire una minore litigiosità).

Infine è da rilevare che il legislatore (e gli altri *stakeholders*) danno una particolare rilevanza alla modalità di aggiudicazione mediante l'OEPV, come mostra l'iter delle proposte di nuove direttive in materia di appalti, da cui dovrebbe emergere un'ulteriore spinta verso il ricorso all'istituto (nelle bozze di revisione delle direttive comunitarie è anche prevista la possibilità di appalti con il prezzo finale stabilito dalla stazione appaltante e il confronto concorrenziale spostato integralmente sulle modalità di svolgimento dell'appalto).

Efficacia

La valutazione dell'efficacia passa necessariamente mediante il confronto numerico tra i risultati degli affidamenti realizzati con il criterio del prezzo più basso e l'OEPV. Poiché gli obiettivi perseguiti con l'OEPV possono essere molteplici si pone il problema di come misurarne l'efficacia. In linea generale è possibile affermare che l'OEPV dovrebbe condurre ad un prezzo di aggiudicazione maggiore rispetto a quello del prezzo più basso (sempre che nel capitolato della gara con il prezzo più basso non si richieda una prestazione con qualità particolarmente elevata). Sarebbe quindi opportuno poter confrontare l'aggiudicazione della stessa gara svolta con i due criteri alternativi. Non potendo condurre questo esperimento (controfattuale), è necessario ricorrere ad altre forme di verifica.

La soluzione alternativa è confrontare dati aggregati relativi a gruppi opportunamente scelti di gare, al fine di evitare di trarre soluzioni derivanti da esiti peculiari di singole gare. Il problema è come individuare un *set* omogeneo di gare.

Innanzitutto non ha più senso considerare il valore dell'affidamento (almeno fino a quando non saranno considerati i prezzi unitari di aggiudicazione), ma si dovrà passare ad un altro indicatore di prezzo: il ribasso di aggiudicazione. Uno dei limiti per l'utilizzo di tale criterio è rappresentato dal fatto che il ribasso rappresenta la risposta del mercato ad un prezzo che è fissato da un soggetto diverso, la stazione appaltante. I criteri con cui viene fissato il valore a base di gara variano da stazione appaltante a stazione appaltante. Inoltre, la natura dell'affidamento presuppone modalità di calcolo del prezzo a base di gara distinte: supponiamo di dover fissare il prezzo a base di gara per due lavorazioni (servizi), uno con un'alta componente di lavoro e l'altra che richiede maggiori quote di capitale, materie prime, ecc. Se la quantità di lavoro è data e vi sono contratti collettivi di riferimento (inderogabili) il valore a base di gara per la prima lavorazione sarà assai prossimo al prezzo di aggiudicazione, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione utilizzato. In questo caso è ipotizzabile che il ribasso di aggiudicazione sarà inferiore per la lavorazione *labour intensive*.

Tutto ciò premesso, si ritiene comunque che è assai probabile che, per gruppi omogenei di gare, il ribasso di aggiudicazione sia minore per quelle condotte con l'OEPV. Si tratta, quindi, di verificare se per gruppi omogenei di gare il ribasso di aggiudicazione è maggiore nel caso dell'OEPV. Il punto di partenza obbligato appare quello relativo ai dati presentati dall'AVCP nella propria relazione annuale. Nella Relazione per il 2001 sono presentati i ribassi di aggiudicazione, per gli affidamenti di importo superiore a 150 mila euro, per tipologia di affidamento (lavori, servizi e forniture) e all'interno di tale tipologia per classi di importo. Emergono i seguenti risultati:

La grande maggioranza degli appalti ancora oggi sono aggiudicati con il criterio del prezzo più basso: oltre l'87% per i lavori, più del 60% sia per i servizi che per le forniture. Sul dato dei servizi non è chiaro quale sia l'impatto della preferenza all'OEPV accordata dal Regolamento per alcuni di questi, quali quelli di pulizia e quelli per la gestione dei buoni pasto.

Tabella 1: Appalti aggiudicati per numero e per importo in base al criterio del prezzo più basso e dell'OEPV per tipologia di affidamento nel 2011 (valori assoluti e percentuali)

	Lavori			Servizi			Forniture		
	Valori Assoluti								
	n.	Importo	Importo medio	n.	Importo	Importo medio	n.	Importo	Importo medio
Prezzo	9.273	5.896.758.650	635.906	3.802	4.120.453.724	1.083.760	3.594	4.462.135.163	1.241.551
OEPV	1.335	2.943.159.941	2.204.614	2.453	6.993.347.711	2.850.937	2.330	3.379.994.983	1.450.642
Totale	10.608	8.839.918.591	833.326	6.255	11.113.801.435	1.776.787	5.924	7.842.130.146	1.323.790
	Valori Percentuali								
	n.	Importo	% su prezzo	n.	Importo	% su prezzo	n.	Importo	% su prezzo
Prezzo	87,42	66,71	100,00	60,78	37,08	100,00	60,67	56,90	100,00
OEPV	12,58	33,29	346,69	39,22	62,92	263,06	39,33	43,10	116,84

Fonte: elaborazione su dati AVCP Relazione Annuale per il 2011. Rispetto ai dati presentati sono stati esclusi quelli per cui non è indicato il criterio di aggiudicazione.

Le cose cambiano quando si considerano gli importi. Per i servizi si ha che circa il 63% è aggiudicato in base al criterio OEPV. Percentuali più alte si registrano anche per le forniture (43%) e per i lavori (33%). Ciò si traduce nel fatto che gli importi medi di aggiudicazione sono più alti per l'OEPV rispetto a quelli relativi al solo prezzo, soprattutto per i lavori, per i quali l'importo medio di aggiudicazione è pari a circa 2,5 volte quello del prezzo più basso, ma anche per i servizi (1,6 volte).

- Il minore ricorso all'OEPV per i lavori rispetto ai servizi può essere un effetto di quanto già osservato nella riunione dello scorso 6 febbraio, ovvero della difficoltà di proporre varianti per i lavori in considerazione delle autorizzazioni necessarie.
- Il ribasso di aggiudicazione risulta in generale maggiore per gli appalti aggiudicati con il criterio del prezzo più basso rispetto a quelli aggiudicati con l'OEPV. Ciò vale soprattutto per i lavori (21,6% contro il 16,8%).
- I dati devono però essere letti con particolare cautela. Osservando, infatti, i ribassi per classi di importo delle gare si osserva per i lavori uno scarto considerevole tra ribasso di aggiudicazione per il prezzo rispetto all'OEPV per gli affidamenti di minor valore, dato che viene completamente ribaltato per gli affidamenti di importo superiore a 15 milioni di euro (qui potrebbe però esserci un problema di rappresentatività). Per i servizi, per i quali le differenze in termini di ribasso tra i due criteri di aggiudicazione sono meno marcate, il criterio dell'OEPV garantisce ribassi maggiori già a partire dai 5 milioni di euro. Per le forniture si osserva una situazione ancora più complessa, con il

ribasso di aggiudicazione che tende sempre ad essere maggiore quando è utilizzato il criterio dell'OEPV, ad eccezione degli affidamenti di importo inferiore a 500 mila euro.

- d) Sembrerebbe, quindi, che il criterio OEPV tenda ad essere privilegiato per gli appalti di importo maggiore, quelli per i quali forse vale di più investire in termini di complessità procedurale, anche se poi i risultati mostrano ribassi maggiori per l'OEPV per appalti di importo elevato.

In definitiva, i dati presenti nella Relazione Annuale non sembrano mostrare riscontri diretti all'ipotesi che l'OEPV potrebbe essere un modo per accettare maggiore qualità della prestazione in cambio di prezzi più elevati. Naturalmente ciò può essere il riflesso del livello eccessivamente aggregato delle osservazioni disponibili. Nella Relazione è anche fornita una segmentazione delle aggiudicazioni per macro aree geografiche e per tipologia di stazione appaltante. Si ritiene che tale scomposizione, seppure utile per determinati fini, non sia sufficiente per verificare gli obiettivi perseguiti con lo strumento dell'OEPV.

Indicazioni più puntuali potrebbero provenire da un'analisi per settore merceologico, ovvero dal confronto di lavori, servizi o forniture più omogenei. Una disaggregazione per settori merceologici può permettere, infatti, di superare talune perplessità emerse circa la possibilità di inferire con esattezza l'esistenza di un differenziale significativo nei ribassi tra i due criteri di aggiudicazione.

Nella tabella 2 sono presenti i dati relativi agli affidamenti nel 2011 per categoria prevalente di lavori. Le righe evidenziate in giallo sono quelle per cui si ha un numero di osservazioni ritenuto non sufficiente per poter trarre indicazioni attendibili (meno di 10 in totale o meno di due per una delle due tipologie di aggiudicazione). Il numero di righe evidenziate testimonia inequivocabilmente la difficoltà di procedere a disaggregazioni ulteriori.

In generale si osserva che, salvo rare eccezioni, all'OEPV è associato un ribasso di aggiudicazione minore rispetto a quello relativo al prezzo più basso. Ciò risulta vero per le categorie caratterizzate da un numero maggiore di osservazioni, quali la OG1 – Edifici civili e industriali (22,0% contro 15,4% e oltre 1500 osservazioni), la OG3 – Strade, autostrade ecc. (21,5% contro 17,1% e oltre 1700 osservazioni) e la OG6 – Acquedotti, gasdotti ecc. (20,0% contro 15,7% e oltre 500 osservazioni), per le quali quindi è ipotizzabile che eventuali anomalie dei dati incidano meno (e quindi il dato dovrebbe essere più stabile). Le eccezioni riguardano anche alcune categorie che presentano un numero non trascurabile di osservazioni come, ad esempio, quella OS21 – Opere strutturali speciali (19,3% contro 20,8% e circa 150 osservazioni).

Passando alle forniture, tabella 3, si osserva che per molti CPV (a due digit, disaggregazioni maggiori non avrebbero fornito risposte attendibili) si ottiene la soluzione attesa, anche se spesso con differenze non particolarmente elevate. Vi sono, tuttavia, alcune notevoli eccezioni come quella relativa ai Pacchetti *software* e sistemi di informazione. In questo caso una spiegazione potrebbe essere ricercata nel fatto che quando si utilizza il prezzo più basso si cercano soluzioni più standardizzate, per le quali è più facile conoscere un prezzo di riferimento a differenza di quanto avviene per la OEPV. Un'altra importante eccezione è rappresentata dalle Sostanze chimiche.

Anche per quanto riguarda i servizi si rilevano numerosi casi in cui prevale la relazione attesa, anche se vi sono diverse eccezioni. Una di queste riguarda, in analogie con quanto avviene per le forniture, i Servizi informatici; un'altra importante eccezione è costituita dai Servizi di ricerca e sviluppo nonché servizi di consulenza e affini. Quest'ultima

categoria, ovviamente è estremamente ampia e il risultato potrebbe derivare da un problema di aggregazione. Vi sono, infine, servizi come quelli di manutenzione e riparazione, quelli architettonici e quelli di formazione per i quali i ribassi di aggiudicazione appaiono assai simili per tipologia di aggiudicazione.

Efficienza

Si ritiene che l'efficienza dello strumento OEPV nel favorire il perseguimento di determinati obiettivi debba essere comparato con modalità alternative, quali quelle relativi ai requisiti di partecipazione o alle modalità di svolgimento del lavoro, servizio o fornitura.

In effetti, una maggiore attenzione all'ambiente o a tematiche di tipo sociali possono essere introdotte mediante la previsione di determinati requisiti di partecipazione (ad esempio qualificazioni ambientali o determinate tipologie societarie – laboratori protetti) ovvero mediante l'impegno dei concorrenti a compiere determinate azioni o adottare determinati accorgimenti in fase di esecuzione.

La scelta sullo strumento da adottare deriva da una serie di elementi che in alcuni casi sono esterni alla volontà dell'affidante. Ad esempio, l'imposizione di determinati requisiti di partecipazione, seppure utile a perseguire obiettivi di qualità, sociali, ambientali, ecc., potrebbe restringere eccessivamente la partecipazione alla gara con il rischio di essere soggetta a ricorsi da parte degli esclusi (che potrebbero avere anche elevate *chances* di successo), ovvero di prezzi elevati da parte dell'unico (o dei pochi) concorrente. Per altro verso richiedere modalità di esecuzione dell'affidamento peculiari potrebbe comportare elevati costi di monitoraggio della prestazione da parte della stazione appaltante e rischi di contenzioso nella fase di esecuzione; peraltro, potrebbe non garantire la selezione del migliore offerente (qualora tutti i concorrenti si impegnassero in modo indiscriminato a garantire le modalità richieste).

Si ritiene, però, che questo tipo di analisi presenti elevati elementi di complessità e possa essere realizzato caso per caso. Un tipo diverso di analisi potrebbe essere condotto verificando in quali situazioni vi è il rischio di una snaturamento dello strumento dell'OEPV.

Ricordando che lo strumento dell'OEPV comporta costi maggiori e tempi più lunghi, almeno nella fase di valutazione delle offerte, e, probabilmente, espone la stazione appaltante a maggiori rischi di contenzioso, in quanto la valutazione della componente tecnica è comunque soggetta a elementi di discrezionalità, sembra opportuno che in sede di gara si predispongano quelle misure che permettano all'OEPV di perseguire effettivamente gli obiettivi per i quali viene adottata.

L'OEPV, almeno come è attualmente intesa, rappresenta uno strumento che deve bilanciare le due esigenze di ottenere un costo contenuto per l'acquisto del lavoro, servizio o fornitura e di avere una prestazione di qualità. Si ritiene che questo bilanciamento venga meno quando una delle due componenti (parte economica o parte tecnica) assume un ruolo marginale nella valutazione.

In realtà, l'assegnazione di un ruolo marginale alla componente prezzo potrebbe derivare da una scelta legittima della stazione appaltante (come si verifica in diversi casi per i servizi sociali). Dubbi potrebbero esistere anche sull'opportunità di considerare come uno svilimento dello strumento OEPV quando il bando è disegnato in modo tale da rendere non discriminante il prezzo, come avviene nel caso dell'imposizione di soglie, soprattutto se note al momento della presentazione delle offerte.

Sicuramente l'OEPV può essere considerato uno strumento non efficiente quando vi è uno svilimento elevato della componente tecnica dell'offerta. Nella Determinazione n. 7 del 2011 l'AVCP ha mostrato come l'utilizzo del metodo aggregativo compensatore può attribuire un ruolo preponderante al prezzo, soprattutto nella situazioni in cui a piccole differenze di prezzo sono associati elevate differenze nel punteggio. Per risolvere il problema potrebbero essere utilizzati metodi alternativi, che però presentano una maggiore complessità e sono, di conseguenza, poco utilizzati.

Un ulteriore caso di svilimento della componente tecnica, sempre evidenziato nella citata Determinazione, è rappresentato dalla mancata riparametrazione del punteggio tecnico, soprattutto quando vi sono numerosi sub-criteri di riferimento.

Infine, un ulteriore caso di svilimento della componente tecnica è rappresentato dalla previsione di criteri non in grado di discriminare tra le offerte dei singoli concorrenti, circostanza che si verifica quando si richiede, ad esempio, il possesso di determinate caratteristiche comuni al mercato o si attribuisce un certo punteggio a caratteristiche non verificabili in sede di valutazione dell'offerta.

In conclusione l'OEPV può risultare più efficiente di strumenti alternativi (requisiti di partecipazione o modalità di esecuzione) quando il capitolato di gara è disegnato in modo tale da non svilire il ruolo della componente tecnica nella valutazione delle offerte.

A tal fine, diversamente da quanto mostrato per l'efficacia dello strumento, si ritiene che non si possa procedere con l'analisi di dati aggregati, ma occorra procedere caso per caso. Un'utile fonte di informazione può essere rappresentata dalle Deliberazioni e dai Pareri dell'AVCP. Anche in questo caso alcuni *caveat* sono opportuni. Innanzitutto tali atti derivano da segnalazioni o richieste di parere pervenute all'AVCP. Si tratta quindi di una rappresentazione parziale dell'universo appalti, in quanto se per un settore non è pervenuta una segnalazione non vuol dire che in quel settore non vi siano problemi, ovvero se vi sono numerose segnalazioni per un certo settore non si può concludere, senza altre analisi, che quel settore sia particolarmente problematico. Inoltre, si deve ricordare che l'AVCP non pubblica tutte le decisioni adottate a seguito di segnalazione o richiesta di parere. Ad esempio, l'art. 2.4 del Regolamento di Vigilanza prevede espressamente la possibilità di chiudere un procedimento, senza una delibera, nei casi in cui esiste un orientamento consolidato dell'AVCP, ovvero quando non vi sono dubbi interpretativi al riguardo.

Alcuni casi

L'amministrazione era vincolata ad applicare la prescrizione del disciplinare di gara e, in conseguenza, non poteva che addivenire all'esclusione delle offerte insufficienti, senza margini di discrezionalità al riguardo, a pena di un'innammissibile e plateale violazione del principio di parità di trattamento dei concorrenti.

Per concludere sul punto, è sufficiente aggiungere che, come ripetutamente affermato, rispetto all'aggiudicazione con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la giurisprudenza ha ritenuto legittime le clausole del bando che prevedono la valutazione dell'offerta economica solo in caso di un punteggio minimo raggiunto dall'offerta, considerata la rilevanza che può avere l'aspetto della qualità tecnica per l'amministrazione aggiudicatrice (Parere di precontenzioso, n. 177, 24/10/2012).

Quando per l'aggiudicazione della gara sia stato prescelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ferma restando la discrezionalità della stazione appaltante nella determinazione degli elementi e dei relativi pesi o punteggi, la natura propria del criterio, postulante la ricerca di un equilibrio tra prezzo e qualità, necessariamente correlato alla specificità di ciascun affidamento, non deve essere tradita, riconoscendosi al criterio prezzo un peso ponderale sproporzionato rispetto a quello attribuito agli altri criteri da tenere in considerazione nella scelta dell'offerta migliore. Il prezzo deve essere combinato con gli altri criteri onde assicurare, da un lato, alla stazione appaltante il risultato migliore e più conveniente e, dall'altro, consentire ai partecipanti di confidare in una uniforme valutazione dell'offerta. Ne deriva la grande importanza di effettuare, in sede di impostazione della gara, simulazioni di vario tipo, prima di cristallizzare la scelta definitiva negli atti (Parere sulla Normativa, 22/03/2012).

È da ritenere illegittimo per contraddittorietà, il criterio che riduca l'effettivo divario di punteggio assegnabile all'offerta economica, fino a rendere quest'ultima scarsamente significativa ai fini dell'individuazione del vincitore della gara (Parere di precontenzioso n. 142, 20/07/2011).

Tab 2 Lavori - Ribasso medio di aggiudicazione per categoria prevalente e criterio di aggiudicazione - Appalti di importo a base d'asta maggiore di 150.000 euro - Anno 2011

categoria_prevalente	Prezzo più basso	OE PV	Ribasso medio
OG1 - Edifici civili e industriali	22,02	15,43	21,02
OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	19,91	16,59	19,40
OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane, funicolari, piste aeroportuali e relative opere complementari	21,50	17,06	21,10
OG4 - Opere d'arte nel sottosuolo	21,04	17,30	20,57
OG5 - Dighe	24,50		24,50
OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	19,99	15,70	19,64
OG7 - Opere marittime e lavori di dragaggio	19,44	20,62	19,67
OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	21,39	18,68	21,06
OG9 - Impianti per la produzione di energia elettrica	19,41	14,34	17,87
OG10 - Impianti per la trasformazione alta/media tensione e per la distribuzione di energia elettrica in corrente alternata e continua	22,82	18,22	22,49
OG11 - Impianti tecnologici	25,48	20,31	25,05
OG12 - Opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale	25,97	13,43	24,88
OG13 - Opere di ingegneria naturalistica	19,91	8,94	18,64
OS1 - Lavori in terra	22,91	18,80	22,09
OS10 - Segnaletica stradale non luminosa	34,58	31,74	34,21
OS11 - Apparecchiature strutturali speciali	24,12		24,12
OS12 - Barriere e protezioni stradali	30,81	17,13	30,00
OS13 - Strutture prefabbricate in cemento armato	8,15	3,01	6,44
OS14 - Impianti di smaltimento e recupero rifiuti	8,96	10,78	9,56
OS15 - Pulizia di acque marine, lacustri, fluviali	0,10	23,44	0,10
OS18 - Componenti strutturali in acciaio o metallo	22,03	17,29	21,55
OS19 - Impianti di reti di telecomunicazione e di trasmissione dati	16,26	8,72	17,01
OS2 - Superfici decorate e beni mobili di interesse storico e artistico	24,50	24,52	24,51
OS20 - Rilevamenti topografici	9,20		9,20
OS21 - Opere strutturali speciali	19,26	20,79	19,40
OS22 - Impianti di potabilizzazione e depurazione	24,58	15,82	22,16
OS23 - Demolizione di opere	46,32	12,92	36,78
OS24 - Verde e arredo urbano	23,65	15,64	22,50
OS25 - Scavi archeologici	21,13		21,13
OS26 - Pavimentazioni e sovrastrutture speciali	23,69	25,14	24,02
OS27 - Impianti per la trazione elettrica	2,21	7,64	3,56
OS28 - Impianti termici e di condizionamento	23,26	24,83	23,47
OS29 - Armamento ferroviario	9,35		9,35
OS3 - Impianti idrico - sanitario, cucine, lavanderie	24,27	31,08	25,24
OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	27,55	20,45	26,73
OS31 - Impianti per la mobilità sospesa	0,10	0,94	0,77
OS32 - Strutture in legno	13,63		12,77
OS33 - Coperture speciali	10,51		10,51
OS34 - Sistemi antirumore per infrastrutture di mobilità	20,48	28,12	22,01
OS4 - Impianti elettromeccanici trasportatori	27,94	27,13	27,83
OS5 - Impianti pneumatici e antintrusione	34,16		34,16
OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	19,46	14,07	18,74
OS7 - Finiture di opere generali di natura edile	20,02		20,02
OS8 - Finiture di opere generali di natura tecnica	18,62		18,62
OS9 - Impianti per la segnaletica luminosa e la sicurezza del traffico	9,72	18,07	10,03

Tab 3 Servizi_Forniture - Ribasso medio di aggiudicazione per CPV secondo livello e per Criterio - Appalti di importo a base d'asta maggiore di 150.000 euro - Anno 2011

CPV2	Prezzo più basso	OEKV	Ribasso medio
FORNITURE			
Prodotti Dell'Agricoltura, Dell'Allevamento, Della Pesca, Della Silvicultura E Prodotti Affini	15,75	2,14	13,03
Prodotti Derivati Dal Petrolio, Combustibili, Elettricità E Altre Fonti Di Energia	12,26	6,00	12,85
Prodotti Delle Miniere, Metalli Di Base E Prodotti Affini	8,32		8,32
Prodotti Alimentari, Bevande, Tabacco E Prodotti Affini	17,85	5,15	14,46
Macchinari Agricoli	16,05	8,79	12,42
Indumenti, Calzature, Articoli Da Viaggio E Accessori	15,45	12,73	14,10
Cuoio E Tessuti Tessili, Materiali Di Plastica E Gomma	13,39	13,87	13,57
Stampati E Prodotti Affini	21,40	14,68	20,02
Sostanze Chimiche	13,65	18,41	14,22
Macchine Per Ufficio Ed Elaboratori Elettronici, Attrezzature E Forniture, Esclusi I Mobili E I Pacchetti Software	17,16	16,58	17,03
Macchine E Apparecchi, Attrezzature E Articoli Di Consumo Elettrici; Illuminazione	19,81	16,76	18,84
Attrezzature Per Radiodiffusione, Televisione, Comunicazione, Telecomunicazione E Affini	16,01	13,92	14,60
Apparecchiature Mediche, Prodotti Farmaceutici E Per La Cura Personale		18,04	19,03
Attrezzature Di Trasporto E Prodotti Ausiliari Per Il Trasporto	13,48	11,80	13,06
Attrezzature Di Sicurezza, Antincendio, Per La Polizia E Di Difesa	15,31	8,22	13,60
Strumenti Musicali, Articoli Sportivi, Giochi, Giocattoli, Manufatti Artigianali, Materiali Artistici E Accessori	9,44	16,69	10,65
Attrezzature Da Laboratorio, Ottiche E Di Precisione (Escluso Vetri)	12,93	9,55	11,43
Mobili (Incluso Mobili Da Ufficio), Arredamento, Apparecchi Elettrodomestici (Escluso Illuminazione) E Prodotti Per Pulizie	22,83	18,90	21,05
Acqua Captata E Depurata	9,41	35,00	17,94
Macchinari Industriali	15,80	15,01	15,71
Macchine Per L'Industria Mineraria, Lo Scavo Di Cave,	22,40	20,31	22,19
Materiali Per Costruzione E Prodotti Ausiliari Per Costruzione	19,95	13,51	18,60
Pacchetti Software E Sistemi Di Informazione	12,27	17,80	13,70
SERVIZI			
Servizi Di Riparazione E Manutenzione	19,79	19,74	19,79
Servizi Di Installazione (Escluso Software)	16,87	21,37	17,25
Servizi Alberghieri, Di Ristorazione E Di Vendita Al Dettaglio	10,45	5,66	7,38
Servizi Di Trasporto (Escluso Il Trasporto Di Rifiuti)	14,41	5,69	11,07
Servizi Di Supporto E Ausiliari Nel Campo Dei Trasporti; Servizi Di Agenzie Di Viaggio	18,41	14,51	15,22
Servizi Di Poste E Telecomunicazioni	21,34	3,00	23,13
Servizi Pubblici	21,77	12,25	19,86
Servizi Immobiliari	34,58	32,56	33,57
Servizi Architettonici, Di Costruzione E Ispezione	37,88	36,91	37,45
Servizi Informatici: Consulenza, Sviluppo Di Software, Internet E Supporto	14,65	22,02	18,43
Servizi Di Ricerca E Sviluppo Nonché Servizi Di Consulenza Affini	5,11	16,54	13,18
Servizi Di Pubblica Amministrazione E Difesa E Servizi Di Previdenza Sociale	19,86	10,03	12,93
Servizi Connessi All'Industria Petroliera E Del Gas	3,24		3,24

Elenco degli istituti e/o disposizioni del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici) per i quali si propone di svolgere una valutazione/consultazione:

- art. 133, commi da 4 a 6, D.Lgs. n. 163/2006 (Compensazione per le variazioni dei prezzi dei materiali da costruzione);
- art. 240 bis, commi 1 e 1 bis, D.Lgs. n. 163/2006 (Definizione delle riserve);
- art. 49 del D.Lgs. n. 163/2006 (Avvalimento);
- art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 (Requisiti di ordine generale);
- art. 122 comma 7, del D.Lgs. n. 163/2006 (Soglia per la procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara);
- art. 140 del D.Lgs. n. 163/2006 (Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o risoluzione del contratto - *c.d.* Interpello);
- artt. 122, comma 9, e 253, comma 20-bis, del D.Lgs. n. 163/2006 (Soglia per l'esclusione automatica delle offerte anomale negli appalti di lavori pubblici);
- art. 153 del D.Lgs. n. 163/2006 (modifiche introdotte nel 2008 alle procedure per l'affidamento delle concessioni di lavori pubblici in *c.d.* finanza di progetto).

L'AGGIORNAMENTO DEI REPORT OPERA

Itinerario AC Napoli - Bari

a cura di Rete Ferroviaria Italiana e Fondazione ResPublica

Aggiornamento sul progetto

Con Deliberazione del 3 agosto 2011, n. 62 il CIPE ha approvato il Piano Nazionale per il Sud, nel quale è compresa la Direttrice ferroviaria Napoli – Bari – Lecce – Taranto.

In data 14 dicembre 2011 è stato sottoscritto il Verbale di Accordo tra il Ministero per la Coesione Territoriale e la Regione Campania nel quale sono state fra l'altro individuate le risorse destinate ai progetti delle tratte prioritarie "Variante Napoli Cannello" e "Raddoppio Cannello – Frasso Telesino".

In data 8 marzo 2012 è stato sottoscritto il Protocollo d'Intesa tra MIT, Ministero per la Coesione Territoriale, Regione Campania e RFI "per il congiunto coordinamento ai fini della realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli – Bari".

In data 2 agosto 2012 è stato sottoscritto il "Contratto istituzionale di Sviluppo" per la realizzazione della Direttrice Napoli – Bari – Lecce - Taranto fra Ministro della Coesione Territoriale, Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regioni Campania, Puglia e Basilicata, FSI SpA e RFI SpA, con l'individuazione degli obblighi delle Parti per la tempestiva attuazione degli interventi.

Aggiornamento stato dell'arte dell'iter autorizzativo

Variante Napoli – Cannello

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota del 5 luglio 2010, Prot. GAB/2010/0023119, a seguito di procedura di V.I.A., facendo proprio il parere n. 452 espresso ex art. 185 D.Lgs. 163/2006 dalla Commissione VIA in data 25 maggio 2010, ha espresso parere positivo di compatibilità ambientale in merito al progetto in esame, con prescrizioni e raccomandazioni.

Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea con nota del 22 settembre 2011 prot. DG/PBAAC/29776 ha espresso parere favorevole in ordine al progetto in esame, con l'osservanza delle prescrizioni ivi formulate.

La Regione Campania con la Delibera di Giunta Regionale n° 103 del 13.03.2012 ha formalizzato il proprio parere favorevole subordinatamente all'ottemperanza delle seguenti prescrizioni: *"Il tracciato dovrà prevedere una variante rispetto a quello in approvazione, consistente nel raccordare all'uscita della Stazione AV di Napoli Afragola il tracciato in variante della linea Napoli – Cannello con il doppio binario esistente nel territorio di Acerra. Tale soluzione, che costituisce una compatibilizzazione in asse, prevede nel territorio di Acerra la soppressione dei passaggi a livello ed interventi di mitigazione urbana"*.

In relazione a detta prescrizione, nel rispetto di quanto stabilito dal Contratto istituzionale di Sviluppo che prevede, fra l'altro, che *RFI si impegna a predisporre e a sottoporre all'esame del Comitato di attuazione e sorveglianza entro il 15.10.2012 un documento tecnico economico relativo alle tratte Napoli Cannello e Cannello Frasso Telesino, comparativo delle soluzioni originariamente proposte nella progettazione preliminare con quelle indicate dalla regione Campania nella delibera n. 103/2012 al fine di procedere alla progettazione definitiva delle suddette tratte su tracciati condivisi*, RFI ha rassegnato, in data 15 ottobre 2012, al Ministero della Coesione Territoriale il documento tecnico economico di raffronto tra la soluzione di tracciato prevista nel Progetto Preliminare pubblicato nel 2009 (attraversamento a sud dell'abitato di Acerra, in completa variante rispetto alla linea storica) e la soluzione di tracciato, denominata "compatibilizzazione in asse" sviluppata in un precedente studio di fattibilità del 2002, che era stata riproposta dalla Regione Campania con Deliberazione di GR n. 103 del 13 marzo 2012. Sulla base di detto studio tecnico – economico la Regione con la Deliberazione di GR n. 617 del 31 ottobre 2012 ha espresso il proprio definitivo consenso sull'originario progetto in fase istruttoria della "Variante alla linea Napoli – Cannello", a rettifica di quanto precedentemente deliberato.

Il CIPE, nel corso della seduta del 18.02.2013 ha approvato il progetto preliminare dell'intervento.

A valle della pubblicazione della delibera di approvazione del CIPE, prevista entro maggio, si darà avvio alla successiva fase di progettazione definitiva.

Un esempio "dibattito pubblico": il progetto Acerra.

L'approvazione del CIPE del primo tratto della ferrovia Napoli-Bari il 18 febbraio 2013, segue l'esperimento di "costruzione del consenso" ideato dal Ministro della Coesione territoriale Fabrizio Barca. Un'esperienza innovativa che si aggiunge alle poche finora tentate in Italia, quali il *débat public* per la Gronda autostradale di Genova e l'Osservatorio tecnico per la Torino-Lione. Nel caso della Napoli-Bari, con il nome di "Progetto Acerra" il ministro Barca è riuscito a risolvere un conflitto tra Comune e Regione sul tracciato della nuova tratta ad alta capacità nell'attraversamento dell'abitato di Acerra (Napoli). Ha chiesto e ottenuto da RFI un approfondito studio comparativo, tecnico-economico, che mettesse a confronto le due opzioni sul tappeto: il potenziamento della linea sull'attuale tracciato che attraversa Acerra (preferito dalla Regione) e la variante a sud (preferita dal Comune e da RFI). Lo studio, pubblicato *on-line*, ha raccolto i quesiti e le osservazioni dei cittadini, ha prodotto un approfondito confronto con la Regione e ha consentito il 5 dicembre 2012, nel corso di un'affollata assemblea pubblica ad Acerra, presenti il Ministro Barca, RFI e il presidente della Regione Stefano Caldoro di giungere ad un progetto condiviso: la variante a sud, il cui progetto è passato al CIPE. La scelta di tracciato è avvenuta su un pezzo della Napoli-Cannello, 8,2 km su un totale di 15,5; non si trattava quindi di affrontare un'opposizione radicale tipo "No Tav", né di affrontare da zero la discussione su opere alternative. Tuttavia il contrasto creatosi tra le istituzioni aveva finito per bloccare a lungo il progetto.

RFI ha chiarito che sulla Napoli-Cannello la variante sud ha un maggior costo di soli 82 milioni di euro: 730 milioni rispetto ai 650 milioni di costo della compatibilizzazione in sede, a valori aggiornati. Numerosi sono però i vantaggi, che vengono spiegati in dettaglio nello studio: 100mila mq di aree in centro città liberate, utilizzabili per ricucire le due parti di territorio e ospitare eventualmente aree verdi, social housing e altre funzioni urbane. Inoltre la variante consente di connettere la linea FS con la Circumvesuviana e di limitare i cantieri e gli espropri di edifici rispetto all'ipotesi di "compatibilizzazione" in asse.

Raddoppio Cannello – Frasso Telesino

Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota del 16 luglio 2010, Prot. GAB/2010/0024480, a seguito di procedura di V.I.A., facendo proprio il parere n. 434 espresso ex art. 185 D.Lgs. 163/2006 dalla Commissione VIA in data 25 marzo 2010, ha espresso parere positivo di compatibilità ambientale in merito al progetto in esame, con prescrizioni e raccomandazioni.

Il Ministro per i Beni e le Attività Culturali Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanee con nota del 25 novembre 2010, prot. DG/PBAAC/35820 ha espresso parere favorevole in ordine al progetto in esame, con l'osservanza delle prescrizioni ivi formulate.

La Regione, con la prima deliberazione di Giunta Regionale del 13 marzo 2012, n.103, ha formalizzato il proprio parere favorevole sul progetto preliminare subordinatamente all'ottemperanza delle seguenti prescrizioni: *“Eliminare dal progetto in approvazione lo shunt di Maddaloni, studiando, al contempo, specifiche soluzioni plano-altimetriche dell'assetto infrastrutturale dell'opera in ambito urbano, anche al fine di mitigarne l'impatto e di razionalizzare il sistema della mobilità ai diversi livelli”*.

Con particolare riferimento a tale prescrizione il “Contratto istituzionale di Sviluppo” prevede, fra l'altro, che RFI si impegni a predisporre e a sottoporre all'esame del Comitato di attuazione e sorveglianza entro il 15 ottobre 2012 un documento tecnico economico relativo alle tratte Napoli Cannello e Cannello - Frasso Telesino, comparativo delle soluzioni originariamente proposte nella progettazione preliminare con quelle indicate dalla regione Campania nella delibera n. 103/2012 al fine di procedere alla progettazione definitiva delle suddette tratte su tracciati condivisi. La scheda intervento del Progetto, Allegato 3 al citato Contratto Istituzionale di Sviluppo, prevede nella declaratoria delle attività da svolgere a carico di RFI S.p.A. lo sviluppo dello Studio di Fattibilità, da redigere entro il 1° dicembre 2012, e la successiva consultazione degli Enti territoriali a carico della regione con eventuale nuova delibera della Regione Campania di conferma del Progetto preliminare originario. In tale ottica l'iter approvativo del Progetto preliminare è stato sospeso dal 1° settembre 2012 in attesa della redazione della documentazione da parte di RFI. In data 15 ottobre 2012 è stato trasmesso da RFI al Ministero della Coesione Territoriale, in coerenza con quanto previsto dal CIS, il documento “Relazione Metodologica”, con lo scopo di fornire gli esiti degli approfondimenti progettuali operati e le soluzioni individuate che sono oggetto di sviluppo progettuale nello Studio di Fattibilità, rimandando a quest'ultimo studio ed alle relative conclusioni tecnico economiche, la predisposizione del documento di confronto fra la soluzione del Progetto preliminare e la soluzione in fase di sviluppo. In data 29 novembre 2012, in coerenza con quanto previsto dall'allegato 3 al CIS, è stato trasmesso da RFI al Ministero della Coesione Territoriale lo Studio di Fattibilità di compatibilizzazione in ambito urbano nel comune di Maddaloni, che descrive la soluzione dell'intervento di interramento della linea ferroviaria, individuate ed esposta nel documento “Relazione Metodologica” già trasmesso da RFI in data 15 ottobre 2012. Il documento contiene anche il confronto tecnico economico tra la soluzione del progetto preliminare del 2009 e la soluzione di interramento.

Sulla base della documentazione prodotta da RFI, la Regione con la Deliberazione di GR n. 35 del 08 febbraio 2013 ha espresso il proprio definitivo consenso sull'originario progetto in fase istruttoria del “Raddoppio Cannello – Frasso Telesino”, a rettifica di quanto precedentemente deliberato.

Il CIPE, nel corso della seduta del 18.02.2013 ha approvato il progetto preliminare dell'intervento.

A valle della pubblicazione della delibera di approvazione del CIPE, prevista entro maggio, si darà avvio alla successiva fase di progettazione definitiva.

Raddoppio Frasso Telesino - Vitulano

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.

Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, da informazioni assunte, ha completato il proprio esame e sta formalizzando il parere favorevole con prescrizioni sull'intervento.

La Regione Campania ha espresso il parere positivo sulla localizzazione urbanistica dell'intervento (Delibera di Giunta n. 103 del 13.03.2012 pubblicata sul BURC n. 17 del 19.03.2012).

Raddoppio Apice - Orsara

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.

Nel citato Protocollo d'Intesa del 08.03.2012 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 ha espresso l'esigenza di rivedere il progetto in istruttoria presso il MIT, per ritornare alla soluzione progettuale originaria di RFI di un tracciato diretto tra le stazioni di Apice e Orsara. La Regione Campania, con Delibera di Giunta Regionale n.366 del 17/07/2012, ha ritenuto di dare atto che in relazione al Progetto in argomento non ha espresso volontà di modifica del tracciato nel termine del 15.03.2012 e che pertanto il tracciato resta invariato.

Si è in attesa del parere del Ministero per i Beni e le Attività Culturali a seguito delle integrazioni rassegnate lo scorso mese di gennaio.

Itinerario AV/AC Milano- Venezia

a cura di Fondazione ResPublica

Treviglio-Brescia

Nel 1991 TAV SpA (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 alta velocità Milano- Verona.

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 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.

Ad aprile 2011 è stato sottoscritto l'Atto Integrativo con il *General Contractor* che ha dato avvio alla realizzazione dei lavori del 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 L.191/2009 all'art.2 commi 232, 233.

Il CIPE con delibera n.85 del 06 dicembre 2011 ha autorizzato il secondo lotto costruttivo, del valore di 919,05 Mio EUR, rendendo disponibili le relative risorse, a completamento del finanziamento dell'intera opera del costo totale di 2.050 milioni di euro.

In data 10 luglio 2012 è stato sottoscritto tra RFI ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'aggiornamento 2010-2011 del Contratto di Programma, registrato alla Corte dei Conti in data 10 ottobre 2012, con il quale è stata contrattualizzata l'assegnazione delle suddette risorse.

A partire da maggio 2011 è stata avviata, a cura del Consorzio Cepav Due, la realizzazione del primo lotto costruttivo e da gennaio 2013 quella del secondo lotto costruttivo.

Nell'ambito dei lavori finanziati con il primo lotto costruttivo è ricompreso l'intervento relativo alla penetrazione urbana dell'interconnessione AV in Brescia con la sistemazione del piano regolatore della stazione di Brescia Centrale, da realizzare da parte di RFI mediante appalto integrato. Nel periodo ottobre-dicembre 2012 si è pervenuti all'aggiudicazione definitiva degli appalti inerenti la realizzazione delle opere civili, dell'armamento, degli impianti di trazione

elettrica e di segnalamento con consegna delle prestazioni per lo sviluppo della progettazione esecutiva. L'avvio dei lavori è previsto nel 2° semestre 2013.

L'attivazione del lotto funzionale Treviglio-Brescia con ingresso nella stazione di Brescia Centrale è prevista per fine 2016.

Brescia-Verona-Padova

Si evidenzia che in data 10 luglio 2012 è stato sottoscritto tra RFI SpA ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti l'aggiornamento 2010-2011 del Contratto di Programma, registrato alla Corte dei Conti in data 10 ottobre 2012.

Gli interventi relativi alla tratta AV/AC Brescia-Verona, Nodo di Verona e tratta Verona-Padova sono inseriti tra le Opere Programmatiche – tabella 03/04 – Sviluppo Infrastrutturale – Corridoi TEN-T “Mediterraneo” con risorse finanziarie da reperire.

Il proseguimento delle attività è condizionato dalla definizione degli aspetti finanziari e successiva assegnazione delle risorse da parte dello Stato; il costo dell'investimento ed il programma temporale dovranno essere aggiornati in relazione al tempo trascorso, all'evoluzione normativa, ai possibili scenari di avvio dell'opera, modalità e tempi di finanziamento, nonché agli ulteriori sviluppi progettuali.

Aggiornamento sull'attraversamento di Vicenza

Il tema dell'attraversamento di Vicenza è stato affrontato a luglio 2012 in occasione di un convegno organizzato dalla Regione del Veneto, con Confindustria Veneto ed ANCE Veneto, per presentare al Governo una proposta di coinvolgimento della finanza privata nella realizzazione della tratta ferroviaria Brescia-Padova, basata su una accurata analisi dei flussi di traffico ipotizzabili (passeggeri e merci) e su una conseguente revisione degli standard tecnici del tracciato, in una logica di attenta selezione degli interventi non strettamente necessari (*overdesign*). Si è in attesa che RFI su incarico del Governo proceda con la progettazione definitiva della linea, magari da realizzarsi per fasi funzionali, e che si identifichi una soluzione per Vicenza tra le tre ipotesi finora prospettate.

Porti Alto Adriatico

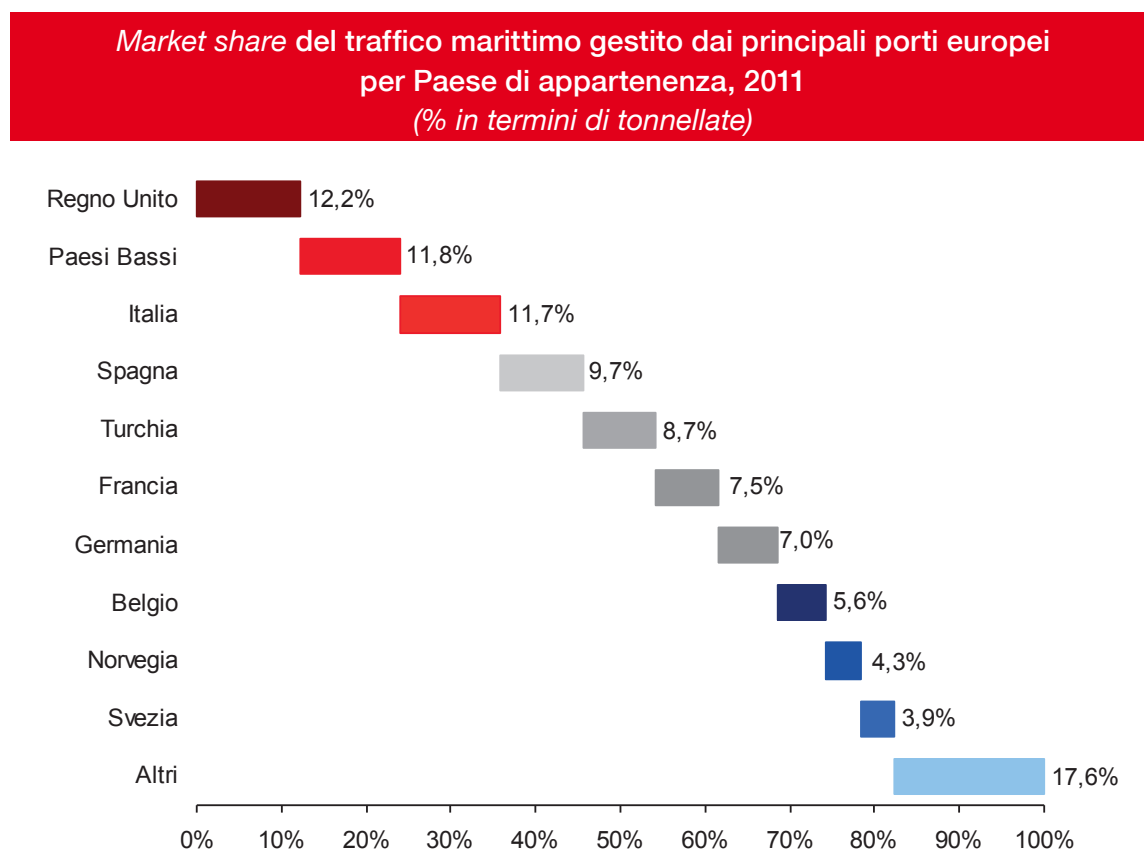
Daniela Boni*, Laura Torchio**

Una strategia portuale unitaria e coordinata a livello nazionale è fondamentale per rafforzare la competitività del nostro *cluster* marittimo nell'ambito di un contesto di mercato, europeo e mediterraneo, sempre più concorrenziale. Pur in presenza di un processo di costante erosione del proprio posizionamento competitivo, il sistema portuale nazionale resta un importante gate di accesso dei flussi commerciali da e per l'Europa, intercettando oltre il 30% del traffico internazionale che attraversa il Mediterraneo.

Data la centralità del trasporto marittimo nella movimentazione dell'*import-export* della UE (oltre il 75% del totale), i sistemi portuali europei si trovano a gestire volumi di merci consistenti (pari a 3,6 mld/ton nel 2011). Più della metà di questi flussi fa riferimento alla portualità di soli 5 Paesi, tra i quali rientra l'Italia che si colloca al terzo posto, con un *market share* dell'11,7% nel 2011.

* Project finance expert Project & Commodity Finance UniCredit Group.

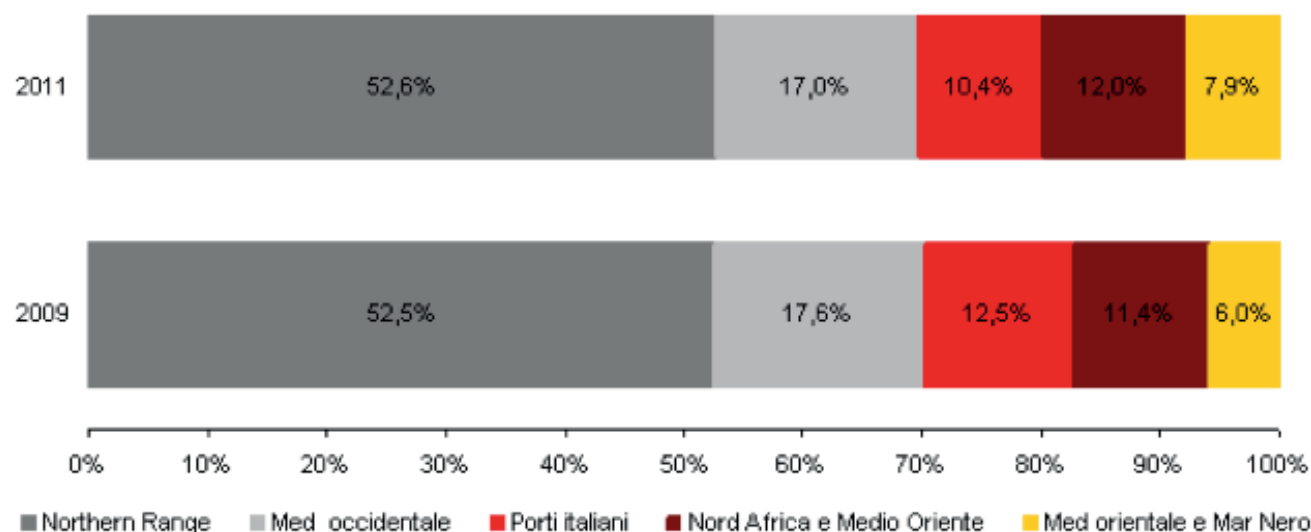
** Senior analyst Corporate Analysis - Direzione Territorial Research and Strategies UniCredit Group.



Fonte: UniCredit su dati Eurostat, 2012

Nonostante il posizionamento geografico favorevole rispetto alle grandi rotte del traffico *deep sea* che passano per il canale di Suez, negli ultimi anni il sistema portuale nazionale ha registrato un rallentamento dei volumi gestiti, legato in via principale al calo del commercio internazionale conseguente la recessione economica globale; il 2010 ha mostrato un notevole rimbalzo nei traffici marittimi (+8,7% YoY), ma nel 2011 non si è ancora tornati ai livelli pre-crisi in termini di quantità movimentate. Alla situazione congiunturale si somma, però, una graduale perdita di competitività dei nostri scali, particolarmente evidente nel segmento dei *container* dove la portualità nazionale risente sia della comparsa di nuovi *competitor* nella sponda sud del mediterraneo (in particolare Nord Africa e Medio Oriente), sia del rafforzamento del grado di efficienza logistica dei porti del Nord Europa.

Market Share del traffico di container tra i principali porti europei e mediterranei, 2011 (% in teu)



Nota: *Northern Range*: Rotterdam (NL) Amburgo (D) Anversa (B) Bremerhaven (D) Felixstowe (UK) Zeebrugge (B) Le Havre (F) Southampton (UK); Mediterraneo occidentale: Valencia (E) Algeciras (E) Marsaxlokk (M) Barcelona (E) Las Palmas (E) Marsiglia (F); porti italiani: Gioia Tauro, Genova, La Spezia, Cagliari, Livorno, Taranto, Napoli, Venezia, Trieste, Salerno; Nord Africa e Medio Oriente: Port Said (ET) Tanger-Med (MA) Alessandria (ET) Haifa (IL) Damietta (ET); Mediterraneo Orientale e Mar Nero: Ambarli (TR) Mersin (TR) Pireo (GR) Costanza (R) Capodistria (SLO)

Fonte: UniCredit su dati Containerisation International, 2013

In questo contesto occorre per l'Italia delineare e implementare un'offerta portuale-logistica competitiva in termini di servizi e infrastrutture, che sia in grado di salvaguardare il posizionamento dei nostri scali sul mercato e di allargare la propria *catching area*, intercettando parte dell'incremento atteso dei volumi di traffico nel Mediterraneo. In base alle previsioni effettuate dai principali osservatori internazionali, con riferimento al trasporto containerizzato si prevede che entro il 2020 i porti che si affacciano sul Mediterraneo segnino tassi di crescita dei traffici dell'ordine del 5,4% in media all'anno (rispetto al 2009) in caso di recupero dalla recessione, valore che scenderà al 3,5% nell'ipotesi di scenario negativo.

Il sistema portuale italiano presenta le potenzialità per arrivare a catturare una quota non trascurabile dei carichi, con destinazione Europa, che oggi scelgono di sbarcare in porti esteri.

\Avere sia un mercato “obbiettivo” ampio sia la possibilità di catturare parte dei flussi del commercio internazionale che transitano per il Mediterraneo è centrale, in quanto può rappresentare l’elemento su cui puntare per dare nuovo slancio all’economia italiana nell’attuale fase recessiva. Il settore marittimo portuale non solo presenta rilevanti effetti moltiplicativi di reddito e occupazione (il contributo al PIL del trasporto marittimo e delle attività di logistica portuale ammonta complessivamente a circa € 17 mld nel 2009, rispettivamente €10,3 mld e € 6,7 mld) ma gioca un ruolo cruciale anche sul tessuto produttivo italiano, avvicinando le nostre imprese e le nostre merci al mondo. In un’economia che si fa sempre più globale la rapidità degli scambi di materie prime, semilavorati e merci è fondamentale perché il nostro sistema produttivo possa bene integrarsi in una catena del valore che è ormai mondiale, sia dal lato dei fornitori che degli acquirenti.

Inoltre dal punto di vista dell’operatività, essere un centro di flusso internazionale garantisce che gli investimenti siano indipendenti dalla domanda domestica - che in questi anni è stata molto debole – e si leghino a quella globale, che non solo è stata trainante nella fase successiva alla crisi, ma che si prevede in crescita nei prossimi anni in base ai principali *outlook* congiunturali.

Un buon posizionamento strategico nel contesto mediterraneo può, però, essere conquistato solo attraverso la realizzazione di investimenti mirati, volti in *primis* a rafforzare le infrastrutture di connessione e l’eliminazione dei colli di bottiglia della rete di trasporto.

L’Alto Adriatico rientra certamente tra i sistemi portuali nazionali ad alto potenziale, rimanendo strategico rispetto ai grandi corridoi europei. Il potenziamento delle connessioni lungo l’asse Adriatico-Baltico e lo sviluppo economico dei Paesi dell’Est rappresentano un *plus* su cui gli scali adriatici possono far leva per affermarsi come realtà di rilievo per i traffici da/per l’Europa centrale. In tal contesto si inserisce il Progetto UniCredit-Maersk ossia la costruzione di una piattaforma logistica nel Alto Adriatico (Corridoio Adriatico Baltico) in grado di movimentare fino a 3.2 mln di TEU. Una rotta diretta dall’Estremo Oriente ed il Nord Adriatico in grado di catturare una fetta di quel mercato “contendibile” nei confronti del Northern Range che si colloca a cavallo dell’arco alpino (come definito nel Rapporto NEA “Ports and their connections within the TEN-T”, 2010), caratterizzato dalla presenza di aree economiche molto dinamiche che attraggono volumi di traffico superiori a quelli che generano. Le aree interessate sono il Sud della Germania, l’area di Monaco, il Nord dell’Italia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia, la Svizzera, l’Ungheria ed i Balcani.

Non vi è stata a supporto del suddetto progetto un’adeguata politica di rilancio dei porti considerati quali porte privilegiate di accesso dei grandi flussi di traffico europeo, come il Corridoio Adriatico Baltico. Inoltre, in un contesto di risorse pubbliche limitate, non si sono create le condizioni (certezza del contesto normativo) affinché il maggior volume di risorse private venissero convogliate negli investimenti infrastrutturali. In linea con gli altri paesi Europei è necessario che venga implementato un *framework* normativo chiaro in grado di dare la massima visibilità sui ritorni finanziari, grazie a processi decisionali veloci ed iter burocratici semplificati. In sintesi, le opere si devono poter realizzare nei tempi compatibili con i piani finanziari.

Nel caso specifico del Progetto UniCredit-Maersk è mancata la formulazione di un’intesa tra la Regione e lo Stato, l’impegno da parte dello Stato a non investire risorse pubbliche in porti concorrenti, la destinazione di risorse pubbliche a supporto dei miglioramenti ferroviari (principalmente raccordi ferroviari); sono mancate le misure di accelerazione affinché le opere fossero costruite entro 4 anni dall’assentimento della concessione ed infine è mancata la nomina di un commissario Straordinario, con poteri sostitutivi in caso di inadempienza degli organi preposti, a garanzia dell’implementazione del Progetto nei tempi previsti.

Autostrada A12 Livorno–Civitavecchia

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

In data 3 agosto 2012 il CIPE ha approvato una delibera, il cui dispositivo prevede:

- “è approvato il progetto definitivo dei lotti 2 e 3, dell’intervento denominato “Autostrada A12 Livorno – Civitavecchia. Tratta Tarquinia – San Pietro in Palazzi.”
- “è approvato il progetto definitivo dei lotti 5A e 6B del medesimo intervento nonché il progetto definitivo degli interventi complementari dei lotti 2 e 3.”
- “La realizzazione dei lotti 2 e 3 è condizionata all’approvazione dei progetti definitivi dei lotti 4, 5B e 7 (Orbetello).”

Alla luce della delibera approvata quindi, si può procedere alla elaborazione dei progetti esecutivi e alla cantierizzazione dei Lotti 6B e 5A, che si aggiungono al cantiere già aperto relativo al Lotto 6A, in corso di realizzazione.

Per la realizzazione degli altri lotti, pur essendone stati approvati i progetti definitivi ed i piani finanziari, la Regione Toscana ha chiesto e ottenuto che si debba procedere alla loro realizzazione dopo aver sciolto il “nodo” di Orbetello.

Tuttavia, non è stato possibile ottemperare subito alla delibera CIPE perché la pubblicazione è avvenuta con forte ritardo, nonostante l’art.41, comma 4, del decreto legge n. 201 del 2011 abbia introdotto un’importante novità normativa secondo la quale: “Al fine di garantire la certezza dei finanziamenti destinati alla realizzazione dei progetti e dei programmi di intervento pubblico, le delibere assunte dal CIPE, sono formalizzate e trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri per la firma entro trenta giorni decorrenti dalla seduta in cui viene assunta la delibera. In caso di criticità procedurali tali da non consentire il rispetto del predetto termine il Ministro proponente, sentito il Segretario del CIPE, riferisce al Consiglio dei Ministri per le conseguenti determinazioni”.

La delibera è stata pubblicata sulla GU del 27 dicembre 2012, sia pure dopo 3 note di messa in mora, inviate dal Commissario straordinario per il completamento dell’Autostrada A12 Rosignano-Civitavecchia, e conseguente segnalazione alla Procura della Corte dei Conti.

Quattro giorni dopo la pubblicazione della delibera CIPE, i Ministri Passera e Grilli hanno adottato un decreto (decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, n. 503 del 31 dicembre 2012) con cui è stato sospeso l’adeguamento tariffario per il 2013.

In risposta, la concessionaria S.A.T. ha presentato ricorso al TAR competente, argomentando che il decreto ignora la delibera pubblicata quattro giorni prima della data del decreto stesso. In particolare, la delibera fisserebbe la scadenza della concessione al 2046, laddove, nelle motivazioni del dispositivo del decreto si fa riferimento alla vecchia scadenza del 2028.

Il Commissario straordinario, con nota del 11/02/2013 ha segnalato le gravi conseguenze che il decreto può avere sulle trattative in corso con i soggetti finanziatori, sottolineando che il provvedimento ministeriale nega il diritto all'adeguamento tariffario nonostante gli investimenti realizzati (Lotto 1) e realizzandi (Lotto 6°) e rischia di far venir meno le garanzie su cui fanno affidamento gli istituti finanziari.

Quale seguito della delibera del 3 agosto, si segnala che la società concessionaria ha ottemperato alla prescrizione CIPE di trasmettere al MIT il progetto relativo allo strada di penetrazione al Porto di Piombino e l'ipotesi di tracciato per il tratto di Orbetello.

Inoltre si è sviluppato il confronto con la Struttura del MIT per l'Atto Aggiuntivo ed il Piano Finanziario, che in tempi brevi dovrebbero essere trasmessi al MIT per la valutazione.

Rigassificatori Offshore Toscana e Porto Empedocle.

A cura di UniCredit (Infrastructure & Power Project Finance e Infrastructures & Regulated Sectors)

Il settore del gas: l'Italia nel contesto europeo

L'Italia, sia per consumi che per posizionamento geografico, è al centro della politica europea sul settore del gas: in termini di consumi siamo, infatti, il terzo Paese europeo, con 77 mld/mc nel 2011, pari al 16% della domanda di gas naturale (GN) a livello di UE27.

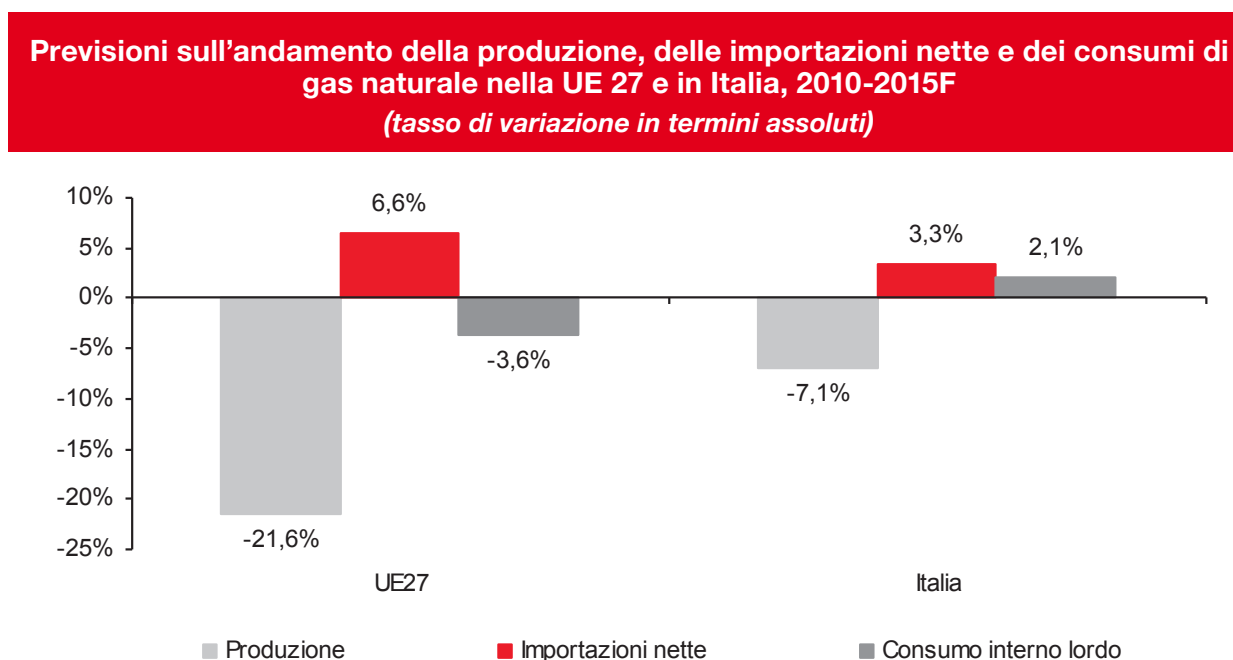
In Italia il consumo di gas non solo è elevato, ma ha evidenziato un *trend* crescente nel corso dell'ultimo decennio: al 2011 questa fonte energetica è arrivata a coprire una quota pari al 35% circa del fabbisogno totale di energia primaria (31,4% nel 2000), rappresentando la seconda fonte energetica, in volumi, dopo il petrolio. La crisi economica ha certamente segnato un brusco rallentamento, ma in prospettiva, ci si attende ancora un ridimensionamento del peso del petrolio a favore del gas naturale, delle energie rinnovabili e, in misura più limitata, del carbone. In particolare, secondo le previsioni fornite dall'Unione Petrolifera per il periodo 2012-2025, già a partire dal 2013 il gas naturale soppianderà il petrolio¹ come principale fonte energetica dell'Italia, arrivando a rappresentare nel 2025 circa il 40% della domanda nazionale di energia. Tale *outlook* si inserisce nell'ambito di un *trend* di incremento dell'interscambio commerciale di gas a livello europeo. Nonostante lo sviluppo atteso delle rinnovabili e dell'efficienza energetica, le importazioni di gas in Europa sono previste² crescere su un orizzonte temporale di medio termine (CAGR +1,3% tra il 2010 e il 2015) come effetto del calo della produzione interna (CAGR -4,7% tra il 2010 e il 2015) riconducibile al graduale esaurimento delle riserve dei Paesi UE.

Altro elemento importante da considerare nella politica nazionale in materia di gas è la centralità del nostro Paese rispetto ad alcuni dei grandi piani regionali di potenziamento delle infrastrutture del gas programmati dai TSO³ europei per il periodo 2012-2021.

¹ È tuttavia necessario sottolineare come le stime di crescita disponibili presentino un'ampia variabilità, riconducibile prevalentemente agli elementi di incertezza che prevalgono nell'attuale contesto macroeconomico e che hanno un impatto determinante sulle aspettative degli operatori del settore circa le dinamiche del mercato energetico.

² Le previsioni della Commissione Europea risultano particolarmente ottimistiche per il mercato italiano, ipotizzando una decisa ripresa dei consumi, per i quali si stima un crollo dell'8% circa nel biennio 2010-2012.

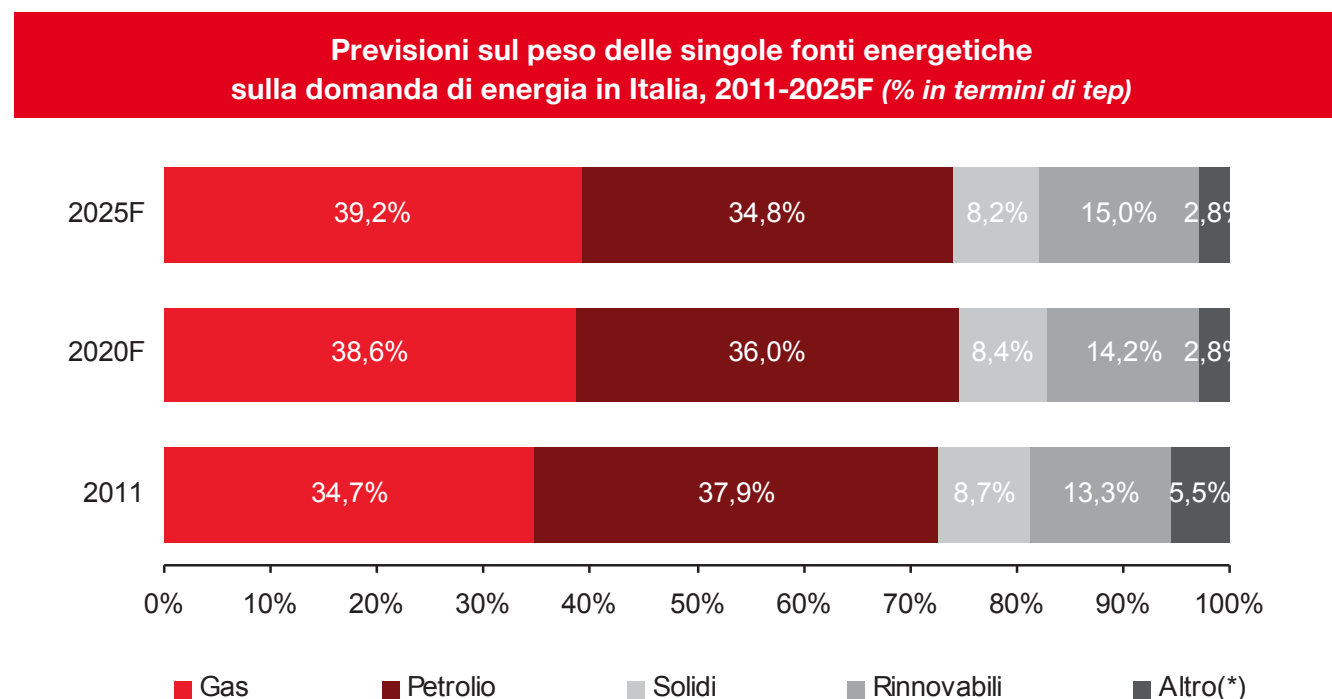
³ *Transmission System Operators*.



Fonte: UniCredit su Commissione Europea, 2012

In particolare, i programmi di investimento per l'interoperabilità delle reti di trasporto e il potenziamento delle infrastrutture di importazione divengono cruciali per sostenere i tassi di crescita previsti, anche in funzione della necessità di diversificazione dei mercati di origine del gas, per garantire la sicurezza e la stabilità delle forniture. Le prospettive di sviluppo delle importazioni, unitamente al progressivo incremento della dipendenza da fonti *extra*-europee, rendono più stringente una reale integrazione dei mercati nazionali, allo scopo di aumentare il coordinamento nell'operatività dei diversi sistemi.

In Italia, in particolare, le importazioni di gas coprono circa il 90% della domanda totale (70,3 mld/mc nel 2011) e si caratterizzano per una ridotta diversificazione geografica, sebbene la situazione ultimamente sia molto migliorata rispetto alla maggior parte dei Paesi europei che presentano un minor numero di fornitori. La marcata dipendenza dall'estero ci espone a una condizione di tensione anche in ragione dell'elevato rischio paese associato alla gran parte delle aree di provenienza delle importazioni. Algeria, Russia, Libia forniscono il 74% del gas impiegato in Italia, con una quota sul totale importato rispettivamente del 39%, 21% e 14% nel 2010.



Fonte: UniCredit su Unione Petrolifera, 2012

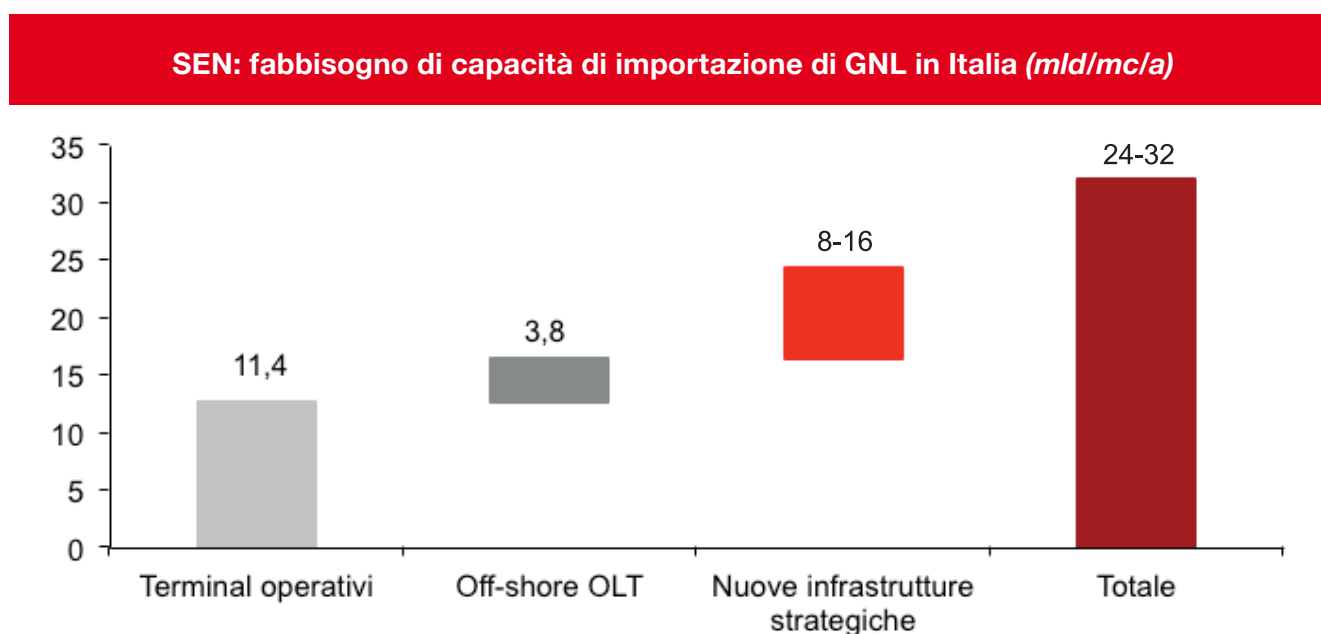
Il sistema di approvvigionamento risulta, inoltre, meno flessibile in confronto agli altri Paesi europei anche in ragione del minor numero di *terminal* di GNL⁴, circostanza che determina una marcata concentrazione nel trasporto via *pipeline* (circa l'88% del gas totale importato a fronte di un peso del 71% in Francia e del 24% in Spagna). L'aumento di capacità di rigassificazione potrebbe contribuire all'abbassamento della rigidità del sistema e la messa in sicurezza del nostro sistema di approvvigionamento, dal momento che le navi metaniere non sono vincolate ad una specifica tratta e, di conseguenza, i *terminal* LNG non sono strutturalmente legati a determinati fornitori.

Sebbene si sottolinea, in ambito nazionale e comunitario, la necessità di diversificare le fonti di approvvigionamento e di ottimizzare la flessibilità di fornitura per rispondere ai picchi di consumo e a riduzioni impreviste nelle importazioni, in Italia al di là dell'espansione del *terminal* di Panigaglia e dell'impianto *offshore* che sta entrando in funzione a Livorno (OLT), i progetti di creazione di nuova capacità di rigassificazione – che ad oggi ammontano a 14 – non procedono o si fermano (come nel caso del progetto a Melilli-Priolo in provincia di Siracusa), pur essendo molti in una fase autorizzativa avanzata, spesso a causa di forti contestazioni a livello locale.

Sul destino degli investimenti in *terminal* GNL è intervenuta da ultimo (a marzo 2013) la Strategia Energetica Nazionale (SEN) che, alla luce delle mutate condizioni della domanda di gas (che nel 2012 è calato del 5,1% rispetto al 2011),

⁴ GNL (Gas Naturale Liquefatto); LNG (*Liquefied Natural Gas*).

ha stabilito che il fabbisogno di capacità aggiuntiva di importazione ammonta a circa 8 mld/mc, incrementabili a 16 mld/mc nel caso non si venisse realizzato il gasdotto Trans Adriatic Pipeline⁵. Complessivamente, secondo le stime del SEN, i nuovi investimenti nel settore delle infrastrutture di GNL dovrebbero portare la capacità di rigassificazione a 24-32 mld/mc, incremento considerato sufficiente a riequilibrare i flussi sulla frontiera Nord, riducendo o eliminando il differenziale di costo di trasporto dall'Europa (che incide oggi per circa 2,7 €/MWh). Il valore dell'investimento per l'aggiunta di 8 mld/mc di nuova capacità di *import* di GNL è stimato in € 1 mld.



(*) Terminal di Rovigo e di Panigaglia.

Fonte: MSE - Strategia Energetica Nazionale, marzo 2013

⁵ Trans Adriatic Pipeline è il progetto che ha lo scopo di fornire un sicuro approvvigionamento di gas naturale dal giacimento di Shah Deniz in Azerbaijan verso l'Europa occidentale, attraverso la Grecia, l'Albania e il Mar Adriatico fino in Puglia.

I progetti “eletti” a soddisfare tale fabbisogno - che verranno selezionati tra quelli già in fase di sviluppo attraverso procedure ad evidenza pubblica, secondo criteri trasparenti e non discriminatori di costo-beneficio – potrebbero beneficiare di garanzie pubbliche.

Aggiornamento normativo

Al fine di incentivare la realizzazione di terminali di rigassificazione l'Autorità Energia Elettrica e Gas (“AEEG”) ha introdotto il Fattore di Garanzia, con le deliberazioni 178/05 e ARG/gas 92/08. Il Fattore di Garanzia ha l'obiettivo di assicurare all'impresa di rigassificazione la copertura di una quota di ricavo pari al 64,35% dei ricavi di riferimento (anche in caso di mancato conferimento della capacità disponibile), per un periodo di 20 anni.

Ai sensi della delibera ARG/gas 92/08, il Fattore di Garanzia si applica fino al raggiungimento di una capacità complessiva di rigassificazione pari a 95 milioni di Smc/giorno.

Sempre l'AEEG con delibera 451/2012/R/GAS del 31 ottobre 2012, ha però temporaneamente sospeso l'applicazione del Fattore di Garanzia. Le ragioni della sospensione si ritrovano nel documento di consultazione 150/2012/R/GAS, nel quale l'AEEG prospetta l'applicazione del Fattore di Garanzia limitata ai soli terminali di GNL che saranno inclusi in un apposito elenco ufficiale delle “Infrastrutture Nazionali Strategiche” in modo tale da superare l'attuale disciplina che prevede il riconoscimento del diritto sulla base dell'ordine temporale di ottenimento dell'autorizzazione alla realizzazione del terminale.

L'AEEG evidenzia che il riconoscimento del diritto all'applicazione del Fattore di Garanzia ai terminali sulla base di un mero ordine temporale rischia di escludere altri terminali in grado di fornire un maggior beneficio al sistema del gas naturale con la conseguente insorgenza di oneri impropri per il sistema. Per questa ragione, l'AEEG propone di superare l'ordine temporale e di privilegiare la selettività con un criterio che tenga conto della rilevanza strategica dell'infrastruttura da realizzare. Bisogna però aspettare i decreti attuativi della Strategia Energetica Nazionale per l'identificazione da parte del AEEG delle infrastrutture strategiche beneficiarie del suddetto fattore di garanzia.

È quindi auspicabile che al più presto si chiarisca il quadro con la pubblicazione della lista dei rigassificatori eleggibili per il fattore di garanzia al fine di favorire lo sviluppo con capitali privati dei rigassificatori considerati strategici.

I terminali di rigassificazione ad oggi operativi in Italia sono solo due localizzati:

- nell'*off-shore* di Rovigo, con capacità di 8 mld/mc/a;
- e a Panigaglia (SP), con capacità complessiva di 3,4 mld/mc/a.

I due rigassificatori soddisfano circa il 12% della domanda nazionale e presentano un livello di saturazione che varia tra il 59% e il 75%.

È quindi auspicabili che si creino le condizioni affinché possano svilupparsi anche altri impianti.

Aggiornamento stato avanzamento nuovi impianti di rigassificazione

L'entrata in esercizio del rigassificatore *off-shore*, OLT in Toscana il cui *iter* amministrativo è iniziato il 5 novembre del 2003 con il nulla Osta di fattibilità, è previsto nella seconda metà del 2013. L'impianto *off-shore* a Livorno rappresenta uno dei più importanti progetti a livello nazionale; l'impianto a regime infatti dovrebbe garantire una capacità di rigassificazione aggiuntiva di 3,75 mld di m³/anno risponderà a circa il 4% dell'intero fabbisogno nazionale. Il terminale essendo uno dei primi impianti autorizzati alla rigassificazione, era tra i beneficiari del fattore di garanzia recentemente sospeso dall'AEEG.

Il rigassificatore di Porto Empedocle in Sicilia, il cui *iter* autorizzativo è iniziato nel corso del 2006 e la cui importanza è legata anche alle ricadute economiche del territorio di riferimento. Connesse al progetto vi sono difatti diverse opere compensative oltre ad importanti infrastrutture portuali. Purtroppo la complessità del processo autorizzativo e le diverse problematiche giudiziarie hanno rallentato fino ad oggi il processo nonostante l'ottenimento di VIA da parte del Ministero dell'Ambiente nel 2008. Solo di recente, nel febbraio 2012, il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero dello Sviluppo Economico, con apposito decreto interministeriale, hanno dato il via libera alla costruzione del Terminale di Porto Empedocle.

Da metà maggio, sono in corso gli interventi previsti dalle prescrizioni del decreto autorizzativo, come monitoraggi e le verifiche delle condizioni generali del sito dove sorgerà l'impianto sul quale ENEL ha previsto di investire circa 800 milioni di euro. Esso avrà una capacità di 8 miliardi di metri cubi di gas naturale liquefatto (GNL). Dopo la misura del rumore "ante operae", si è recentemente conclusa, con esito negativo, la verifica archeologica. A partire dall'inizio dell'anno in corso i lavori dovrebbero cominciare a pieno ritmo per chiudersi in circa 3,5 anni. In ogni caso il rigassificatore dovrà essere realizzato nel tempo previsto dal decreto autorizzativo della Regione che è fissato in 6 anni.

Le associazioni ambientaliste hanno annunciato ulteriori ricorsi, sebbene il rigassificatore abbia già superato i numerosi ostacoli che ne hanno impedito la realizzazione fino ad oggi.

Il rigassificatore di Porto Empedocle, con una capacità di rigassificazione pari a 8 miliardi di m³/anno, coprirebbe ca. il 9% dell'intero fabbisogno nazionale.

Nuova stazione Tiburtina e opere viarie nel comune di Roma

Paolo Urbani*

È in fase di avanzata attuazione il “piano di assetto per la riqualificazione urbanistica e funzionale dell’area della Stazione Tiburtina di Roma” che caratterizza il complesso processo di realizzazione del primo *hub* ferroviario romano rispetto alla stazione centrale Termini.

Come si è già precisato nella precedente analisi (Report opera dell’edizione 2012), il piano si basa sulla previsione di una serie di accordi tra comune di Roma ed RFI diretti a regolare il rapporto di scambio tra cessione gratuita delle aree ferroviarie di risulta al comune, realizzazione da parte di RFI dei lavori viari, concessione di diritti edificatori in variante al PRG su aree di proprietà di RFI destinate alla vendita.

In questa fase – realizzati i lavori viari di circonvallazione e snellimento del traffico comunale su terreni ceduti gratuitamente da RFI al comune che collegherà Batteria Nomentana all’autostrada A24, rivoluzionando il sistema viario del quadrante Est – si è proceduto da parte di RFI ad una serie di iniziative volte a favorire il ritorno economico dell’investimento nella realizzazione della Stazione Tiburtina e delle aree cedute al comune di Roma.

A) La prima iniziativa è stata preceduta – a maggio 2011 – dalla pubblicazione sulle principali testate nazionali di un *Invito ad offrire*, per l’assegnazione di un primo lotto (dei cinque previsti dal PRG di Roma) per una superficie pari a 7.300 mq costituito dai comparti C5 e C4 — Sud del Piano di Assetto dell’area della Stazione Tiburtina, con capacità edificatoria pari a 43.800 mq di SUL (Superficie Utile Lorda) a destinazione mista direzionale–commerciale.

La gara, al miglior offerente, bandita da Ferservizi con il contributo di FS Sistemi Urbani, la società impegnata nella valorizzazione del patrimonio immobiliare di FS non funzionale all’esercizio ferroviario, è stata aggiudicata – per un importo pari a oltre 73 milioni di euro – alla Società BNP Paribas Property Development Italy S.p.A, che intende concentrare in queste aree il complesso degli uffici direzionali attualmente sparsi su tutto il territorio comunale.

Il perfezionamento della vendita, fissato al 30 settembre 2012, salvo proroga concordata fra le parti, è subordinato all’approvazione, in sede di pre-conferenza dei servizi *ex lege* 396/90, del progetto preliminare dell’ambito urbanistico di appartenenza dell’immobile compatibile con la capacità edificatoria oggetto di cessione nonché all’effettiva

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

disponibilità delle aree e delle opere di urbanizzazione funzionali all'autonomia urbanistica del compendio. Il progetto prevede la realizzazione di un edificio con una superficie costruita di 67mila metri quadrati complessivi, di cui 20mila interrati e 47mila esterni. Insieme a 3.800 postazioni di lavoro ospiterà spazi per la vita sociale e aziendale: aree per incontri e *meeting*, tra cui un auditorium, e per la formazione, il ristorante, il *garage*, la palestra e l'asilo nido. L'immobile, di classe A, verrà costruito secondo i più elevati *standard* funzionali ed energetici per ridurre, in maniera sensibile rispetto a ora, l'impatto ambientale e i costi di gestione.

Il lotto è parte di un'area di circa 110 ettari, che per due terzi è di proprietà di Ferrovie dello Stato Italiane e per un terzo di Roma Capitale, che s'intende collocare sul mercato nell'ambito delle previsioni del piano di assetto territoriale. Con i 73 milioni incassati da questa prima vendita – secondo RFI – si copre quasi il 50% dell'investimento (pari a complessivi 155 milioni di euro), in autofinanziamento, per la costruzione della stazione Tiburtina. La stessa operazione dovrebbe essere replicata, nei modi e nei tempi previsti da quegli interventi, nelle stazioni AV di Porta Susa a Torino, di Bologna, di Belfiore a Firenze e di Afragola a Napoli.

Non ci si può esimere dal rilevare che i “programmi complessi” previsti dalla legislazione e qui diretti alla modernizzazione delle comunicazioni ferroviarie dell'alta velocità ed alla riqualificazione urbana s'innestano nell'ambito delle profonde modificazioni della pianificazione urbanistica che da autoritativa transita verso l'urbanistica contrattata o consensuale al fine di contemperare i diversi interessi pubblici e privati verso un'amministrazione di risultato.

B) La seconda iniziativa riguarda la procedura di affidamento per la gestione della nuova stazione di Roma Tiburtina. A giugno 2012 è stata infatti assegnata a Grandi Stazioni S.p.A (Benetton, Caltagirone, Pirelli) la concessione trentennale per lo sfruttamento economico del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di conduzione e manutenzione. La gara, lanciata da FS, al massimo rialzo, con una base d'asta di 1,5 milioni di euro all'anno per i primi 15 anni ha come oggetto la gestione e la manutenzione dell'intero complesso immobiliare della nuova stazione. A fronte di tale impegno il vincitore ha diritto ad usare in via esclusiva la stazione per 30 anni per attività commerciali e per l'affitto di spazi pubblicitari.

L'area in concessione ha una superficie di 50.000 metri quadrati, di cui un terzo a destinazione commerciale. Con un movimento stimato di svariati milioni di viaggiatori in arrivo e in partenza ogni anno dalla Stazione Tiburtina da 140 treni ad alta velocità e il doppio di treni normali, la commessa per Grandi Stazioni si presenta particolarmente ricca e interessante considerando che gli spazi da riempire sono assai rilevanti a cominciare dalla galleria che collega Pietralata a Nomentana, lunga 300 metri e larga 60.

Quadrilatero Marche - Umbria

Paolo Urbani*

Il modello “speciale” Umbria-Marche per la realizzazione di opere pubbliche stradali statali e regionali/locali

Il modello Quadrilatero Marche-Umbria costituisce una innovazione rispetto ai tradizionali modi di realizzazione e gestione delle opere pubbliche stradali di cui si è già detto nel precedente osservatorio 2012.

Giova qui ripercorrere brevemente gli elementi caratterizzanti per seguire i più recenti sviluppi dell'iniziativa.

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 rappresenta un “sistema” di assi viari di varia competenza capace di migliorare la dotazione infrastrutturale delle Regioni Marche ed Umbria;
- b) il finanziamento pubblico copre (vedi del. CIPE) per circa l'80% (come prima stima che non tiene conto dell'effettive progettazioni, delle sorprese geologiche etc.) il complesso degli investimenti ma per la copertura totale si ricorre alle fonti di “cattura di valore” derivanti dall'attuazione del PAV (introiti dalle concessioni sulle Aree Leader, dall'incremento dei diritti camerali delle Camere di Commercio ai sensi della L. 580/93, dagli oneri IMU, di Urbanizzazione e di costruzione sulle Aree Leader e di Implementazione e dalla vendita dei materiali pregiati provenienti dalle escavazioni), per un totale di circa il 20% degli investimenti;
- c) il complesso degli interventi e gli effetti diffusivi 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 questo si estende fin dove è necessario perseguire gli effetti economici di risultato degli interventi;
- d) si prevede la costituzione di una società *ad hoc* definita di scopo (oggi Società Pubblica di progetto ai sensi dell'art. 172 del D.lgs 163/06) cui partecipano l'Anas e gli enti locali interessati (Regione Marche, Regione Umbria, Provincia di Macerata, Camere di Commercio di Macerata, Perugia ed Ancona e Provincia di Perugia);
- e) la società ha come unico scopo la realizzazione del progetto “Asse viario Marche Umbria”, sovrintendendo alla realizzazione del sistema viario ed all'attuazione del PAV 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;

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

f) gli enti locali, a seguito dell'approvazione del CIPE delle Aree Leader (concordate dal territorio che emette apposita delibera di approvazione della localizzazione), che secondo la normativa determina la variante agli strumenti urbanistici vigenti, stipulano gli Accordi di Programma con la Società Quadrilatero per determinare puntualmente gli impegni giuridici ed economico-finanziari relativi all'attivazione delle Aree Leader e dei relativi introiti (versamento alla Società dell'IMU e di quota parte degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione per tali Aree), da destinare al cofinanziamento delle opere viarie;

g) gli insediamenti previsti dal Piano di Area Vasta sono le Aree Leader, strettamente connesse a livello funzionale e finanziario alla rete viaria Quadrilatero, che rappresentano un sistema di poli di eccellenza a sostegno delle attività imprenditoriali o a servizio dei territori e le Aree di Implementazione, aree industriali a gestione comunale attraverso le quali, con l'accordo degli Enti Locali, sarà possibile trasferire una quota delle risorse (oneri IMU e quota parte di oneri urbanizzazione e costo di costruzione) per il cofinanziamento dell'opera strategica.

Le Aree Leader vengono collocate sul mercato al fine di individuare un Concessionario che provvederà a completare la progettazione, ad espropriare i terreni su delega Quadrilatero e con fondi pubblici, a realizzare e gestire l'Area per la durata della concessione; il flusso dei canoni concessori, il valore immobiliare dell'area e gli oneri IMU, di urbanizzazione e costo di costruzione, rappresentano alcune delle fonti di "cattura di valore" per il cofinanziamento del sistema viario.

Le Aree di Implementazione, sviluppate solo a seguito del completamento degli assi viari, saranno individuate in accordo con le amministrazioni territoriali; una volta localizzate e definite, per tali insediamenti verranno stipulati appositi Accordi di programma, finalizzati a determinare gli impegni giuridici ed economico-finanziari in relazione al trasferimento alla Società Quadrilatero degli oneri IMU e quota parte degli oneri urbanizzazione e costo di costruzione, sempre destinati a cofinanziare le opere.

h) a realizzazione delle opere stradali, suddivisa in 2 Maxi Lotti, è stata affidata, a seguito di gare pubbliche, a due Contraenti Generali che, secondo la vigente normativa, provvede alla progettazione e realizzazione con qualsiasi mezzo delle infrastrutture, rispondenti alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore. La Società Quadrilatero provvede all'attività di Alta Sorveglianza.

i) la durata della Società Quadrilatero, in qualità di Società Pubblica di Progetto con lo scopo di realizzare il progetto Quadrilatero, sarà commisurata alla durata delle Concessioni delle Aree Leader collocate sul mercato, in funzione dell'incasso degli introiti provenienti dalle stesse concessioni, destinati al cofinanziamento del sistema viario.

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, instaurando in tal modo un circolo virtuoso.

Alcune esperienze assimilabili al modello Quadrilatero hanno sviluppato due modelli di cofinanziamento di infrastrutture:

- 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).

Lo strumento della “Cattura di valore” ideato per la realizzazione del modello Quadrilatero rappresenta un'innovativa alternativa, andando a “canalizzare” le risorse che derivano dai benefici che un sistema infrastrutturale conferisce al contesto territoriale di riferimento, per il cofinanziamento dell'opera.

Pertanto tale metodologia 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.

Le principali fonti di cattura di valore sono:

- 1) ricavi da concessioni per lo stabilimento di attività sulle Aree Leader;
- 2) incremento dei diritti camerali versati alle Camere di Commercio (Art.18 Legge 580/93);
- 3) incremento del gettito IMU e ricavi da oneri di urbanizzazione/costo di costruzione provenienti dalla Aree Leader e dalle Aree di Implementazione;
- 4) ricavi dalla vendita dei materiali pregiati provenienti dalle escavazioni.

Stato di attuazione del progetto al 2013

a) Realizzazione del sistema viario

Per quanto riguarda il Progetto Infrastrutturale i due Maxi Lotti sono stati affidati ai Contraenti Generali, ed i cantieri 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 70%, dando lavoro a circa

1.000 addetti 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 35%.

b) Piano di Area Vasta – collocamento sul mercato delle Aree Leader

A seguito della pubblicazione dei Bandi di gara per le prime 4 Aree Leader approvate dal CIPE (Fabriano “Piastra Logistica”, Valfabbrica “Attività produttive nel settore del tessile”, Gualdo Tadino “Area di sosta” e Falconara Marittima Chiaravalle “Polo Commerciale fieristico direzionale”, per le prime 3 Aree vi sono state manifestazioni di interesse ma non sono state presentate offerte. Per l’Area Leader di Falconara Marittima Chiaravalle oltre alla presentazione di manifestazioni di interesse è stata presentata un’offerta, giudicata inadeguata.

A seguito del mancato collocamento sul mercato delle prime Aree Leader la Quadrilatero ha riscontrato la presenza di elementi critici nell’ambito del collocamento che possono essere sinteticamente individuati nei seguenti punti:

- le mutate condizioni congiunturali rispetto a quelle riscontrabili al momento della progettazione delle Aree (2004), hanno influito sull’esito negativo delle procedure di collocamento sul mercato delle iniziative;
- il disallineamento tra i tempi di realizzazione delle infrastrutture di collegamento viario e quelli del collocamento delle AL, che al momento dell’emissione dei Bandi di Gara nel 2009, potrebbe aver rappresentato un elemento disincentivante per gli investitori;
- i valori dei canoni stabiliti con indagini di mercato nel 2003 ad oggi si sono dimostrati più elevati rispetto ai valori medi di mercato;
- la durata trentennale delle concessioni, limitando i tempi di sfruttamento economico delle opere realizzate, non ne consente il necessario ammortamento nonché la remunerazione dell’investimento.

Le criticità sopra menzionate hanno determinato l’esigenza per la Società Quadrilatero di presentare formale richiesta al MIT- Struttura Tecnica di Missione al fine di poter utilizzare, nell’ambito del collocamento sul mercato delle Aree Leader approvate dal CIPE, alcuni strumenti incentivanti finalizzati ad una migliore appetibilità delle Aree, quali:

- estensione del periodo di concessione fino a 45 anni;
- offerta a rialzo di canoni di concessione su una base prestabilita;
- riconoscimento al concessionario del diritto di prelazione al termine del periodo di concessione o in alternativa di un diritto di riscatto oneroso da esercitarsi nel corso del periodo di concessione.

Tali strumenti incentivanti, la cui utilizzazione è stata autorizzata con Delibera CIPE dell’8 marzo 2013, in corso di pubblicazione, unitamente all’avanzato stato di realizzazione degli assi principali del progetto, permetteranno di migliorare l’appetibilità sul mercato delle Aree, facilitando l’individuazione dei potenziali concessionari, consentendo di ottimizzare la quota di “cattura di valore” e di conseguenza la bancabilità dell’iniziativa, raggiungendo il livello di cofinanziamento dell’opera così come previsto nel Piano Economico Finanziario del progetto approvato dal CIPE (Del. 13/04).

Piastra Portuale di Taranto

a cura di Autorità portuale di Taranto

L'opera monitorata dall'osservatorio è la Piastra Portuale di Taranto, inserita nel primo programma della legge obbiettivo 443/01.

Alla data odierna (20/02/2013) si segnalano le difficoltà legate alla procedura di ottemperanza sul progetto esecutivo redatto dal Concessionario, per la verifica delle prescrizioni dettate dal CIPE con la delibera 104/10 in sede di approvazione del progetto definitivo. Tale procedura ha ritardato il concreto inizio dei lavori rispetto alle previsioni del maggio 2012. In data 01.02.2013, il Ministero dell'Ambiente ha emesso il provvedimento di approvazione del progetto di dragaggio e realizzazione della vasca di contenimento.

Attualmente, in attesa della completa definizione delle ottemperanze che consentirebbe l'approvazione del progetto esecutivo, sono in corso le attività di demolizione dei vecchi fabbricati nella zona della piattaforma logistica, la realizzazione dell'impianto di trattamento dei fanghi inquinati che proverranno dal dragaggio, le prospezioni archeologiche dei fondali.

Entro gli inizi del mese di marzo sarà implementata la procedura di gara pubblica per l'affidamento dei lavori della strada dei moli (sempre a cura del Concessionario) per 40 milioni di euro circa.

Ed ancora, entro gli inizi del mese di marzo si prevede il completamento della procedura di ottemperanza e l'avvio di tutti i lavori previsti nella convenzione (Ampliamento del IV sporgente, Darsena ad Ovest, Vasca di contenimento dei fanghi di dragaggio, Strada dei moli e Piattaforma logistica) per un importo di investimento complessivo di 219 milioni di euro.

Sul fronte dei finanziamenti vi è da segnalare il recente contributo di 30 milioni di euro che il Ministero delle infrastrutture ha concesso a questa Autorità portuale e che consente di svincolare risorse proprie di bilancio da destinare ad altre opere prioritarie.

La previsione di inserimento del porto di Taranto nelle reti Ten -T, fortemente voluta dal presidente dell'Autorità portuale, permetterà di implementare i servizi offerti dal porto di Taranto per un miglior collegamento con il mercato europeo.

Le criticità riscontrate sono quelle comuni a tutte le opere pubbliche e riferibili alla complessità delle procedure autorizzative, che non sembrano risparmiare neppure le Grandi opere inserite in legge obbiettivo, neppure se monitorate da un commissario straordinario e neppure se sostenute da un *project financing*.

In particolare le autorizzazioni ambientali richiedono tempi lunghi, le procedure di ottemperanza sulla progettazione esecutiva, volte alla verifica del rispetto delle prescrizioni impartite in sede di progettazione definitiva, in alcuni casi han comportato ripensamenti da parte dei soggetti coinvolti che han costretto a rivedere scelte progettuali che sembravano già definite.

Una buona pratica è parsa quella della verifica del progetto da parte di un soggetto esterno qualificato, secondo la prescrizione normativa contenuta nell'art. 112 del Codice dei contratti pubblici. Ciò ha consentito di monitorare tempi e qualità della progettazione esecutiva redatta dal Concessionario.

Una proposta di buona pratica sarebbe quella di estendere il controllo da parte di un soggetto qualificato esterno anche alla fase di realizzazione dell'opera pubblica.

Vi sono settori come quello dei trasporti e della logistica nei quali l'adeguamento delle infrastrutture necessita di tempi stretti per il mutevole scenario a contorno. Lo snellimento delle procedure autorizzative consentirebbe di realizzare opere, già dotate di copertura finanziaria, utilizzandole secondo le necessità di un mercato di riferimento in costante mutamento.

Anche in tema di Conferenza dei Servizi occorrerebbe che vi fossero maggiori certezze sui tempi e sui risultati finali da raggiungere (alcuni Enti/Amministrazioni infatti non prendono parte ai lavori della conferenza, riservandosi di esprimere il proprio parere/nulla osta in altra sede).

L'esperienza vissuta in dieci anni da questa Amministrazione induce a considerare che in generale i progetti della Pubblica Amministrazione hanno raggiunto buoni livelli di efficacia, ma è ancora basso il livello di efficienza. Occorre un cambiamento di mentalità della Pubblica Amministrazione ed un mutamento dell'organizzazione interna della P.A. Occorre, cioè, che la realizzazione delle opere pubbliche segua criteri di *Project management* che consentano di raggiungere gli obiettivi prefissati nei tempi programmati.

Il successo o l'insuccesso di un progetto, infatti, non viene determinato dal solo raggiungimento dei requisiti tecnici prefissati, ma anche dalla capacità della Pubblica Amministrazione (ente appaltante) di gestire integralmente tale progetto occupandosi direttamente della pianificazione strategica, concordando con i fornitori gli elementi cardine per un'adeguata pianificazione operativa, delegando loro la pianificazione operativa e definendo meticolosamente i criteri di verifica e controllo durante tutta la durata del contratto.

La Pubblica Amministrazione italiana ha considerato in passato (e spesso considera tuttora) le competenze di gestione globale del progetto come un qualcosa da richiedere in modo marginale ai fornitori. Ha sempre presupposto che un fornitore, in grado di soddisfare i requisiti tecnici richiesti da un determinato progetto, sia anche in grado di gestire in autonomia il progetto nella sua interezza.

Questo approccio ha portato ad aumentare notevolmente le inefficienze connesse al ritardo nella stipula dei contratti, nella consegna dei beni/servizi richiesti, allo sfiorare dei *budget*.

La gestione dei progetti deve essere svolta efficientemente secondo criteri conosciuti, condivisi e replicabili, dalla fase di programmazione alla fase di collaudo, e ancora oltre, durante l'utilizzazione. La Pubblica Amministrazione e i suoi fornitori devono comprendere di avere obiettivi comuni da raggiungere, ottenibili solamente attraverso una cooperazione basata sull'utilizzo di un linguaggio comune e metodologie condivise.

La valorizzazione delle metodologie e degli strumenti di *Project Management* come elementi facilitatori dei rapporti commerciali fra pubblico e privato può portare effettivamente ad un incremento notevole dell'efficienza dei progetti della Pubblica Amministrazione, ma ciò è possibile solo con una diffusione radicale della cultura del *Project Management* sia nell'ambito pubblico che in quello privato.

Per renderne capillare la cultura e velocizzarne la diffusione si potrebbe, imitando modelli anglosassoni, creare interesse economico nel capitalizzare e certificare le proprie competenze di *Project Management*.

Impianti per il recupero energetico dai rifiuti (termovalorizzatori)

a cura di Servizio Studi e Ricerche Intesa Sanpaolo

Le statistiche descrittive, presentate nello scorso rapporto *“Infrastrutture e competitività 2012–10 opere per la ripresa”*, su produzione dei rifiuti, modalità di raccolta e di trattamento/smaltimento mostrano variazioni minime tra un anno e l'altro. Nel settore dei rifiuti cambiamenti nelle tendenze e nei risultati, in termini di modalità di gestione e smaltimento, richiedono infatti periodi medio-lunghi. Nel corso dell'ultimo anno, le condizioni non sono mutate sostanzialmente, sia come numero di impianti presenti sul territorio sia come numero di impianti effettivamente operativi. Nel Focus seguente si presenta comunque lo stato di avanzamento degli impianti in costruzione.

Gli elementi più rilevanti destinati a condizionare il settore riguardano le modifiche normative intervenute e i vincoli sempre più stringenti nelle finanze degli Enti locali, con un impatto rilevante sulla possibilità di realizzare investimenti. Tuttavia, le Amministrazioni locali potrebbero disporre di risorse aggiuntive grazie ad una gestione più efficiente delle imprese locali di cui sono proprietarie.

Obiettivo di questo aggiornamento è quindi quello di fare il punto sulle principali novità normative e se e come i principali ostacoli alla realizzazione di una moderna, efficiente ed efficace gestione dei rifiuti solidi urbani sono stati affrontati.

Nel corso del 2012 i principali interventi con effetti diretti e indiretti sul settore sono stati:

- la proposta di legge del Governo Monti sul *debat public*;
- l'introduzione della Tares;
- le novità in tema di affidamento e gestione dei SPL.

La proposta di legge del Governo Monti sul debat public.

Nel settore dei rifiuti, il principale ostacolo alla realizzazione degli investimenti continua a essere connesso al problema del consenso sociale. Uno degli aspetti più noti e dibattuti relativi all'attività di termovalorizzazione è quello relativo alle resistenze che provengono dagli abitanti delle aree dove si intendono localizzare nuovi impianti, o dove impianti sono già operativi. Il settore è quello che soffre più di altri le opposizioni a livello locale alla realizzazione delle infrastrutture. Alla base del dissenso locale si pongono anche problemi legati alla carenza di comunicazione e di informazione e al mancato coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali. Ad oggi il confronto con il territorio è limitato e privo di regole codificate, in genere viene svolto a seguito di un blocco da parte delle opposizioni locali e si basa essenzialmente sul meccanismo delle compensazioni come soluzione per risolvere i dissensi.

Il disegno di legge del Governo Monti dell'ottobre *u.s.* ambisce ad introdurre nel nostro ordinamento il *“debat public”*, la consultazione pubblica sulle grandi opere. Il passo fatto dal Governo Monti è importante: il *debat public* viene posto

in agenda, se ne riconosce la necessità. Si intende consentire il coinvolgimento delle comunità e dei territori interessati che potranno conoscere preventivamente le opere infrastrutturali in procinto di essere costruite. L'obiettivo è “..promuovere un più alto livello di partecipazione delle popolazioni e dei territori rispetto alla realizzazione di opere strategiche...”, la consultazione permetterà di verificare preliminarmente la percorribilità di un progetto e consentirà alle popolazioni coinvolte di valutare e conoscere nel dettaglio le scelte riguardanti la realizzazione e localizzazione delle grandi opere infrastrutturali. Scopo della consultazione, che non sarà vincolante per il decisore pubblico, è aumentare in modo significativo il livello di coinvolgimento preventivo delle comunità locali nei processi di realizzazione delle opere strategiche per il sistema Paese”. Il dibattito si svolgerà durante la fase preliminare della progettazione e in genere avrà per oggetto lo studio di fattibilità dell'opera. Sarà principalmente il DEF ad individuare le opere di maggiore impatto socio-economico e ambientale da sottoporre a consultazione pubblica. E' anche prevista la possibilità che il consiglio regionale o un numero di consigli comunali o provinciali che rappresentino almeno 150.000 abitanti o 50.000 cittadini residenti nel comune o nei comuni siano interessati a fare richiesta della procedura.

A dirigere la consultazione sarà il Provveditore regionale alle opere pubbliche in coordinamento con il prefetto (a differenza dell'esperienza francese dove la direzione è affidata a un Terzo). Durerà al massimo 120 giorni e si chiuderà con la pubblicazione di un documento. L'esito del *debat public* non sarà vincolante per il decisore pubblico.

L'introduzione della Tares

Con l'introduzione della Tares cambia la modalità di remunerazione del servizio. La Tares è stata istituita dal Decreto Legge nr. 201 del 6 dicembre 2011 (decreto “salva-Italia”) a partire dal 1 gennaio 2013, ma il pagamento della prima rata è stato progressivamente spostato fino a luglio.

La Tares viene definita come il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni.

La Tares sostituisce la Tarsu e la Tia. La Tariffa Igiene Ambientale, introdotta dal decreto Ronchi (d.lgs 22/1997), era destinata a sostituire progressivamente la TARSU, la Tassa sui rifiuti solidi urbani. Ma al 2011 la Tia risultava estesa a poco meno di 20 milioni di cittadini, residenti in 1.340 comuni. La maggior parte dei comuni che hanno adottato la Tia è localizzata al Centro-Nord. Molto modesto risulta il tasso di adozione nelle regioni del Sud.

Le principali criticità nell'adozione della Tares stanno nei problemi di liquidità che le aziende dovranno fronteggiare a seguito della proroga dei pagamenti. Tale elemento andrà a gravare sulla gestione ordinaria del servizio e anche sulla capacità di fare investimenti.

Le novità in tema di affidamento e gestione dei SPL

a normativa sui servizi pubblici locali ha subito un nuovo cambio di fronte nel 2012, con la Sentenza della Corte Costituzionale 199/2012 è stata espunta *de iure* la normativa in vigore (art. 4 d.l. 138/2011 e successive modifiche) in quanto incompatibile con il *referendum* abrogativo. Con la dichiarazione di illegittimità cessa l'efficacia di tutte le disposizioni contenute nell'art. 4, e quindi non solo quelle relative alle modalità di affidamento, ma anche quelle relative al periodo transitorio, alle incompatibilità, ecc.

Il DL. 179/2012, art. 34. per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, ha poi introdotto alcune novità in tema di servizi pubblici.

In linea generale, si può dire che il *trend* teso a recepire le indicazioni legislative per la promozione della gestione imprenditoriale del settore sia ancora lontano dall'obiettivo di riorganizzazione ed efficientamento, sebbene esistano situazioni differenziate sul territorio. In prospettiva risulta urgente pensare a un assetto regolatorio più definito al fine di liberare le risorse private. Per realizzare gli investimenti e per dotare il Paese di un moderno ed efficiente servizio pubblico è preliminarmente necessario chiarire in modo univoco, certo e duraturo il quadro normativo. La principale criticità è, infatti, attribuibile alla profonda incertezza normativa che ha contraddistinto l'ultimo decennio e continua a caratterizzare il settore.

Nel dibattito e nelle diverse riforme il tema degli investimenti ha sempre giocato un ruolo marginale. Non si è cercato di dare una risposta unitaria alla scelta della modalità gestionale e delle strategie di crescita delle *local utilities* da un lato, e all'urgente necessità di colmare l'ingente fabbisogno di investimenti, che caratterizza i servizi dall'altro. Una variabile chiave nell'orientamento alla scelta della forma gestionale e delle scelte strategiche delle *local utilities* dovrebbe essere proprio quella legata alla necessità di realizzare reti e impianti adeguati a un moderno ed efficiente servizio pubblico.

Fino ad oggi, il dibattito ha riguardato essenzialmente aspetti legali e di legittimità dell'intervento. Centrali sono apparse le questioni relative alla coerenza e al rispetto dei *dictat* europei, alla ripartizione di competenze fra centro e periferia in materia di servizi pubblici. In secondo piano, sono rimaste le questioni relative alla sostenibilità e alla capacità del modello gestionale e strategico di garantire lo sviluppo e la crescita del comparto.

Peraltro il tema della qualità è inscindibilmente connesso a quello della dotazione infrastrutturale e quindi non legato esclusivamente al tema delle liberalizzazioni e della auspicata miglior gestione da queste conseguente. Se il mercato liberalizzato può conseguire una migliore e più efficiente gestione del servizio e quindi, in parte, migliorarne la qualità, in alcuni casi la realizzazione di infrastrutture e di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sono imprescindibili per ottenere significativi miglioramenti nell'offerta del servizio. L'efficienza del soggetto che gestisce il servizio pubblico locale può concorrere al miglioramento della qualità, ma solo l'agire sinergico di efficienza gestionale e infrastrutture adeguate è tale da garantire un reale miglioramento dell'offerta.

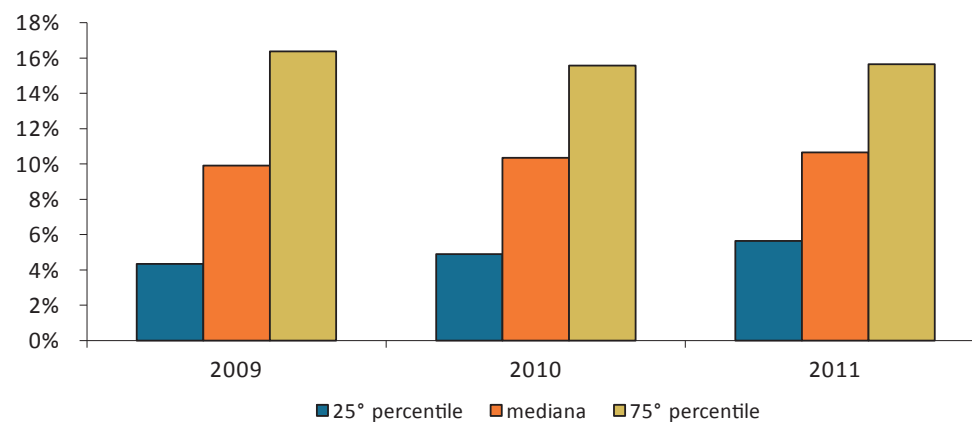
Assetti gestionali e investimenti

A seguito del processo di decentramento, le competenze e le responsabilità locali in tema di servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani risultano aumentate e di conseguenza anche le spese trovano una diversa allocazione fra i diversi livelli di governo. Nel triennio 2008-2010 gran parte delle spese vengono effettuate dalle Spa pubbliche locali: le Spa pubbliche hanno realizzato l'84% delle spese per investimenti. Nel triennio la quota di investimenti delle aziende locali è in rallentamento ad indicare le tensioni e le difficoltà delle imprese.

Lo stato di salute e la capacità di generare *cash flow*, che può poi essere reinvestito da parte delle *local utilities*, è quindi molto importante. In quest'ottica è interessante capire se esiste un modello migliore di gestione in termini di efficienza ed efficacia. A tale fine si è considerato un *panel* di 190 imprese che operano nel settore. Il fatturato nel 2011 complessivo è pari 6,6 miliardi, i principali risultati possono così essere riassunti. In generale si riscontra una elevata

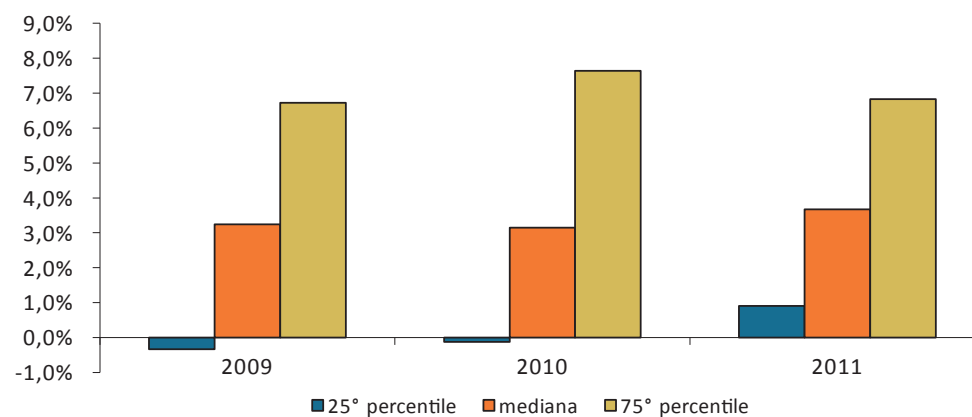
eterogeneità nei risultati delle imprese: l'analisi per percentili ha consentito di evidenziare la variabilità dei risultati e porta alla constatazione che il modello di *business* è rilevante nel determinare la capacità gestionale.

MOL su fatturato



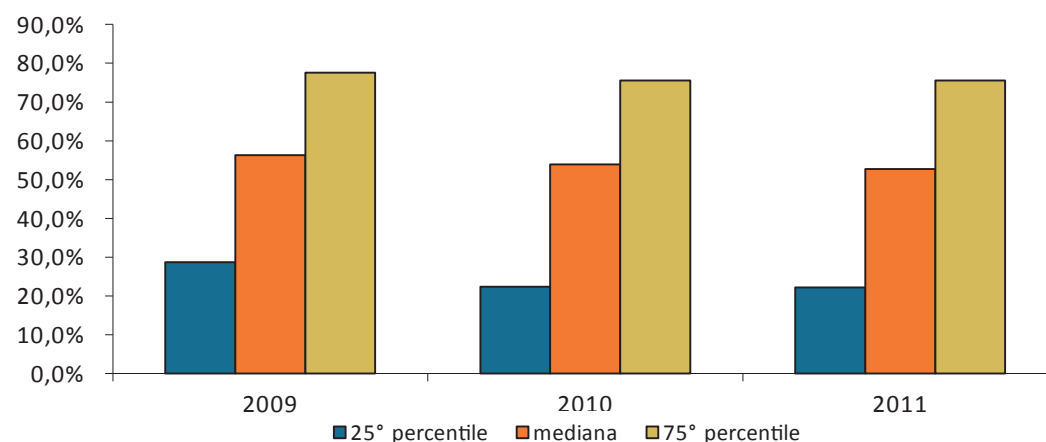
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

ROL



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Leva finanziaria



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

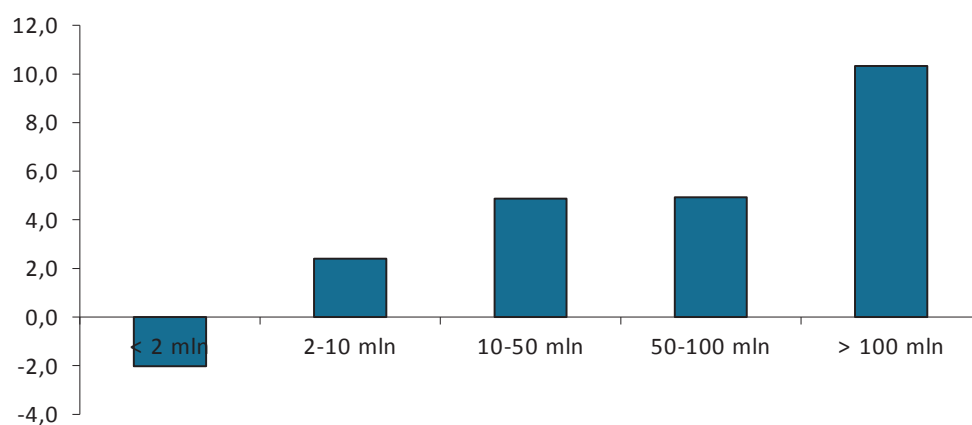
In particolare

Le imprese di maggiori dimensioni risultano in genere le meglio attrezzate a cogliere le opportunità che il mercato offre e mostrano migliori performance economico-finanziarie.

Il processo di riorganizzazione dell'offerta iniziato negli anni '90 aveva come obiettivo prioritario quello di ridurre il numero di operatori favorendo la crescita dimensionale. Alle soglie del nuovo millennio il mercato si presentava fortemente frammentato (4.000 operano nel servizio di raccolta trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani), gli operatori erano di dimensioni troppo modeste per poter competere alla pari con gli operatori internazionali, più abituati a confrontarsi in mercati liberalizzati. Il raggiungimento di una dimensione più adeguata a una gestione industriale dei servizi è stato perseguito non solo tramite crescita interna ma anche attraverso accordi e intese con partner sia interni che esterni al settore.

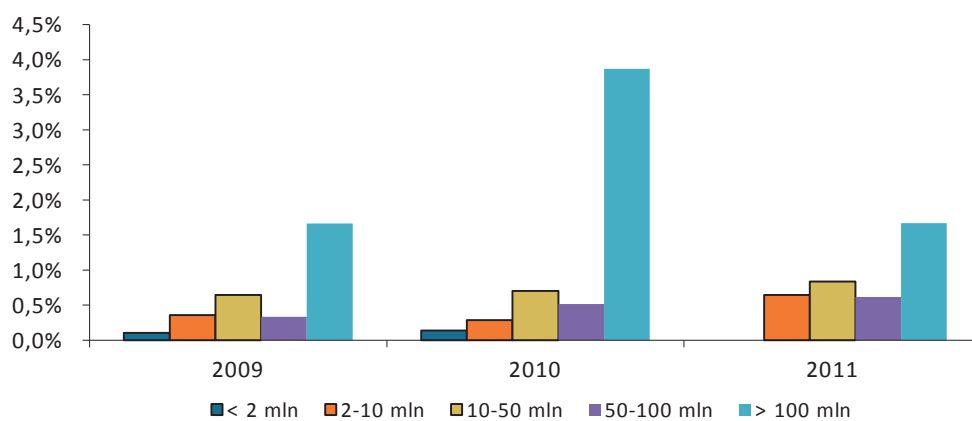
I migliori risultati delle imprese maggiori confermano, quindi, la rilevanza della dimensione per conseguire economie di scala negli acquisti e nelle vendite, negli investimenti e nella gestione dei rischi. Ma non solo. L'apertura dei mercati ha rappresentato e ancora rappresenterà un'importante opportunità per le imprese locali che possono sfruttare le esperienze cumulate sul mercato locale per espandere la propria attività su nuovi mercati sia nazionali che internazionali; le imprese più grandi, invece, sembrano essersi meglio attrezzate per far fronte e sfruttare le nuove opportunità di mercato.

Variazione media annua del fatturato per classe dimensionale (2009-2011)



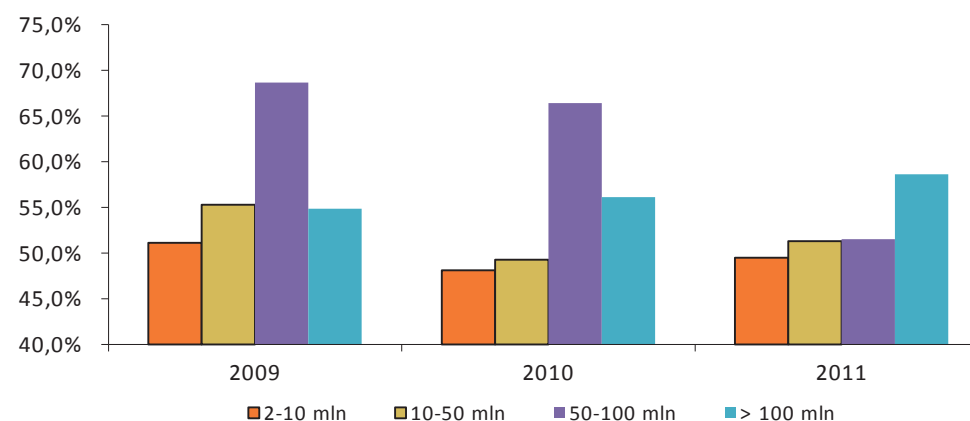
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Risultato netto per dimensione



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

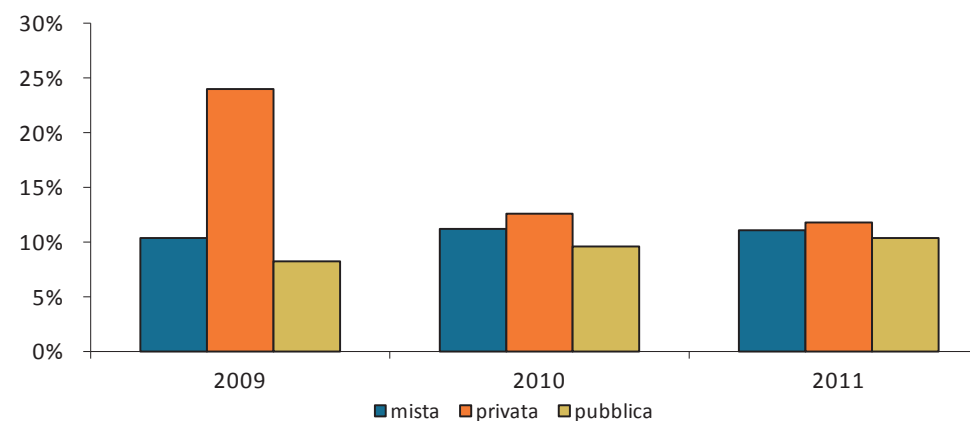
Leva finanziaria per dimensione



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

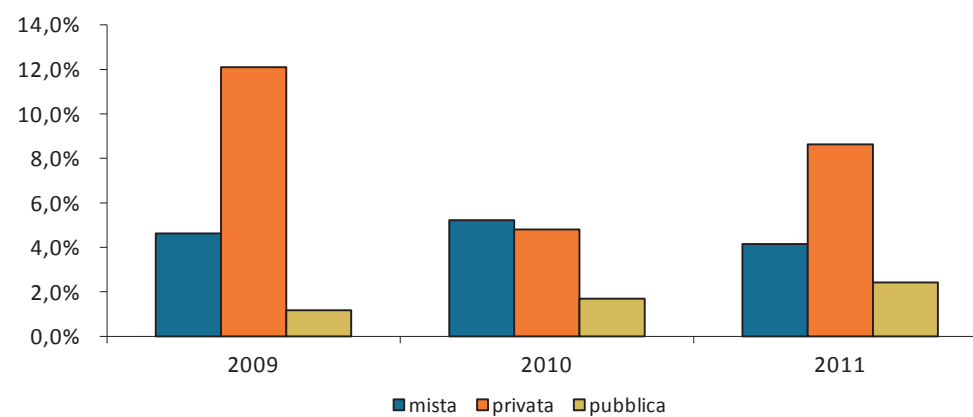
Con riferimento agli assetti proprietari la presenza di capitale privato sembra rappresentare un punto di forza per conseguire migliori risultati: le imprese a totale capitale privato mostrano migliori risultati sostanzialmente su tutti gli indicatori, seguono le imprese a capitale misto.

Mol su fatturato (valori medi)



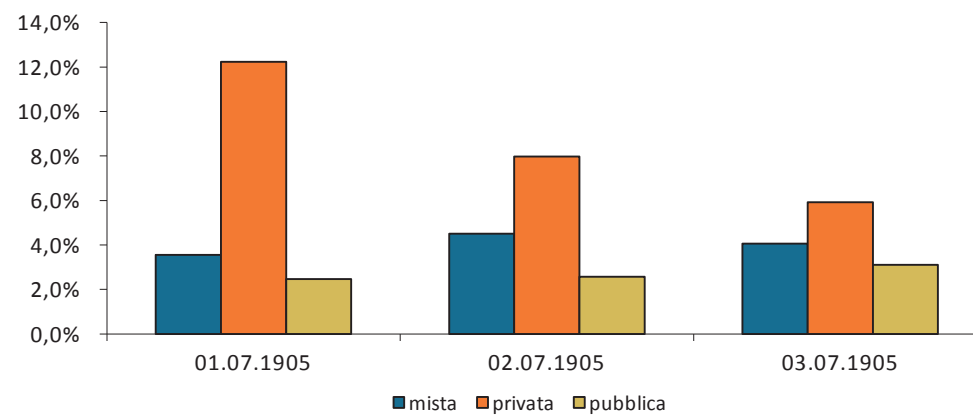
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Roe (Valori medi)



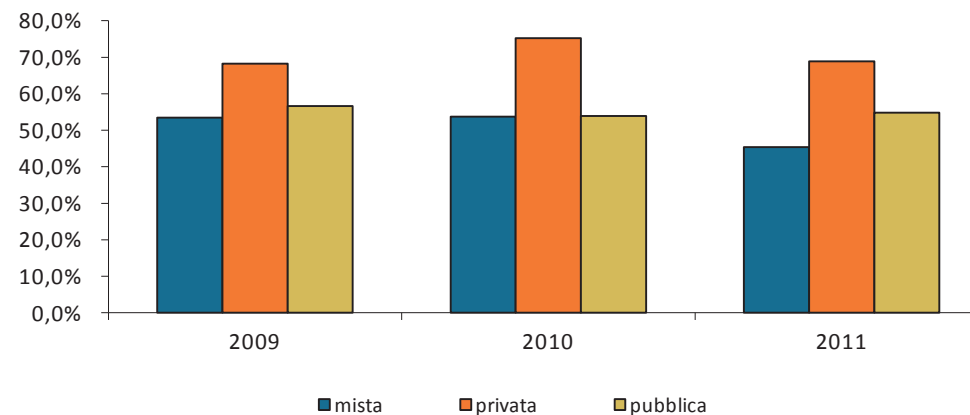
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Roi (Valori medi)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

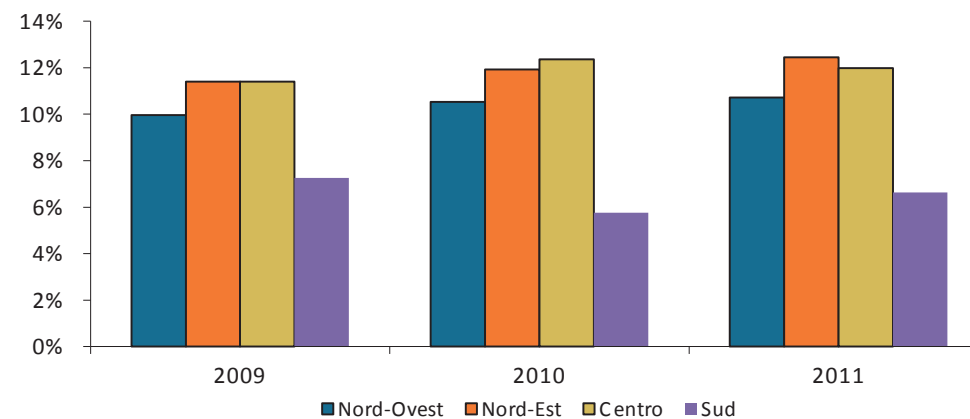
Leva finanziaria (valori mediani)



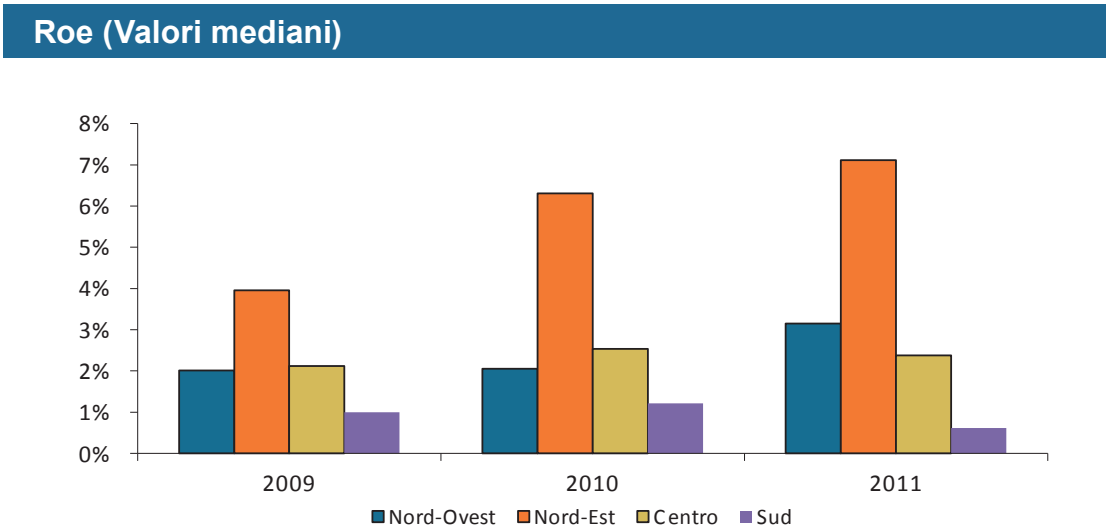
Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Un ulteriore punto che emerge in tutta chiarezza è l'estrema debolezza del sistema di offerta meridionale. A parte qualche eccezione, le imprese localizzate nelle regioni del Sud, mostrano performance peggiori rispetto a quanto realizzato da imprese localizzate in altre aree del Paese. Le statistiche e i dati di bilancio mostrano il significativo divario territoriale che caratterizza le realtà industriali del Sud, più piccole e meno dinamiche, rispetto alle imprese che operano nelle altre aree del Paese. Di questi risultati è opportuno tener conto nella definizione di una corretta politica industriale.

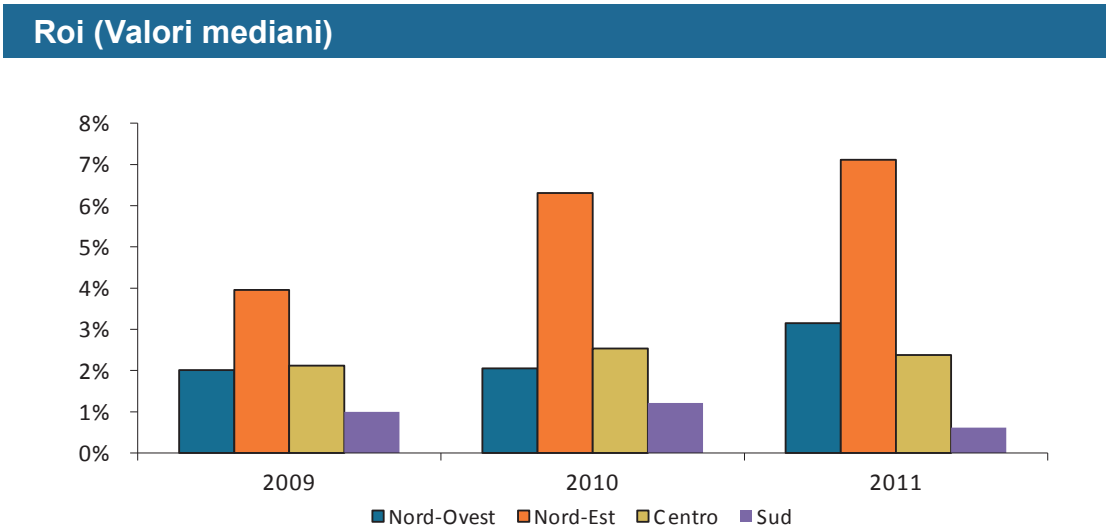
MOL (valori mediani)



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

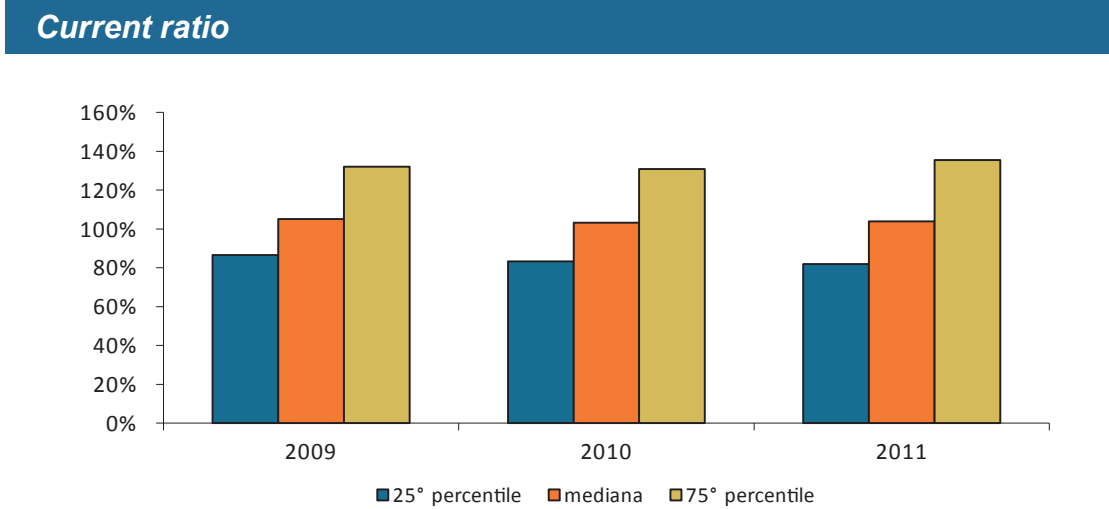


Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

Il ruolo dei gestori è stato e sarà importante: negli ultimi anni, gran parte degli investimenti è stata realizzata proprio dai soggetti industriali che hanno utilizzato l'elevata liquidità di cui disponevano e si sono indebitati, nell'ultimo triennio si registra una maggiore stabilità nell'utilizzo della leva, e per il futuro gli spazi di manovra delle *local utilities* appaiono più limitati. Dai bilanci si evince però una situazione di crescente tensione sulle casse delle aziende. Il *current ratio* risulta pari al 104% ma il 25% delle aziende del campione mostra rilevanti tensioni (*current ratio* superiore al 135%). In prospettiva l'adozione della Tares implicherà ulteriori vincoli alla liquidità delle aziende.



Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati di bilancio

La gestione industriale dei servizi porta fra l'altro anche a risparmi significativi per le finanze locali, per le quali la gestione dei rifiuti ancora rappresenta un onere, che viene finanziato attraverso la fiscalità generale. Nell'attuale fase di stress sulle finanze locali risulta quindi ancora più urgente e necessario che le *utilities* locali vengano gestite in modo efficiente. Ma difficilmente le risorse necessarie per adeguare le reti e gli impianti potranno essere reperite in fondi pubblici. Anche per la realizzazione delle infrastrutture la crisi ha, infatti, ulteriormente ridotto il flusso di spesa per investimenti delle Amministrazioni locali, che registrano una significativa flessione negli ultimi anni.

Focus: aggiornamenti sugli impianti in corso di ristrutturazione/ampliamento e su quelli in corso di realizzazione

Nel corso dell'ultimo anno alcune opere sono state concluse o sono in fase di conclusione, anche se non mancano situazioni di stallo, generate spesso dall'opposizione dell'opinione pubblica, soprattutto delle aree in cui vengono costruiti.

Sono operative due linee su tre (la Linea 1 è ferma per lavori di ristrutturazione) dell'impianto di San Vittore (FR) in Lazio (circa 100.000 t/a per linea), mentre è in funzione quello di Modena (120.000 t/a), ma ne è stato sospeso l'ampliamento.

Dovrebbero partire a breve i lavori per la costruzione dell'inceneritore di Albano Laziale (Roma).

La costruzione dell'impianto di Torino (420.000 t/a) è proseguita ed entrerà in funzione nel 2013, così come il nuovo termovalorizzatore di Bolzano (130.000 t/a) e quello di Parma (130.000 t/a).

In Puglia, è entrato in funzione nel 2012 l'impianto di Manfredonia (FG) (circa 100.000 t/a), ma è stato bloccato quello di Modugno (BA) (circa 80.000 t/a).

Infine, a Gioia Tauro (RC) in Calabria è in funzione per il momento una linea del termovalorizzatore (120.000 t/a).

