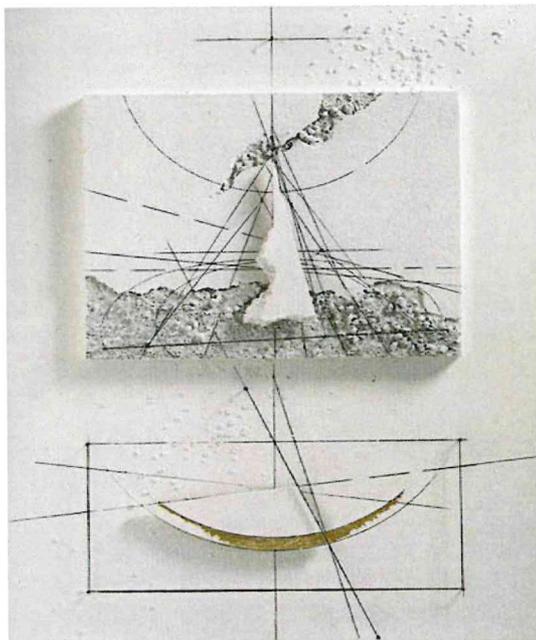




Camera dei deputati
XVI LEGISLATURA
Documentazione e ricerche



L'attuazione della “legge obiettivo”

Nota di sintesi e focus tematici

*7° Rapporto per la VIII Commissione
ambiente, territorio e lavori pubblici*

*in collaborazione con
l'Autorità per la vigilanza
sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*

n. 392
30 novembre 2012



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

L'attuazione della “legge obiettivo”

Nota di sintesi e focus tematici

*7° Rapporto per la VIII Commissione
ambiente, territorio e lavori pubblici*

n. 392

30 novembre 2012

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

✉ *st_ambiente@camera.it*

Il presente Rapporto è stato predisposto dal Servizio Studi a seguito della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici del 14 dicembre 2011.

I testi e le tabelle sono stati redatti dall'Istituto di ricerca CRESME, in collaborazione con l'Istituto NOVA.

Hanno partecipato al gruppo di lavoro:

per il CRESME: Lorenzo Bellicini, Mercedes Tascedda, Marco Paolacci, Gianni Stifani, Giuseppe Carbone;

per NOVA: Piero Fazio, Anna Nota.

Documentazione e ricerche:

L'attuazione della "legge obiettivo" – 7° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici:

- *Nota di sintesi e focus tematici, n. 392 ,30 novembre 2012*
- *Lo stato di attuazione del Programma, n. 392/1, 30 novembre 2012*
- *Tabelle sullo stato degli interventi, n. 392/2 , 30 novembre 2012*

Seconda ristampa

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

File: Am0304

In copertina: Walter Valentini, "Costellazione P", collezione della Camera dei deputati

INDICE

NOTA DI SINTESI

Premessa	3
La Nota di sintesi del Rapporto 2012	9

FOCUS TEMATICI

Il sistema di monitoraggio del programma e l'evoluzione normativa in materia di infrastrutture strategiche	23
▪ 1. Le previsioni della “legge obiettivo”	23
▪ 2. L'attività parlamentare e le modifiche del quadro normativo	29
Le varianti e il contenzioso negli appalti pubblici	37
▪ 1. L'impatto delle recenti evoluzioni normative sui tempi di realizzazione delle infrastrutture strategiche	37
▪ 2. L'utilizzo delle varianti nella realizzazione di infrastrutture strategiche	41
▪ 3. Il contenzioso e la contrattualistica pubblica	46
Il Partenariato Pubblico Privato e le infrastrutture strategiche	51
▪ 1. Premessa	51
▪ 2. I settori interessati	51
▪ 3. Le innovazioni normative in materia di PPP	54
La programmazione delle infrastrutture strategiche nell'ambito del Piano di Azione Coesione	63
▪ 1. La fase di avvio della programmazione delle infrastrutture strategiche nel Mezzogiorno	63
▪ 2. La definizione del Piano di Azione Coesione	65
▪ 3. Caratteristiche delle infrastrutture ferroviarie e stradali programmate	67
▪ 4. Caratteristiche del contratto istituzionale di sviluppo:	

partenariato istituzionale, gestione e monitoraggio del
contratto

70

Nota di sintesi

Premessa

Il Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo" giunge quest'anno alla settima edizione e coincide con la conclusione della XVI legislatura.

La Nota di sintesi del Rapporto 2012 ha l'obiettivo, pertanto, di evidenziare i principali elementi di informazione e di valutazione che emergono dalla lettura del Rapporto medesimo, anche in un'ottica di comparazione con i Rapporti pubblicati nel 2004, 2005, 2007, 2009, 2010 e 2011, che hanno accompagnato i primi dieci anni di attuazione della legge n. 443 del 2001 ("legge obiettivo").

La pubblicazione dei Rapporti ha rappresentato uno strumento utile alla formazione e alla crescita in Italia di un dibattito pubblico sulle politiche infrastrutturali.

I Rapporti hanno fornito al Parlamento uno strumento approfondito e continuativo di conoscenza e di analisi sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche comprese nel Programma della "legge obiettivo".

Inoltre, grazie alla loro pubblicazione sul sito web della Camera dei deputati, alla loro piena accessibilità, i Rapporti hanno potuto porsi come un articolato ed efficace strumento di lavoro per gli operatori del settore e come uno strumento di informazione approfondito ed imparziale per tutti i cittadini interessati.

La prima edizione del Rapporto è stata presentata nel maggio 2004 all'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e ha consentito di ricondurre a un quadro omogeneo gli interventi rientranti nel campo di applicazione della legge n. 443 del 2001, che assumevano denominazioni differenti nel passaggio tra i vari documenti ufficiali. Dopo il secondo e il terzo Rapporto, discussi rispettivamente nel settembre 2005 e nel luglio 2007, il quarto Rapporto, presentato nel luglio 2009, ha analizzato l'andamento del Programma e la sua rispondenza rispetto agli obiettivi e agli impegni finanziari, verificandone lo sviluppo nel tempo, sia nel complesso

che in modo particolare per le opere oggetto di delibera CIPE. Il quinto Rapporto, presentato alla VIII Commissione nel luglio 2010, è stato integrato - sulla base delle richieste della Commissione - con ulteriori approfondimenti specifici riguardanti il rapporto tra investimenti infrastrutturali del Programma e indicatori infrastrutturali di fabbisogno e di erogazione di servizi a livello regionale.

A partire dal 2010 è stata quindi avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (AVCP) con l'obiettivo di svolgere, per il tramite dell'Osservatorio dei contratti pubblici, una ricostruzione puntuale dello stato di attuazione dei contratti in corso riguardanti le opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

La mole di informazioni accumulata nel corso degli anni ha determinato la necessità di costituire una banca dati finalizzata alla raccolta dei documenti esistenti e a organizzare in maniera più ordinata e razionale il lavoro nella prospettiva della pubblicazione annuale del Rapporto. La banca dati si è pertanto evoluta in un vero e proprio sistema informativo (SILOS – Sistema informativo legge opere strategiche), che, attraverso un'interfaccia di facile consultazione, consente l'inserimento dei dati e la loro visualizzazione in modalità web. L'implementazione di tale sistema permette un aggiornamento periodico dei dati.

La collaborazione con l'Autorità si è quindi ulteriormente consolidata attraverso la condivisione del sistema informativo, con il quale sono stati raccolti dati di dettaglio sullo stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE. La raccolta di tali dati ha consentito un approfondimento ulteriore dell'analisi delle opere infrastrutturali, che è confluito nella sesta edizione del Rapporto, presentata nel mese di settembre 2011. L'analisi dei dati è stata inoltre svolta, per il secondo anno consecutivo, anche con una specifica attenzione all'attuazione del Programma nel contesto regionale.

Con la settima edizione il Rapporto si è ulteriormente arricchito di una nota di sintesi e di alcuni focus su tematiche di specifico interesse per l'analisi dello stato di attuazione della "legge obiettivo". La parte "storica", come ogni anno, si compone dell'analisi relativa allo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche¹, aggiornato quest'anno al 30 settembre 2012 e non al 30 aprile come in passato, della tabella sullo stato di attuazione degli interventi contenuta nel volume *Tabelle sullo stato degli interventi*², nonché di 194 schede opera disponibili sul sito web e sul portale della Camera.

L'analisi dello stato di attuazione del Programma è riferita alla situazione al 30 settembre 2012, come ricostruita nel settimo monitoraggio, e contempla pertanto un numero di opere maggiore rispetto a quelle elencate nei documenti programmatici trasmessi dal Governo in quanto sono ricomprese opere riportate nei precedenti allegati e non confermate dal 10° Allegato infrastrutture, che rappresenta l'ultimo aggiornamento del Programma recentemente trasmesso dal Governo al Parlamento. I criteri e la metodologia alla base della predisposizione del Rapporto sono chiaramente esplicitati nell'allegata *Nota metodologica* riportata per i precedenti Rapporti e nel primo capitolo del volume *Lo stato di attuazione del Programma* per il settimo Rapporto; una puntuale ricostruzione delle opere e delle fonti cui si fa riferimento è riportata, altresì, nella *Tavola di raffronto per opera* allegata al predetto volume, nonché nelle corrispondenti *Tabelle sullo stato degli interventi*.

L'analisi dello stato di attuazione del Programma dedica una particolare attenzione alle opere deliberate dal CIPE. In questa parte del Rapporto trovano posto, come ogni anno, le schede illustrative che recano: una descrizione delle caratteristiche e della storia dell'opera; la ricostruzione del costo presunto sulla base delle fonti documentali ufficiali a cui si fa riferimento; il quadro finanziario con l'evidenziazione delle disponibilità pubbliche e private, nonché delle diverse fonti di finanziamento, e del fabbisogno residuo; lo stato di

¹ Volume n. 392/1.

² Volume n. 392/2.

attuazione dell'opera medesima. La parte della scheda relativa allo stato di attuazione è stata realizzata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sulla base dei dati comunicati dal Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) e riguardano: il livello di progettazione raggiunto (preliminare, definitiva ed esecutiva); l'affidamento dei lavori; l'esecuzione dei lavori, e segnatamente lo stato di avanzamento dei lavori, e l'eventuale presenza del contenzioso e delle varianti.

Una parte dell'analisi dello stato di attuazione è, inoltre, dedicata all'analisi regionale del Programma, sia nella sua interezza che per le opere deliberate dal CIPE, al fine di consentire una valutazione dell'impatto delle infrastrutture strategiche rispetto al contesto territoriale in cui sono localizzate.

Da ultimo, il presente volume, oltre a contenere la Nota di sintesi, reca una serie di focus su alcune tematiche di specifico interesse per l'analisi dello stato di attuazione della "legge obiettivo".

Il primo focus è specificamente dedicato alle prescrizioni della legge n. 443 del 2001, che prevedono, tra l'altro, la definizione di un articolato di sistema di monitoraggio che si incardina, in generale, nel più complessivo controllo sull'andamento dell'evoluzione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche. Si dà poi rapidamente conto dell'attività parlamentare e delle principali modifiche del quadro normativo che hanno contraddistinto il periodo successivo alla presentazione della sesta edizione del Rapporto fino al 30 novembre 2012.

Il secondo focus, a cura dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, tratta una tematica cruciale nei contratti pubblici, che è relativa alle varianti e al contenzioso.

Il terzo focus reca un approfondimento sulla tematica del partenariato pubblico-privato (PPP) nell'ambito delle infrastrutture strategiche sotto il profilo dei settori interessati e delle recenti innovazioni normative in tale ambito; la lettura di tale focus si accompagna comunque a quanto evidenziato quest'anno nell'analisi sullo stato di attuazione del Programma a proposito delle infrastrutture finanziate con il PPP e dell'evoluzione del mercato

delle opere pubbliche, che dedica una specifica sezione al mercato del PPP.

Il quarto focus riguarda, infine, la programmazione delle infrastrutture strategiche nell'ambito del Piano di Azione Coesione ed è stato predisposto in collaborazione con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione (DPS) del Ministero dello sviluppo economico; anche in questo caso, la lettura del focus si accompagna all'analisi sullo stato di attuazione del Programma relativamente agli interventi che sono stati classificati come rientranti nel Piano nazionale per il Sud (PNS).

La Nota di sintesi del Rapporto 2012

1. Il Programma delle infrastrutture strategiche al 30 settembre 2012. 2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 30 settembre 2012.

1. Il Programma delle infrastrutture strategiche al 30 settembre 2012. L'analisi sullo **stato di attuazione** del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), aggiornata al 30 settembre 2012, prende in considerazione 1.341 lotti, tra opere, interventi, sottointerventi e ulteriori dettagli, relativi alle 390 opere al netto dei tre procedimenti interrotti, il cui costo complessivo presunto di realizzazione è pari a 374,8 miliardi di euro.

Rispetto all'universo delle opere comprese nel PIS il valore delle 190 opere deliberate dal CIPE, ovvero con progetto preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di 142,5 miliardi di euro, pari al 38% del costo dell'intero Programma.

L'analisi dei costi e delle disponibilità finanziarie, che valuta complessivamente i finanziamenti pubblici e privati disponibili, evidenzia come, rispetto all'intero Programma, le attuali disponibilità finanziarie ammontano a 155,2 miliardi di euro. Tali risorse consentono, quindi, una copertura finanziaria pari al 41% del costo dell'intero Programma; il fabbisogno residuo ammonta a 219,6 miliardi (59%) includendo nel calcolo eventuali fondi residui.

Dall'analisi comparata dei diversi monitoraggi emerge sostanzialmente una **stabilizzazione del perimetro** oggetto di analisi negli ultimi anni.

Rispetto al sesto Rapporto (che recava dati aggiornati ad aprile 2011), escludendo i procedimenti interrotti, il numero delle opere è aumentato di due unità, da 388 a 390 opere, mentre il costo complessivo del Programma risulta incrementato di 11,7 miliardi (+3,2%). Di questi circa 3,5 miliardi sono relativi all'avanzamento progettuale delle opere, all'aggiornamento dei prezzi, nonché al

reperimento di costi non disponibili in precedenza, e 8,2 miliardi riguardano nuovi interventi collegati principalmente al Piano Nazionale per il Sud, allo sviluppo degli hub portuali di Venezia e di Genova-Savona e La Spezia e al Programma di piccole e medie opere nel Mezzogiorno. In rapporto al primo monitoraggio (aprile 2004), l'incremento è stato, invece, di circa 141,4 miliardi di euro (+61%), mentre il numero delle opere è passato dalle 228 del 2004 alle 390 attuali (al netto dei procedimenti interrotti). Ciò vuol dire che nei primi anni di attuazione del Programma si è registrato un incremento di costo più elevato collegato, tra l'altro, all'inserimento di nuove opere nel perimetro del Programma.

La stabilizzazione del Programma sembra coincidere con la necessità di un ripensamento della programmazione e di una rimodulazione della pianificazione strategica, evidenziata peraltro anche negli ultimi documenti programmatici trasmessi dal Governo al Parlamento. In questa direzione sembra muoversi anche il disposto dell'articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, che ha disciplinato la definizione delle opere prioritarie nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche. Il Parlamento, in più occasioni, ha evidenziato la necessità che gli allegati ai documenti di contabilità e finanza pubblica si configurino come documenti della programmazione strategica dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

L'analisi dei dati relativi all'avanzamento programmatico e finanziario rilevato negli ultimi due monitoraggi (6° e 7° Rapporto) fa emergere una particolare **attenzione per le infrastrutture da realizzare con i capitali privati**, in quanto, sul totale dei circa 375 miliardi di euro del costo presunto complessivo delle infrastrutture del PIS, quelle per le quali è prevista una contribuzione privata valgono oltre 70 miliardi, pari a poco meno del 20% del costo dell'intero Programma.

Nell'ambito dei finanziamenti complessivamente disponibili le risorse pubbliche ammontano a poco più di 100 miliardi pari al 65,2% del totale delle disponibilità, mentre le risorse private

ammontano a 53,4 miliardi corrispondente al 34,4% del totale. Tale percentuale aumenta al 93% nel caso di infrastrutture autostradali, che rappresentano oltre l'80% in termini di costo, e scende al 51% per le altre infrastrutture. Si tratta principalmente di opere autostradali da realizzare nelle regioni del Centro Nord. Tra le altre opere figurano le infrastrutture per il trasporto pubblico locale e metropolitano (le linee M5 e M4 di Milano e la linea 1 di Torino tra le altre), il tunnel del Brennero e l'Hub portuale di Taranto.

Il partenariato pubblico e privato (PPP) si configura come un'opportunità per la realizzazione di una parte importante del PIS, soprattutto per quelle opere tariffabili come autostrade e metropolitane, ma il percorso attuativo registra ancora problematicità (difficoltà nell'allocazione dei rischi tra le parti, chiusura del finanziamento, ecc...) che ne determinano rallentamenti nell'attuazione. L'importanza del ricorso al PPP è dimostrata anche dai dati che emergono dall'analisi dell'evoluzione del mercato delle opere pubbliche in cui i risultati del 2011 segnano un tasso di crescita del 32% della spesa per infrastrutture da realizzare in PPP, rispetto all'anno precedente, a fronte di un ridimensionamento generalizzato degli altri segmenti di mercato nuovi e tradizionali. Ma il dato più indicativo è che in questo ambito a registrare il tasso di crescita più alto sono gli appalti di importo superiore a 50 milioni di euro (passati da 7 miliardi del 2010 a oltre 10 nel 2011, +49%), arrivati a rappresentare il 77% dell'intero mercato del PPP e il 69% del corrispondente mercato delle opere pubbliche (10 miliardi su 15 totali). L'importanza del PPP è dimostrata altresì dalla numerosità delle recenti modifiche normative in tale ambito.

Quanto allo **stato di avanzamento** fisico delle opere comprese nel Programma si rileva, dopo un triennio di sostanziale stabilità dei dati, un ***modesto avanzamento delle opere con contratto, cantierate o prossime ad esserlo, e di quelle concluse***: le opere con contratto o concluse oggi rappresentano oltre un terzo del totale.

Le opere concluse riguardano poco meno di 41 miliardi di euro, pari all'11,1% del totale. Rispetto al 2011 si tratta di 6,5 miliardi di euro in più, pari ad un incremento del 19,1%. Le opere con contratto sono salite ad un importo di 83,6 miliardi di euro, quasi 10 in più rispetto al 2011, con un incremento del 13,5%. Il valore delle opere in gara, invece, è sceso a 24,4 miliardi di euro (6,4 miliardi di euro in meno del 2011), mentre le opere che attraversano ancora la fase di progettazione sono pari al 59,4% del totale e riguardano una previsione di spesa di 218 miliardi di euro (10 miliardi in più rispetto al 2011).

Quanto alla **tipologia delle opere** il Programma contempla prevalentemente strade, ferrovie e metropolitane.

Alle infrastrutture per il trasporto, (strade, ferrovie, metropolitane, porti, aeroporti, interporti e il Ponte sullo Stretto), è riconducibile il 95% dei costi e il 56% delle opere; il restante 5% dei costi riguarda altre opere inserite nel Programma.

Rispetto al costo dell'intero Programma il 46% del totale, pari a circa 171 miliardi, è rappresentato da opere stradali. Le opere ferroviarie rappresentano il 39% (circa 145 miliardi) e le metropolitane il 7% (circa 25 miliardi). Il Ponte sullo Stretto rappresenta il 2,3% del valore dell'intero Programma (8,6 miliardi), mentre le opere idriche appena l'1,5% (5,8 miliardi). Un altro 1,5% spetta al Mo.S.E. (5,5 miliardi) e il restante 3% alle altre opere.

Emerge, tuttavia, nell'ultimo aggiornamento, una particolare attenzione nei confronti degli **hub portuali**, una delle priorità del nuovo quadro strategico presentato con il 10° Allegato infrastrutture. In particolare, rispetto al Rapporto 2011 il costo degli hub portuali è passato da circa 3,3 miliardi di euro a 9,3 (+185%) per effetto innanzitutto dell'inserimento nel PIS di due nuove opere, l'Hub Portuale di Pescara e l'Hub Portuale di Venezia (opera quest'ultima del sistema portuale del Nord Adriatico), su indicazione del 9° Allegato (aggiornamento di settembre 2011), e di 14 nuovi interventi, relativi alla "Nuova Aurelia", nell'ambito dell'opera "Hub portuale - Allacciamenti plurimodali Genova,

Savona, La Spezia” (il sistema portuale del Nord Tirreno), su indicazione del 10° Allegato.

Quanto all'**impatto del Programma sul territorio** il Rapporto evidenzia che la distribuzione dei costi dell'intero Programma per macroaree, a distanza di poco più di un anno dall'ultimo monitoraggio, continua a confermare una maggiore concentrazione nelle 12 regioni del Centro Nord, pari a 225 miliardi di euro contro i 147 del Mezzogiorno.

Si tratta di valori che in termini percentuali corrispondono, rispettivamente, al 60,2% e al 39,3%, con uno 0,5% di opere non ripartibili, a fronte di una superficie pari, rispettivamente, al 59,2% e al 40,8%, e ad una distribuzione della popolazione residente pari al 65% e al 35% in base ai dati provvisori, aggiornati al 4 giugno 2012, del 15° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni dell'Istat.

Emerge, inoltre, ***una nuova attenzione per le infrastrutture volte a migliorare l'offerta trasportistica nel Mezzogiorno***, riunite nel Piano Nazionale per il Sud (PNS).

Il costo presunto complessivo delle infrastrutture del PIS, come ricostruito nel 7° monitoraggio, facenti parte del Piano Nazionale per il Sud in base alle indicazioni della delibera 62/2011 e/o classificati PNS nel 10° Allegato, risulta pari a 33,5 miliardi (9% del costo dell'intero Programma).

Rispetto alle disponibilità individuate al 30 settembre 2012, pari a circa 155 miliardi, le risorse assegnate con la delibera CIPE 62/2011 rappresentano il 2,7%. In particolare, le risorse assegnate a opere del PIS con la delibera CIPE 62/2011 a valere sulle risorse del Piano Nazionale per il Sud ammontano a 4,1 miliardi su una dotazione complessiva di 7,5 miliardi (1,7 per le infrastrutture strategiche nazionali e 5,8 per le infrastrutture strategiche interregionali e regionali).

Si tratta principalmente di opere ferroviarie inserite nel Piano di Azione Coesione e di opere stradali relative agli assi autostradali Salerno-Reggio Calabria e Jonico "Taranto-Sibari-Reggio Calabria".

Tra le altre opere figurano alcuni interventi nei nodi urbani di Napoli, Palermo e Catania, in Sardegna (opere stradali e portuali), nonché alcune opere idriche in Campania, Puglia, Calabria e Sardegna.

2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 30 settembre 2012. L'attività di approvazione da parte del CIPE, per quanto riguarda l'avanzamento progettuale e finanziario, è decisiva per l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori e per la stipula dei contratti, al pari di quanto rilevato negli ultimi due monitoraggi. Tale attività è stata orientata principalmente:

- all'approvazione e/o all'assegnazione di risorse relativamente ad infrastrutture stradali da realizzare con capitali privati;
- a interventi inseriti nel Piano Nazionale per il Sud;
- ad alcuni lotti costruttivi delle tratte ferroviarie AV/AC, al collegamento internazionale Torino-Lione (sezione internazionale) e al MO.S.E.;
- alla riduzione e alla rimodulazione delle risorse assegnate a valere sul Fondo infrastrutture, di cui all'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112 del 2008.

Al 30 settembre 2012, le opere con delibera CIPE sono 190 dell'importo complessivo di 142,5 miliardi di euro pari al 38% del costo dell'intero Programma. Tra il 30 aprile 2011 e il 30 settembre 2012, sono entrate a far parte del perimetro delle opere esaminate dal CIPE altre 7 opere (il raccordo autostradale SS 106 Sibari-autostrada SA-RC Firmo, il collegamento autostradale "Via del Mare: A4 Meolo - Jesolo e litorali", la SS 172 dei Trulli, il collegamento stradale A3-A16, tratto Lioni-Grottaminarda, l'interconnessione della ferrovia Torino-Ceres con il Passante ferroviario di Torino-Stazione di Rebaudengo, l'approfondimento dei fondali e la sistemazione delle banchine nel Porto di Ravenna, il programma di piccole e medie opere nel Mezzogiorno) del costo complessivo di circa 1,9 miliardi di euro. Il costo delle 186 opere

esaminate dal CIPE entro il 30 aprile 2011 risulta aggiornato a 140,6 miliardi, circa 3,5 miliardi in più.

In relazione alla **distribuzione territoriale delle opere deliberate dal CIPE**, nelle regioni del Centro-Nord si concentrano opere per un valore pari al 69% del totale rispetto al 30% del Mezzogiorno e a un 1% di opere non ripartibili.

Alla fine di settembre 2012 la percentuale del Programma oggetto di deliberazioni CIPE di interesse del Centro-Nord è pari al 43% del costo totale delle infrastrutture del PIS localizzate nell'area. Nel Mezzogiorno tale percentuale scende al 29%.

Rispetto al costo totale di 142,5 miliardi le risorse disponibili ammontano a 78,3 miliardi di euro, con la conseguenza che il fabbisogno finanziario necessario alla totale copertura dei costi previsti, al netto dei fondi residui, ammonta a 65,1 miliardi di euro.

Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari al 55% del costo delle opere deliberate: per il 37% sono rappresentate da finanziamenti pubblici e per il 18% da finanziamenti privati.

Su un ammontare complessivo di 78,34 miliardi di euro, 53,5 miliardi sono riconducibili a risorse pubbliche e 25,3 miliardi a risorse di soggetti privati. Ad aprile 2011 le disponibilità erano pari a 75,6 miliardi di euro.

Dall'analisi della scomposizione delle diverse fonti di finanziamento pubblico emerge che le risorse a carico dei fondi della "Legge Obiettivo" rappresentano circa il 23% delle disponibilità totali e il 34% delle disponibilità pubbliche.

Rispetto al precedente Rapporto, inoltre, si riscontra una maggiore articolazione delle fonti di finanziamento pubblico in quanto un 4% (3 miliardi) delle disponibilità pubbliche è a carico del nuovo Fondo per le infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo ad opere di interesse strategico istituito dall'articolo 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011 e un altro 1,8% delle disponibilità riguarda le risorse del Piano Nazionale per il Sud.

Attualmente le risorse assegnate a valere sul Fondo Infrastrutture istituito dall'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112 del 2008

ammontano a circa 1,5 miliardi (1,9%), un importo ridimensionato rispetto a quanto rilevato ad aprile 2011 (4,7 miliardi) a seguito delle riduzioni e delle rimodulazioni del Fondo approvate dal CIPE con delibera n. 6 del 20 gennaio 2012.

Per gli interventi definanziati, ma indifferibili, si è provveduto alla riassegnazione di circa 1,6 miliardi (2%), a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011.

Per quanto riguarda i **finanziamenti privati** si evidenzia che a settembre 2012 sul totale degli investimenti privati ben l'86% (era l'88% ad aprile 2011) riguarda opere del Centro-Nord, contro un 13% relativo al Mezzogiorno (l'11% ad aprile 2011) e una quota inferiore all'1% non ripartibile.

Con riguardo alla **ripartizione delle disponibilità sul territorio** il Rapporto evidenzia che, nel caso delle risorse assegnate a valere sui Fondi Legge Obiettivo, il 70% (circa 12,5 miliardi) è relativo a infrastrutture da realizzare nelle regioni del Centro Nord e poco più del 26% (4,7 miliardi) in quelle del Mezzogiorno. Circa il 4% (750 milioni) riguarda opere non ripartibili.

Anche nel caso delle risorse disponibili attivate attraverso il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico, alle infrastrutture strategiche del Centro-Nord compete una quota prevalente, pari al 92,2% dei circa 3 miliardi complessivi assegnati a valere su questo fondo, contro il 7,8% del Mezzogiorno.

Il rapporto – seppure con una differenza più contenuta - si inverte se si considerano le risorse del Fondo Infrastrutture istituito dall'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112/2008.

Alle infrastrutture del Mezzogiorno spetta quasi il 64% (971 milioni) delle attuali risorse assegnate con il predetto Fondo Infrastrutture pari a circa 1,5 miliardi. Un altro 12,5% (190 milioni) spetta alle infrastrutture del Centro-Nord e il restante 23,7% (361 milioni) spetta ai “non ripartibili”, ovvero al Piano per l'edilizia

penitenziaria (200 milioni) e al Piano straordinario stralcio di interventi urgenti sul patrimonio scolastico (161 milioni).

Più equilibrata la ripartizione territoriale del Fondo per lo sviluppo e la coesione destinato alle opere indifferibili di cui all'articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011. Alle infrastrutture del Mezzogiorno competono 741 milioni, pari al 45% di 1,6 miliardi, contro i 696 milioni del Centro-Nord, pari al 42,6% del totale. L'ammontare residuo, pari a 196 milioni (12%), spetta ai "Non ripartibili" rappresentati dal Piano straordinario stralcio di interventi urgenti sul patrimonio scolastico.

Le risorse del Piano Nazionale per il Sud, pari a 1,4 miliardi, competono unicamente a infrastrutture strategiche localizzate in sette regioni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le infrastrutture destinatarie di altri finanziamenti pubblici, vale a dire altri finanziamenti statali, finanziamenti comunitari e locali, di Anas e RFI, si registra una differenza, di circa 9 punti percentuali, a favore delle infrastrutture localizzate nelle regioni meridionali. In particolare, il 53,6% dei 27,5 miliardi complessivi di altri fondi pubblici spetta alle infrastrutture del Mezzogiorno contro il 44,6% del Centro Nord. Il restante 1,8% spetta ai "non ripartibili".

Quanto allo **stato di avanzamento** delle 190 opere deliberate dal CIPE, 41 risultano concluse e 52 sono in fase di realizzazione. Se si considera il costo, le opere completate o in corso di costruzione hanno un valore di oltre 71 miliardi pari a circa la metà del valore complessivo delle infrastrutture esaminate dal CIPE al 30 settembre 2012 (al 30 aprile 2011 tale percentuale era pari al 35%).

Le opere ultimate o che lo saranno entro il 31 dicembre 2012 risultano essere 41 e il loro costo è pari a circa 7 miliardi. Un anno prima erano 30 e costavano 4,5 miliardi. Il costo delle 52 opere in corso ammonta a 64,3 miliardi di euro. Erano 47 e costavano 43,75 miliardi di euro ad aprile 2011. Per altre 24 opere si è già completato l'iter di affidamento e si è in attesa di avviare i lavori. I costi previsti per la loro realizzazione risultano pari a 19,7 miliardi. Si tratta del

13% delle opere e del 14% del costo totale al 30 settembre 2012. Risultano ancora in fase di gara 15 opere, per un valore di 9,5 miliardi di euro, corrispondenti rispettivamente all'8% del totale delle opere e al 7% dei costi totali.

Complessivamente le opere che hanno superato la fase progettuale sono 139, pari al 73% del totale (erano il 67% un anno prima), e rappresentano il 72% del valore totale (66% un anno prima).

Si trovano in uno dei tre stadi progettuali 51 opere, pari al 27% del totale delle opere deliberate dal CIPE. Tra queste opere resta rilevante la quota occupata dalla progettazione preliminare, con 39 opere, oltre i tre quarti delle opere in fase di progettazione (77%). Complessivamente le opere in fase di progettazione valgono oltre 40 miliardi di euro pari al 28% del costo complessivo delle opere con delibera CIPE. Un anno prima valevano oltre 47 miliardi (34,3 %).

Questi primi risultati sottolineano un ***avanzamento del Programma*** rispetto a quanto rilevato nel 6° Rapporto, soprattutto ***nell'ambito delle fasi*** successive alla gara che ***portano all'avvio dei lavori***.

Per quanto riguarda il rispetto dei **tempi di ultimazione**, i dati dell'ultimo monitoraggio confermano la ***tendenza al ritardo***, di almeno un anno, ***anche a causa delle varianti e del contenzioso***.

Le previsioni del 6° Rapporto indicavano un numero di opere ultimate pari a 30 alla fine del 2011 con un costo complessivo di 4,5 miliardi. Al 30 settembre 2012 ne risultano concluse 24 per un costo di 4,2 miliardi.

Sulla base della documentazione ufficiale disponibile è possibile oggi stimare che alla fine del 2012 saranno ultimate altre 17 opere, per raggiungere il numero di 41, corrispondenti a un valore di circa 6,95 miliardi. Si tratta di quattro opere e 794 milioni di euro in meno rispetto a quelle il cui completamento era stato previsto per tale data nel 6° Rapporto.

Da ultimo, una considerazione conclusiva riguarda l'elevato tasso di innovazione normativa che ha contraddistinto il contesto normativo di riferimento. Alcune recenti modifiche appaiono suscettibili di determinare un impatto positivo sulla procedura di attuazione delle opere, nonché sulla riduzione dei tempi di realizzazione, anche se è ancora troppo presto per valutarne gli effetti. Al tempo stesso, appare opportuno che il consolidamento e la semplificazione del *corpus* normativo di riferimento avvenga in un contesto di regole organiche e stabili.

Focus tematici

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL PROGRAMMA E L'EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE STRATEGICHE*

1. Le previsioni della “legge obiettivo”

La legge n. 443 del 2001 - come modificata dalla legge n. 166 del 2002 - prevede che il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) contenga le seguenti indicazioni:

- a) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
- b) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
- c) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento;
- d) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
- e) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

A partire dal 2003, il DPEF reca quindi un allegato specifico interamente dedicato allo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche (cd. Allegato Infrastrutture).

La legge di contabilità e di finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009 semplifica e razionalizza il complesso delle procedure che presiedono le decisioni di finanza pubblica, tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. In tale ambito, il DPEF è stato sostituito prima dalla Decisione di finanza pubblica e successivamente – a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 39 del 2011 – dal

* Il presente focus reca aggiornamenti successivi alla data del 30 novembre 2012.

Documento di economia e finanza (DEF), in allegato al quale, ai sensi dell'art. 10, comma 8, della legge di contabilità è presentato il Programma delle infrastrutture strategiche predisposto ai sensi della legge n. 443 del 2001, nonché lo stato di avanzamento del medesimo Programma relativo all'anno precedente.

Le funzioni di monitoraggio del PIS sono affidate, ai sensi del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (confluito nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, d'ora in avanti Codice) ad una Struttura tecnica di missione, che è stata istituita con D.M. del 10 febbraio 2003 e che ha, fra le sue funzioni, anche quella di provvedere alla “costituzione e gestione della banca dati dei progetti inseriti nel Programma di cui alla legge n. 443 del 2001”, nonché “al monitoraggio delle attività di realizzazione delle opere” (art. 2).

La delibera 25 luglio 2003, n. 63, ha stabilito che il CIPE acceda alla banca dati creata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), che il soggetto aggiudicatore deve tenere costantemente aggiornata al fine di conoscere in tempo reale l'avanzamento del Programma, sia nel suo complesso sia per ogni singola opera approvata,

L'articolo 15, comma 5, del citato d.lgs. n. 190 del 2002, confluito nell'articolo 180, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, ha poi previsto, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia e con il MIT, l'individuazione di procedure per il monitoraggio delle infrastrutture ed insediamenti industriali per la prevenzione e repressione di tentativi di infiltrazione mafiosa. Il decreto interministeriale 14 marzo 2003 ha quindi istituito il Comitato di coordinamento per l'Alta sorveglianza delle grandi opere, con l'obiettivo, esplicitato nelle premesse del decreto, di individuare procedure di monitoraggio idonee ad assicurare il governo dei dati e delle informazioni in possesso dei diversi soggetti, pubblici e privati, interessati alla realizzazione delle opere della “legge obiettivo”, in modo da garantirne una visione unitaria e strategica.

L'articolo 71, comma 6, della legge n. 289 del 2002 ha, infine, introdotto l'obbligo, per il Governo, a seguito di una verifica annuale, di riferire alle competenti Commissioni parlamentari sullo stato di attuazione degli interventi della "legge obiettivo", per consentire al Parlamento di valutare l'efficacia degli interventi di infrastrutturazione strategica di preminente interesse nazionale³.

1.1. Il sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP)

Il monitoraggio del Programma delle Infrastrutture Strategiche si è inserito in un più ampio Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (e quindi non solo dei progetti rientranti nella "legge obiettivo") istituito dall'art. 1 della legge 17 maggio 1999, n. 144, con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Tale attività concerne le modalità attuative dei programmi di investimento e l'avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi.

Il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici è funzionale all'alimentazione di una banca dati tenuta nell'ambito dello stesso Cipe, anche con l'utilizzazione del Sistema informativo integrato del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ai sensi dell'art. 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, ai fini di una migliore funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici (e per il raggiungimento delle finalità indicate dal citato art. 1 della legge n. 144 del 1999), ogni nuovo progetto di investimento pubblico deve essere dotato di un Codice unico di progetto (CUP), che le competenti

³ Sulla base di tale disposizione è stata presentata una relazione in data 30 dicembre 2004 (XIV legislatura, DOC CCXI, n. 1). Negli anni successivi tale disposizione è stata interpretata nel senso di far coincidere la relazione con l'Allegato Infrastrutture.

amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal Cipe. Successive delibere Cipe hanno articolato la disciplina del CUP (in particolare, la n. 144 del 2000 e la n. 143 del 2002) e dettato le regole per lo sviluppo del CUP ed il funzionamento del MIP (delibera n. 25/2004).

L'articolo 10, comma 1, lettera c), del D.P.R. n. 207 del 2010, recante il Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici, prevede che il Responsabile unico del procedimento (R.U.P.) si assicuri che sia richiesto il CUP e che lo stesso sia riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili concernenti il progetto.

Ai fini del monitoraggio dei conti pubblici fondamentale importanza riveste il SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti pubblici), in attuazione dell'articolo 28 della citata legge n. 289 del 2002, attraverso il quale è possibile disporre tempestivamente delle informazioni su incassi e pagamenti delle Amministrazioni pubbliche e che è collegato con il sistema del CUP. L'articolo 161, comma 6-*bis*, del Codice dei contratti pubblici prevede, infatti, che, al fine di consentire il monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche con il ricorso al SIOPE, tutti i soggetti responsabili di dette opere, anche diversi dalle pubbliche amministrazioni come definite secondo i criteri di contabilità nazionale SEC 95, devono procedere per i loro pagamenti in base alle procedure previste per il SIOPE e devono provvedere a far riportare anche il CUP sui mandati informatici utilizzati per il pagamento dei fornitori.

1.2. I decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011

Di rilevante importanza i decreti legislativi n. 228 e 229 del 2011, emanati in attuazione della delega di cui ai commi da 8 a 10 dell'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, concernenti rispettivamente la valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche e le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche.

L'art. 1 del decreto legislativo n. 228 del 2011 prevede l'obbligatorietà, per i singoli Ministeri, delle attività di valutazione ex ante ed ex post, per le opere pubbliche o di pubblica utilità finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio o su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, nonché per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato. La finalità di tale disposizione è, come indicato nella citata delega, quella di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza della spesa in conto capitale per le opere pubbliche dei singoli Ministeri, che sono tenuti ad elaborare un nuovo documento, il Documento Pluriennale di Pianificazione, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio. Per le infrastrutture strategiche, il Documento è costituito dall'Allegato infrastrutture al Documento di economia e finanza.

Il decreto legislativo n. 229 del 2011 prevede che le amministrazioni pubbliche e i soggetti destinatari di finanziamenti statali per la realizzazione di opere pubbliche sono obbligati, nell'ambito della propria attività istituzionale, alla tenuta ed all'alimentazione di un sistema gestionale informatizzato contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione di tali opere ed interventi, inclusi ovviamente gli stanziamenti in bilancio e i costi complessivi effettivamente sostenuti nella realizzazione. I predetti soggetti sono, altresì, tenuti all'alimentazione di un sistema informatizzato di registrazione e conservazione dei dati contabili, relativi a ciascuna transazione posta in essere per la realizzazione delle opere e degli interventi, idoneo ad assicurarne evidenza e tracciabilità. Nell'ambito dei sistemi informativi le opere devono essere sempre corredate dal CUP sin dalla fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni. I dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali relativi alle opere pubbliche rilevati mediante i

predetti sistemi informatizzati, alle condizioni previste nella norma, sono resi disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196⁴. Gli elementi contenuti nella banca dati delle amministrazioni pubbliche costituiscono la base di riferimento ufficiale per la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica.

1.3. La Banca Dati nazionale dei contratti pubblici

Nel contesto sopra delineato, va tenuto presente che l'articolo 62-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, (Codice dell'amministrazione digitale), introdotto dall'art. 44 del d.lgs. 30 dicembre 2010, n. 235, ha previsto l'istituzione, presso l'Autorità, della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP). In conseguenza di quanto disposto dall'articolo 20, comma 1, del decreto legge n. 5 del 2012, a decorrere dal 1° gennaio 2013⁵ la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario richiesti per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice sarà acquisita attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici in cui dovranno confluire tutti i dati che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori sono tenuti a comunicare all'Osservatorio dei contratti pubblici.

L'Autorità, infatti, attraverso l'Osservatorio dei contratti pubblici, provvede alla raccolta e alla elaborazione dei dati informativi concernenti i contratti pubblici e, in particolare, i

⁴ Le informazioni confluite nella banca dati sono accessibili alla Camera dei deputati e al Senato sulla base di apposite intese.

⁵ In proposito, è stata avviata una consultazione per l'invio delle osservazioni sullo schema di delibera AVCpass, attuativa dell'articolo 6 *bis* del Codice dei contratti.http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ConsultazioniOnline/_consultazioni?id=9552dec0a7780a501edef501f079784

bandi e gli avvisi di gara, le aggiudicazioni e gli affidamenti, le imprese partecipanti, l'impiego della manodopera e le relative norme di sicurezza, i costi e gli scostamenti rispetto a quelli preventivati, i tempi di esecuzione e le modalità di attuazione degli interventi, i ritardi e le disfunzioni; a tal fine l'Osservatorio ha costituito il sistema SIMOG, che consente alle stazioni appaltanti di richiedere il codice identificativo gara (CIG) necessario alle stazioni appaltanti per adempiere agli obblighi di comunicazione su gare e stati di avanzamento lavori, agli operatori economici per partecipare alle gare di appalti pubblici e, a seguito dell'approvazione della legge n. 136 del 2010 (Piano straordinario contro le mafie), per garantire la tracciabilità dei flussi finanziari nelle procedure relative a lavori, servizi e forniture pubbliche.

2. L'attività parlamentare e le modifiche del quadro normativo

2.1. La definizione delle priorità

Con la risoluzione 6-00004 approvata nella seduta dell'8 luglio 2008, la risoluzione 6-00028 approvata nella seduta del 29 luglio 2009, la risoluzione 6-00051, approvata nella seduta del 13 ottobre 2010, la risoluzione 6-00080, approvata nella seduta del 28 aprile 2011, la risoluzione 6-00092, approvata nella seduta dell'11 ottobre 2011 e la risoluzione 6-00019, approvata nella seduta del 26 aprile 2012, il Parlamento ha evidenziato l'esigenza di proseguire nella realizzazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), allegato al Documento di economia e finanza (DEF). Le risoluzioni, tra l'altro, hanno individuato talune priorità e l'esigenza di potenziamento della dotazione infrastrutturale del Paese.

Con riferimento ai documenti programmatici trasmessi al Parlamento successivamente alla presentazione del 6° Rapporto, alla Nota di aggiornamento del DEF 2011 è stato allegato

l'aggiornamento al mese di giugno 2011 del Programma delle infrastrutture strategiche trasmesso dal Governo in data 19 aprile 2011. In tale allegato, sul quale non risulta acquisito il parere del CIPE, è stata rilevata l'esigenza di una rilettura del Programma passando da una definizione delle opere ai progetti organici territoriali, al fine di superare la logica della frammentazione degli interventi favorendo un'organica programmazione e la concentrazione delle risorse finanziarie.

Al DEF presentato al Parlamento nel mese di aprile 2012 sono state, invece, allegate solo le linee guida del Programma delle infrastrutture strategiche in cui è stata evidenziata la necessità di un ripensamento della programmazione e di una rimodulazione della pianificazione strategica. E' stato, altresì, presentato un Rapporto intermedio in cui sono stati anticipati alcuni dati che sono confluiti nel 10° Allegato infrastrutture⁶, che è stato trasmesso al Parlamento il 1° ottobre 2012 in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF 2012. Tale Allegato, come anticipato nelle Linee guida, reca gli esiti di una *due diligence* sullo stato di avanzamento e sull'effettiva valenza strategica degli interventi, nonché sulla possibilità di recuperare determinati stanziamenti per assegnarli a interventi più incisivi e coerenti alle finalità del nuovo assetto programmatico. Il medesimo Allegato reca, inoltre, una specifica sezione dedicata alla programmazione in cui si specifica che le priorità di intervento nazionali nella revisione del Programma coincidono con il sottoinsieme delle infrastrutture strategiche comprese nella rete essenziale di trasporto TEN-T e viene definito un nuovo quadro strategico delle priorità.

Sia le Linee guida di aprile 2012 che l'Allegato presentato a ottobre di quest'anno fanno riferimento all'articolo 41, comma 1,

⁶ Su tale Allegato è stata espressa l'intesa da parte della Conferenza unificata. Il documento è disponibile al link <http://www.regioni.it/it/show-conferenza-unificata-del-06122012-10-allegato-infrastrutture-settembre-2012/new.s.php?id=280316>

del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201⁷, che ha inciso sulla definizione delle priorità, fatte salve quelle già deliberate in sede CIPE, novellando i commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo 161 del Codice dei contratti. In particolare, il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 161 prevede che, nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS), il Documento di economia e finanza individui, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie⁸ in base a tre criteri:

- coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
- stato di avanzamento dell'iter procedurale;
- possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

2.2. Le risorse finanziarie

L'art. 6-*quinquies* del decreto-legge 112/2008 ha istituito un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale (cd. Fondo Infrastrutture), comprese le reti di telecomunicazione e energetiche, alimentato con gli stanziamenti del Quadro strategico nazionale 2007-2013.

L'art. 21 del decreto-legge 185/2008 ha autorizzato la concessione di due contributi quindicennali di 60 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009 e 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2010 per la realizzazione delle opere strategiche della "legge obiettivo" ripartiti con successive delibere del CIPE.

Il decreto-legge n. 98 del 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, all'articolo 32, comma 1, ha istituito,

⁷ D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011.

⁸ Il comma 1-*ter* dell'art. 161 del Codice, come novellato dal medesimo articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, con una disposizione pressoché analoga a quanto previsto dall'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 443/2001, dispone che per le infrastrutture prioritarie individuate nell'elenco debbano essere indicate le opere da realizzare, il relativo cronoprogramma di attuazione, le fonti di finanziamento pubbliche e private.

nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali, con una dotazione di 930 milioni per l'anno 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016. Le risorse del Fondo sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare con la procedura per i lotti costruttivi⁹ e ai contratti di programma con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. In conseguenza della modifica di cui al comma 1 dell'articolo 47 del decreto legge n. 201 del 2011, il predetto Fondo è denominato "Fondo per le infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico".

Specificata importanza hanno assunto le disposizioni volte a revocare gli stanziamenti non utilizzati e a destinarli alle finalità del Programma in un contesto di progressiva riduzione delle risorse pubbliche disponibili, che ha richiesto un migliore utilizzo delle medesime.

L'articolo 46 del D.L. 78/2010 ha, infatti, disciplinato la revoca di mutui assunti dalla Cassa depositi e prestiti con oneri a totale carico dello Stato ed interamente non erogati ai soggetti beneficiari, al fine di destinare le risorse alla prosecuzione del Programma delle infrastrutture strategiche.

Successivamente il medesimo articolo 32 del predetto decreto legge n. 98 del 2011, ai commi da 2 a 7, ha disciplinato i criteri e la procedura per la revoca di finanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche assegnati dal CIPE, alle condizioni specificate nella norma coincidenti, tra l'altro, con la mancata pubblicazione del bando di gara e con la non assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti. Tali risorse affluiscono al Fondo appositamente istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si demanda al CIPE

⁹ Si ricorda che la legge finanziaria 2010, all'articolo 2, commi 232-234, ha introdotto la nozione di "lotto costruttivo" nella realizzazione dei progetti prioritari, nell'ambito dei corridoi europei TEN -T, i quali prevedano costi superiori a 2 miliardi di euro e tempi di realizzazione superiori a quattro anni, da individuarsi con DPCM.

di stabilire, fatta eccezione per i finanziamenti delle opere già deliberati dal Comitato ove confermati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la destinazione delle risorse che affluiscono al predetto Fondo per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche. Gli ultimi aggiornamenti del Programma trasmessi al Parlamento individuano le opere confermate nell'ambito del Programma medesimo.

Da ultimo, si segnala che il disegno di legge di stabilità per il 2013 reca specifiche autorizzazioni di spesa per il finanziamento di studi, progetti, lavori preliminari e definitivi connessi alla nuova linea ferroviaria Torino-Lione, per la prosecuzione dei lavori per la realizzazione del sistema M.O.S.E., per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria, con priorità per quelli da realizzare con la tecnica degli “interventi realizzati per lotti costruttivi non funzionali” di cui all'articolo 2, commi da 232 a 234, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010)¹⁰. Si prevede, inoltre, una dotazione finanziaria aggiuntiva di 250 milioni di euro destinata al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) per l'attuazione delle misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A.¹¹. Riguardo tale opera, si fa presente che il decreto legge 2 novembre 2012, n. 187, successivamente confluito nell'articolo 34-*decies* del decreto legge n. 179 del 2012 definitivamente approvato il 13 dicembre, delinea le procedure da seguire per la citata ridefinizione e prevede, in mancanza del rispetto delle fasi disciplinate, precisi casi di caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché delle convenzioni e di ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

¹⁰ In proposito, la relazione illustrativa e la relazione tecnica al testo originario del disegno di legge precisano che si fa in particolare riferimento al II lotto dei lavori della parte italiana del nuovo valico del Brennero.

¹¹ Per approfondimenti relativi al Ponte sullo Stretto, si rinvia alla relativa scheda opera n. 65.

2.3. Le recenti modifiche alla normativa sulle infrastrutture strategiche

La normativa sulle infrastrutture strategiche e più in generale quella riguardante la materia dei contratti pubblici è stata modificata in più punti nell'ultimo anno ad opera di alcuni decreti legge che si sono succeduti, e segnatamente del decreto legge n. 201 del 2011, del decreto legge n. 1 del 2012¹², del decreto legge n. 5 del 2012¹³, del decreto legge n. 83 del 2012¹⁴ e del decreto legge n. 179 del 2012¹⁵.

Si è registrato, pertanto, un elevato tasso di innovazione normativa che si è tradotto in continue modifiche della disciplina vigente, per un verso, mediante numerose novelle del Codice dei contratti pubblici e, per l'altro, attraverso interventi talvolta slegati da qualsiasi contesto normativo. Ciò ha prodotto un'elevata instabilità normativa se si pensa soprattutto al caso di disposizioni novellate a distanza di poco tempo in successivi provvedimenti d'urgenza.

Già si è avuto modo, in occasione della presentazione dell'ultima edizione del Rapporto, di soffermarsi sull'articolo 4 del decreto legge 70/2011, recante prime disposizioni urgenti in occasione del semestre europeo, che ha introdotto numerose rilevanti modifiche al Codice dei contratti pubblici, alcune riguardanti la disciplina delle infrastrutture strategiche.

Del potenziale impatto di alcune innovazioni normative sulla riduzione dei tempi di realizzazione delle infrastrutture strategiche si parlerà nel focus tematico relativo alle varianti e al contenzioso nei lavori pubblici, mentre si rinvia al focus tematico riguardante il PPP la trattazione delle numerose innovazioni normative in tale ambito.

¹² D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2012.

¹³ D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*, convertito con modificazioni dalla legge n. 35 del 2012.

¹⁴ D.L. 22 giugno 2012, n. 83, *Misure urgenti per la crescita del Paese*, convertito con modificazioni dalla legge n. 134 del 2012.

¹⁵ D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*.

Di seguito si fa riferimento ad alcune innovazioni di particolare importanza per le infrastrutture strategiche anche se altre modifiche in materia di contratti pubblici, contenute in provvedimenti non precedentemente menzionati, hanno effetti sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche pur non incidendo direttamente su tale materia.

In particolare, l'articolo 41, comma 2, lett. *a*), del decreto legge n. 201 del 2011, con l'inserimento dell'articolo 169-*bis* del Codice, ha disciplinato una nuova procedura di approvazione unica del progetto preliminare relativo alle infrastrutture strategiche da parte del CIPE, al fine di accelerare la loro realizzazione. Per l'applicazione di tale nuova procedura, è necessaria la proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti affinché il CIPE possa valutare solamente il progetto preliminare ai fini dell'approvazione unica dello stesso, "assicurando l'integrale copertura finanziaria del progetto". Nel caso in cui le opere siano a carico della finanza pubblica, la delibera CIPE relativa al progetto preliminare deve indicare un termine perentorio, a pena di decadenza dell'efficacia della delibera e del finanziamento, per l'approvazione del progetto definitivo. Qualora venga seguita tale nuova procedura dell'approvazione unica del progetto preliminare, il progetto definitivo dovrà essere approvato, non più dal CIPE, ma dal MIT, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze per i profili di propria competenza, e dovrà essere accompagnato, inoltre, da un'ulteriore relazione del progettista, confermata dal responsabile del procedimento, che attesti il rispetto delle prescrizioni e delle raccomandazioni del CIPE, l'assenza di varianti localizzative rilevanti ai sensi dell'art. 167, comma 6, del Codice, il rispetto del limite di spesa fissato dal CIPE in sede di approvazione del progetto preliminare.

Lo stesso articolo 41 del decreto legge n. 201 del 2011 reca, ai commi da 3 a 5, norme volte ad introdurre termini certi per l'adozione delle delibere CIPE e dei conseguenti decreti ministeriali di autorizzazione delle risorse per la loro realizzazione. Sotto il primo profilo, si prevede che le delibere

del CIPE relative ai progetti di opere pubbliche vengano formalizzate e trasmesse al Presidente del Consiglio dei Ministri per la firma che dovrà avvenire entro 30 giorni decorrenti dalla seduta in cui è assunta la delibera; per le delibere del CIPE sottoposte al controllo preventivo della Corte dei Conti i termini previsti dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994 sono ridotti di un terzo. In conseguenza di tali disposizioni si registra una riduzione dei tempi di pubblicazione delle delibere fin dai primi mesi del 2012, come risulta anche dal paragrafo 2.1 del capitolo che tratta delle opere strategiche deliberate dal CIPE nel volume recante *Lo stato di attuazione del Programma* (in particolare la tabella 2.1.1.).

Da ultimo, in linea con l'evoluzione normativa tesa a incentivare un maggiore coinvolgimento delle piccole e medie imprese (PMI) nella partecipazione agli appalti pubblici, in linea peraltro con quanto affermato nei più recenti orientamenti europei, il medesimo decreto legge n. 201 del 2011, all'articolo 44, aggiungendo il comma 1-*ter* all'art. 2 del Codice dei contratti, prevede che la realizzazione delle grandi infrastrutture, comprese le infrastrutture strategiche, nonché delle connesse opere integrative o compensative, dovrà garantire modalità di coinvolgimento delle PMI.

A proposito di orientamenti europei, è doveroso concludere questo focus ricordando le proposte di modifica delle direttive europee in materia di appalti pubblici e concessioni in discussione presso le istituzioni dell'Unione, in quanto i loro contenuti sono suscettibili di determinare in futuro modifiche del quadro normativo in vista della trasposizione nell'ordinamento interno. Non è allo stato prevedibile quale incidenza potranno avere sulla disciplina delle infrastrutture strategiche, qui basti richiamare i principi alla base della loro emanazione che sono prevalentemente riconducibili a un'esigenza di semplificazione e di flessibilità delle procedure, nonché di favorire un uso strategico degli appalti in risposta alla Strategia Europa 2020.

LE VARIANTI E IL CONTENZIOSO NEGLI APPALTI PUBBLICI *

1. L'impatto delle recenti evoluzioni normative sui tempi di realizzazione delle infrastrutture strategiche

Successivamente all'approvazione della "legge obiettivo", la normativa è stata oggetto di numerose modifiche ed integrazioni con l'intento, tra l'altro, di comprimere i lunghi tempi di realizzazione delle opere strategiche.

La legge finanziaria per il 2010 (legge del 23 dicembre 2009, n. 191), ai commi 232, 233 e 234 dell'art. 2, ha infatti introdotto una deroga alla disciplina della realizzazione delle infrastrutture strategiche dettata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, d'ora in avanti Codice).

Tali modifiche prevedono che per determinate opere prioritarie individuate con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro delle infrastrutture, ricomprese nei corridoi europei TEN-T ed inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche, aventi costi di realizzazione superiori a 2 miliardi di euro, tempi di realizzazione superiori a 4 anni dall'approvazione del progetto definitivo e non suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore ad 1 miliardo di euro, il CIPE possa autorizzare la realizzazione del relativo progetto definitivo per "lotti costruttivi", assumendo contestualmente l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato.

L'autorizzazione del CIPE è subordinata alla sussistenza delle seguenti condizioni: l'importo complessivo residuo da finanziare non deve essere superiore a 10 miliardi di euro; il costo del "lotto costruttivo" deve essere integralmente finanziato; deve esserci la

* A cura dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

copertura finanziaria di almeno il 20% del costo complessivo dell'opera o, in caso di opere di particolare interesse strategico, di almeno il 10%; al progetto definitivo deve essere allegata una relazione che riporti le fasi di realizzazione dell'intera opera, il cronoprogramma dei lavori per ciascun lotto ed i fabbisogni finanziari annuali; l'affidatario dei lavori deve rinunciare a pretese risarcitorie connesse all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi.

Il superamento dei limiti imposti dalla disciplina generale, voluto dalla normativa derogatoria contenuta nella legge finanziaria 2010 tramite la previsione di "lotti costruttivi", da un lato, consente la rimozione di ostacoli giuridici e quindi la realizzazione concreta e veloce dei progetti ritenuti strategici, dall'altro, può comportare il rischio di realizzare solo porzioni di grandi opere non utilizzabili, non costituendo tali porzioni lotti funzionali e pertanto autonomamente fruibili rispetto all'intera opera (art. 128, comma 7, del Codice), bensì "lotti costruttivi".

Poiché la copertura finanziaria prevista dalla norma derogatoria di almeno il 20% dell'opera complessiva (e del 10% in taluni casi) al momento dell'autorizzazione del primo lotto può non rappresentare un adeguato rimedio al rischio di realizzare solo porzioni di opere, si ritiene che probabilmente il principale meccanismo correttivo voluto dal legislatore sia quello contenuto nel comma 233 dell'art 2 della legge, il quale dispone che *il CIPE, con l'autorizzazione del primo "lotto costruttivo", debba assumere l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato*. Sembra infatti questa la disposizione volta a garantire il completamento delle opere prioritarie rientranti nei progetti strategici e di interesse nazionale più che la prescritta copertura finanziaria di almeno il 20% dell'opera complessiva.

La procedura per "lotti costruttivi" ha trovato finora applicazione per le seguenti opere:

- Nuovo Valico del Brennero – quota italiana¹⁶;
- Linea AV/AC Milano-Verona: tratta Treviglio-Brescia¹⁷;

¹⁶ Si veda la scheda opera n. 3.

- Linea AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi¹⁸.

Con l'approvazione della legge 12 luglio 2011, n. 106 (di conversione del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, recante "*Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia*"), della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*") e del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", sono state introdotte ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici che incidono direttamente sulle procedure per la progettazione, la realizzazione, l'esecuzione e la gestione delle infrastrutture strategiche. Di seguito si analizzano talune disposizioni contenute nei predetti decreti suscettibili di incidere sui tempi di realizzazione delle opere.

In particolare, il decreto legge n. 1/2012, all'articolo 52, comma 1, relativamente alle fasi di progettazione negli appalti di lavori pubblici, ha previsto la possibilità di omettere uno dei primi due livelli di progettazione, ossia la progettazione preliminare e definitiva, a condizione che il successivo livello contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso e che siano garantiti la qualità dell'opera, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche, nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario. L'applicazione di tali disposizioni dovrebbe presumibilmente comportare una riduzione dei tempi necessari per la progettazione delle grandi opere senza alterarne la qualità e la rispondenza alle rispettive finalità.

L'articolo 44, comma 8, del decreto legge n. 201/2011, introducendo l'articolo 112-*bis* del Codice, ha disposto che le stazioni appaltanti, per l'affidamento con procedura ristretta di lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, prevedano nel bando l'indizione di una consultazione preliminare sul progetto a

¹⁷ Si veda la scheda opera n. 5.

¹⁸ Si veda la scheda opera n. 39.

base di gara, garantendo il contraddittorio tra le parti. Questo dovrebbe consentire di definire a monte ogni aspetto del progetto in maniera dettagliata sì da ridurre la possibilità che nel corso della realizzazione dell'opera eventuali incongruenze e/o disaccordi tra impresa e stazione appaltante sfocino in varianti e nell'attivazione di contenziosi lunghi e costosi.

Nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale il decreto legge n. 70/2011, all'art. 4, comma 2, lettera r), novellando l'articolo 165, comma 3, del Codice, riduce il limite di spesa per opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale al 2% dell'intero costo dell'opera, mentre la previsione normativa precedente consentiva la realizzazione di opere compensative nella misura del 5% del costo dell'opera. Tale riduzione è suscettibile di comportare di fatto un minore costo complessivo da sostenere per la realizzazione delle opere, coerentemente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica.

Il medesimo decreto, all'articolo 4, comma 2, lettera hh), modificando l'articolo 240-*bis* del Codice relativamente alla definizione delle riserve richieste in fase di contenzioso, ha introdotto un limite per le riserve prevedendo un importo massimo complessivo per le stesse non superiore al 20% dell'importo del contratto ed escludendo dall'oggetto della riserva gli aspetti progettuali che sono stati preventivamente verificati. L'introduzione di tale percentuale dovrebbe consentire di limitare i costi scaturenti dai contenziosi nelle opere pubbliche pur in presenza di qualche dubbio sulla praticabilità della norma laddove, in sostanza, ritenendo impossibili le riserve su aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica, non ammette che possano esservi stati errori di sorta.

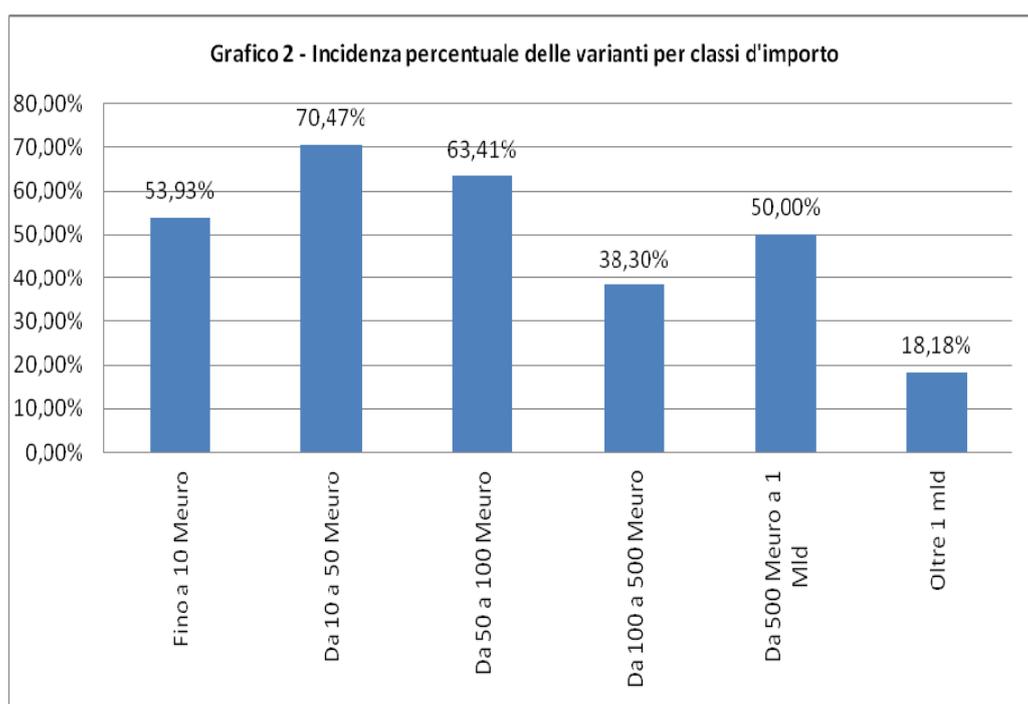
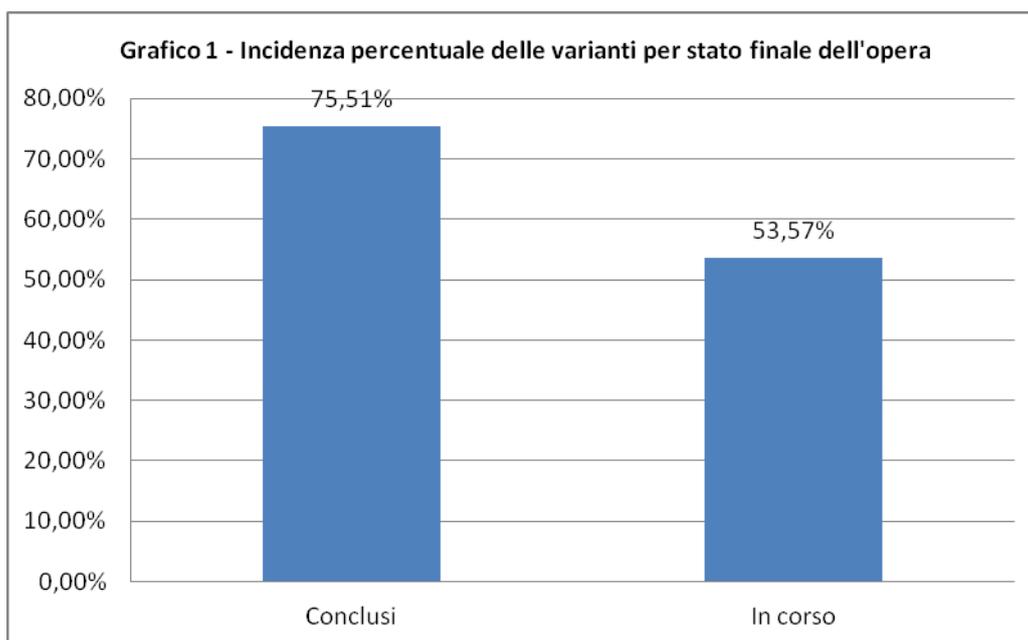
Relativamente poi alle varianti, il decreto legge n. 70 ha modificato l'art. 132 del Codice (articolo 4, comma 2, lettera n) prevedendo che l'importo delle varianti in corso d'opera debba trovare copertura nella somma stanziata per l'esecuzione dell'opera al netto del 50% dei ribassi d'asta conseguiti. L'impatto di tale disposizione, consistendo in un più accorto utilizzo delle varianti

nell'esecuzione delle opere, dovrebbe evitare una eccessiva lievitazione dei costi degli appalti, limitando così gli elevati oneri che solitamente ne derivano per le amministrazioni. In considerazione del frequente ricorso alle varianti nel corso della realizzazione delle infrastrutture strategiche, si presume, come si vedrà in seguito, che da tale intervento legislativo possa conseguire una riduzione della spesa pubblica in questo ambito.

2. L'utilizzo delle varianti nella realizzazione di infrastrutture strategiche

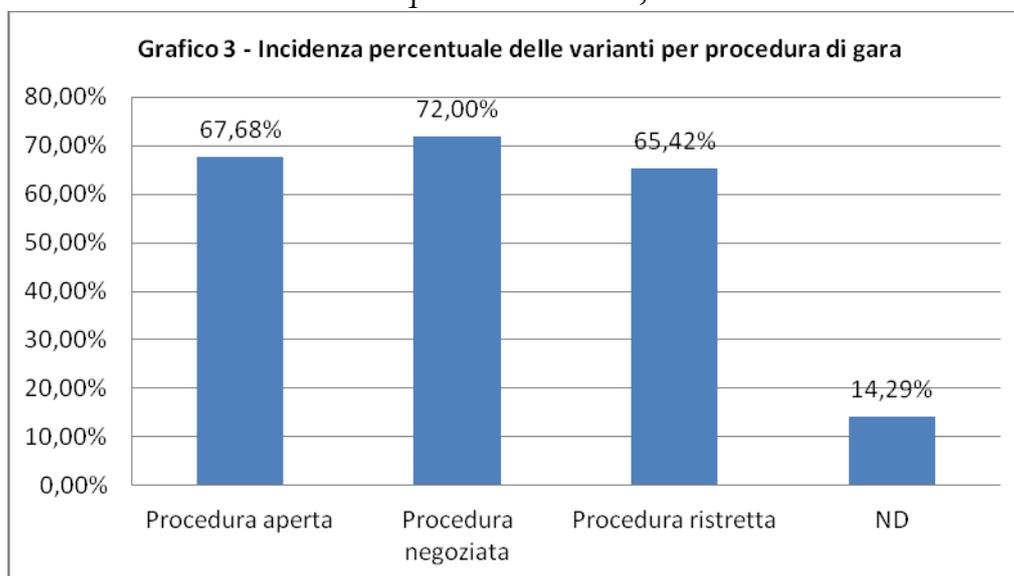
Nel presente paragrafo si illustrano i risultati di alcune elaborazioni sulle varianti nei contratti aggiudicati delle gare relative alle opere della "legge obiettivo". Tali opere sono suddivise in complessivi 584 lotti ma si è scelto di limitare l'analisi e l'approfondimento a 374 lotti corrispondenti alle opere aggiudicate, in corso di esecuzione ed a quelle concluse, ivi comprese le opere il cui contratto è stato rescisso.

Dalla lettura dei dati è di tutta evidenza l'alta percentuale di opere eseguite con varianti; infatti, su 374 lotti, in 210 di essi (pari al 56,1%) è stato necessario modificare la progettazione inizialmente approvata. Più in dettaglio, si evidenzia che nei contratti conclusi la presenza di varianti registrata è del 75,51%, mentre per i contratti in corso tale percentuale scende al 53,57% (vedi Grafico 1).



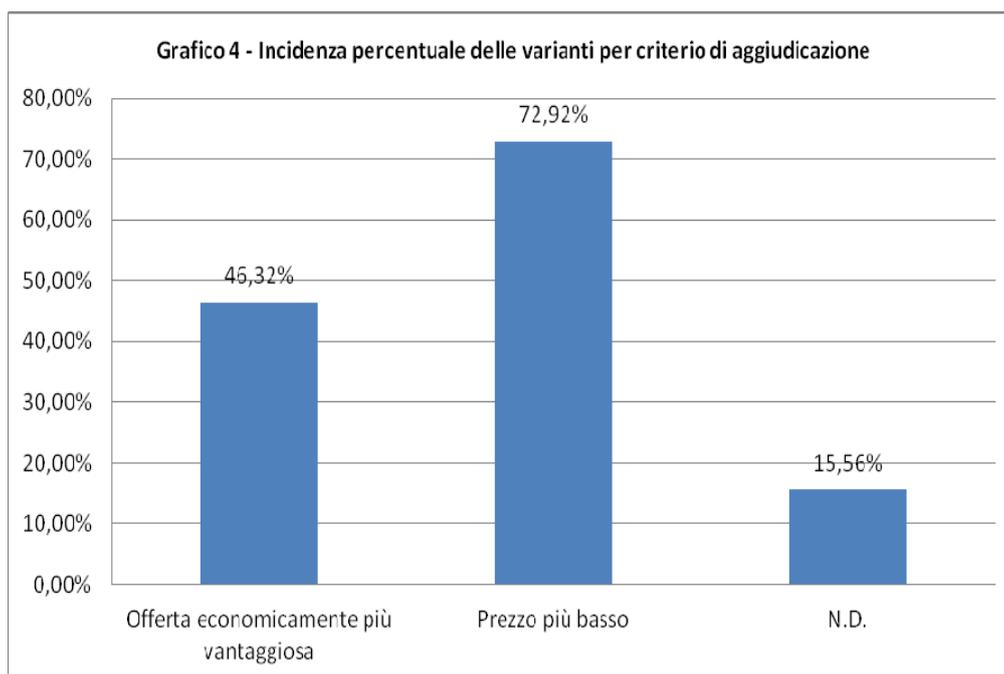
Il Grafico 2 mostra chiaramente come le varianti relative agli appalti rientranti nella “legge obiettivo” si distribuiscono nelle diverse classi di importo. La lettura del Grafico evidenzia come tale frequenza sia maggiore nelle prime tre classi, infatti negli appalti di importo fino a 10 milioni di euro la frequenza della presenza delle varianti è pari al 53,93%, in quelli di importo compreso tra 10 e 50

milioni di euro è del 70,47% e in quelli di importo compreso tra 50 e 100 milioni di euro la frequenza è del 63,41%.



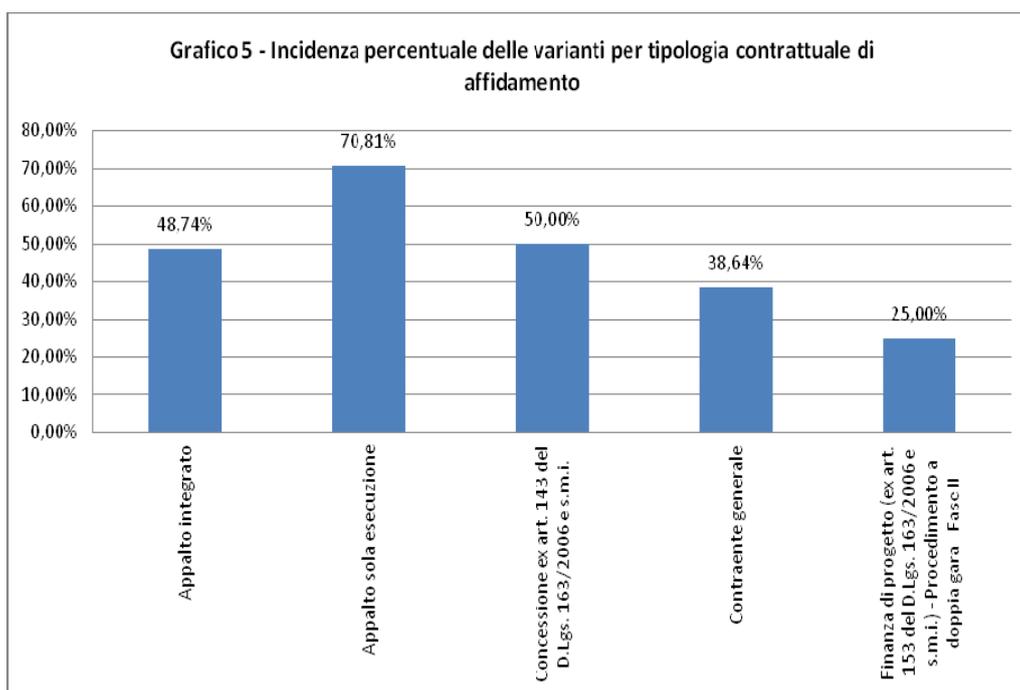
Una ulteriore analisi tendente ad indagare la relazione esistente tra la tipologia di affidamento ed il numero di varianti mostra che queste sono maggiormente presenti nei contratti di lavori aggiudicati con procedure negoziate (72%), anche se di poco rispetto alle altre procedure di aggiudicazione (procedure aperte 67,68% e ristrette 65,42%). Il Grafico 3 mostra proprio la trasversalità della presenza di varianti nelle diverse procedure di scelta del contraente.

Nel Grafico 4 è illustrata la relazione tra presenza di varianti e criterio di aggiudicazione. I contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono più soggetti a varianti, mentre quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa le varianti incidono in minor misura. Una possibile spiegazione per questa diversa incidenza potrebbe risiedere nel fatto che l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa avviene su più elementi di valutazione oltre al prezzo e questo indurrebbe, da un lato, ad una selezione più accurata da parte delle stazioni appaltanti e, dall'altro, a presentare offerte più dettagliate e vincolanti da parte dei soggetti offerenti.

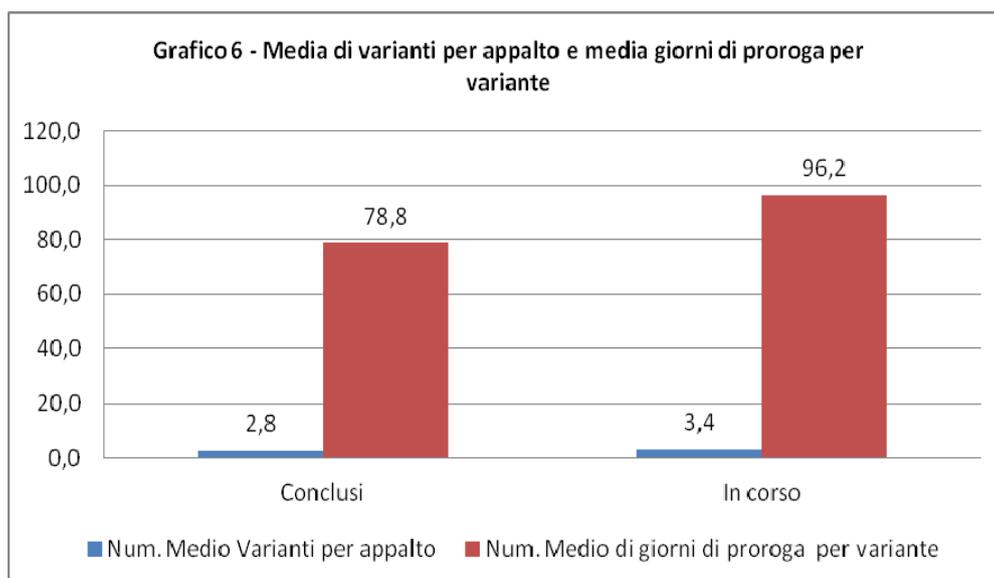


Piuttosto interessante risulta anche la relazione tra tipo di prestazione e presenza di varianti. È rimarchevole la differenza tra i casi in cui l'appalto sia di progettazione ed esecuzione e quelli in cui l'appalto sia di sola esecuzione. Il Grafico 5 mostra che nel 70,81% dei casi l'appalto di sola esecuzione dei lavori si concluderà con la necessità di una o più varianti, mentre in caso di finanza di progetto (ex art. 153 del Codice) solo nel 25% dei casi si verifica questa necessità.

Quando l'esecuzione si accompagna anche alla progettazione (soprattutto quella su progetto definitivo), l'incidenza delle varianti sui contratti si riduce fortemente, pur restando elevata (superiore al 40%) rispetto al caso in cui la prestazione sia limitata alla sola esecuzione.



E' altresì interessante esaminare il sottostante Grafico 6 che mostra, in relazione allo stato finale dell'opera, il numero medio delle varianti e il numero medio dei giorni di proroga concessi per ciascuna variante. Prendendo in esame il Grafico, si osserva che con riferimento agli appalti conclusi si è registrato un numero medio di varianti pari a 2,8 per ciascuna delle quali sono stati concessi mediamente 78,8 giorni di proroga rispetto alla durata inizialmente prevista per l'esecuzione dei lavori. Con riferimento invece agli appalti in corso, si registrano valori medi nettamente superiori, infatti il numero medio delle varianti sale a 3,4 e il numero medio di giorni di proroga concessi per ciascuna variante è pari a 96,2. Da una lettura dinamica di questo Grafico, è facile prevedere un ulteriore incremento dei valori medi ad oggi rilevati per le opere attualmente concluse.



Il fenomeno del massiccio ricorso alle varianti è stato già rilevato dall'AVCP in occasione della presentazione della Relazione al Parlamento per l'anno 2011. In quella sede, l'Autorità ha avuto modo di riferire di casi eclatanti in cui la presenza di numerose varianti ha comportato un considerevole aumento dei costi.

Per meglio comprendere il fenomeno, occorre porre l'attenzione sulla indicazione delle motivazioni più spesso addotte per ricorrere a varianti in corso d'opera. Infatti, vengono spesso indicate cause impreviste ed imprevedibili che talvolta mascherano l'insufficiente capacità delle stazioni appaltanti di progettare opere pubbliche anche quando queste sono di importo non particolarmente elevato.

3. Il contenzioso e la contrattualistica pubblica

Il contenzioso nei contratti pubblici assume particolare rilevanza a causa dei maggiori costi che ne derivano nell'espletamento degli appalti. Ciò si evince dalla costante attenzione da parte del legislatore nel corso del tempo, tesa sia a dirimere il contenzioso sia a limitare i maggiori costi che ne scaturiscono per la PA.

In merito al contenimento dei costi, come precedentemente ricordato, il citato D.L. 70/2011 ha modificato l'art. 240 *bis* del Codice disponendo, al comma 1, che le riserve non possano superare il 20% dell'importo contrattuale e inserendo il comma 1

bis, il quale statuisce che le riserve non possono essere iscritte per aspetti progettuali che siano stati oggetto di verifica e validazione ai sensi dell'art. 55 del Regolamento di attuazione ed esecuzione del Codice.

Ulteriori modifiche sono state apportate dal decreto legge n. 70 all'art. 240 del Codice in materia di regolamentazione dell'accordo bonario. In particolare, al comma 1, è stato stabilito che l'accordo bonario non si applica ai contratti affidati al contraente generale; per gli appalti e le concessioni di importo pari o superiore a 10 milioni di euro il responsabile del procedimento (RUP) promuove la costituzione della commissione entro 30 giorni dalla comunicazione delle riserve da parte del direttore dei lavori, affinché formuli entro 90 giorni dalla nomina della commissione la proposta per accordo bonario. Se i lavori sono stati conclusi, anche se l'importo delle riserve non supera il 10% dell'importo contrattuale, il RUP promuove la costituzione della commissione entro 30 giorni dalla trasmissione del certificato di collaudo o di regolare esecuzione. Per gli appalti e le concessioni di importo inferiore a 10 milioni di euro il RUP può risolvere tramite accordo bonario le riserve anche se le stesse non hanno raggiunto il 10% dell'importo contrattuale, qualora i lavori risultino conclusi e non ancora collaudati.

Tra le modifiche introdotte vi è anche la precisazione al comma 10 di un importo massimo complessivo di 65 mila euro quale compenso da corrispondere alla commissione per la soluzione di una controversia mediante accordo bonario. Tale tetto è oggetto di rivalutazione triennale con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

A prescindere dal dettaglio delle novità introdotte, appare importante sottolineare la conferma della presenza dell'istituto dell'arbitrato facoltativo nell'ordinamento, quale sistema alternativo di composizione delle controversie negli appalti pubblici, con superamento delle numerose vicende che hanno caratterizzato la sopravvivenza dell'istituto negli anni precedenti.

Uno degli elementi di maggiore criticità degli arbitrati è stato rappresentato dai costi elevati che i giudizi arbitrali hanno comportato per le Pubbliche Amministrazioni, anche in ragione delle alte percentuali di soccombenza delle stesse.

Nell'anno 2011 il maggior costo degli appalti per effetto del contenzioso arbitrale è stato pari al 27,52% circa, e dunque superiore al maggior costo registrato nell'anno 2010, che era pari al 22,6%.

Lo stesso fenomeno, analizzato nell'ambito degli interventi che rientrano nella "legge obiettivo" alla data del 30 settembre 2012, mostra che l'incremento dei costi indotto dal ricorso al contenzioso è stato pari al 14,02%. Tuttavia, occorre rilevare che il numero degli interventi considerati ai fini di tale analisi è decisamente più contenuto rispetto a quello complessivamente analizzato in sede di Relazione al Parlamento 2011 e riferibile all'intero universo degli appalti pubblici. Infatti, dei 211 lotti delle opere che rientrano nella "legge obiettivo", allo stato già conclusi, solo in 79 casi risultano attivate procedure di contenzioso.

La percentuale di soccombenza della Pubblica Amministrazione (totale o parziale) nei giudizi arbitrali nell'anno di riferimento ha raggiunto il 97,46%. La soccombenza di entrambe le parti è risultata invece del 10,16%. La soccombenza totale della Pubblica Amministrazione è risultata pertanto dell'87,30%.

Per quanto riguarda la durata del contenzioso, il dato relativo alla durata degli arbitrati evidenzia che solo una minoranza dei procedimenti si conclude entro il termine ordinario, ai sensi dell'art. 820 c.p.c. È stata riscontrata la tendenza dei collegi - soprattutto negli arbitrati liberi - a far ricorso all'art. 820, commi 3 e 4, c.p.c., che consente l'esercizio del potere di proroga, per una sola volta e per non più di 180 giorni, in caso di assunzione di mezzi di prova o di consulenza tecnica o di pronuncia di lodi non definitivi, ovvero, senza limitazioni, in caso di proroga accordata dalle parti.

I procedimenti amministrati hanno avuto una durata media di circa 426,86 giorni, mentre i procedimenti liberi hanno avuto una durata media di circa 576,64 giorni.

Il profilo relativo alla durata del giudizio arbitrale assume particolare importanza ed è meritevole di attenzione, in quanto esprime la capacità del procedimento di soddisfare l'interesse ad una rapida definizione delle controversie sotteso alla scelta delle parti di ricorrere all'arbitrato, piuttosto che al giudizio ordinario.

Le controversie, che si concretano in pretese dell'appaltatore verso l'amministrazione e in pretese di quest'ultima verso il primo, hanno avuto il contenuto più vario.

La richiesta prevalente ha riguardato il risarcimento per maggiori oneri/danni e spese generali all'appaltatore, seguita dall'anomalo andamento dei lavori per colpa dell'Amministrazione, dal ritardato o mancato pagamento degli stati avanzamento lavori o rate finali, dalla risoluzione o rescissione del contratto per inadempimento e in danno della stazione appaltante, dall'incremento/revisione prezzi, dalle carenze progettuali, dal pagamento delle opere realizzate in più, dal mantenimento passivo delle attrezzature e delle macchine per fermo cantiere, dal lucro cessante, dalla sospensione illegittima dei lavori.

Il valore delle controversie desunto dalle domande di arbitrato e dalle (eventuali) riconvenzionali è oscillato, per quanto riguarda gli arbitrati amministrati, da un minimo di € 210.918,00 ad un massimo di € 60.398.658,60, per un valore medio delle controversie pari a € 5.703.102,52.

Negli arbitrati liberi, il valore della controversia, desunto dalla dichiarazione resa in sede di deposito del lodo ai fini del versamento della relativa quota, è oscillato da un minimo di € 14.334,41 ad un massimo di € 682.103.703,68, per un valore medio delle controversie pari a €23.083.214,11.

IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO E LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE*

1. Premessa

Il partenariato pubblico privato (d'ora in avanti PPP), negli ultimi anni, ha assunto una crescente importanza nel miglioramento e nel mantenimento della funzionalità delle infrastrutture e dei servizi sul territorio anche in ragione della progressiva riduzione delle risorse finanziarie pubbliche. Per una valutazione dell'effettivo ricorso al PPP negli anni dal 2001 ai primi sei mesi del 2012, si rinvia al capitolo quarto del volume recante *Lo stato di attuazione del Programma*¹⁹.

Gli schemi di PPP si contraddistinguono per una certa complessità rispetto agli appalti pubblici tradizionali e, pertanto, richiedono una preparazione del contratto di PPP per definire, tra l'altro, i livelli di servizio e allocare i rischi²⁰.

Il presente approfondimento è volto, per un verso, a dare conto dei settori principalmente interessati da operazioni di PPP nell'ambito delle infrastrutture strategiche e, per l'altro, delle numerose innovazioni normative in tale ambito.

2. I settori interessati

I settori interessati da operazioni di PPP nell'ambito delle infrastrutture strategiche sono prevalentemente quelli delle autostrade come si evince dalla seguente tabella, che corrisponde

* Si ringrazia il DIPE/UTFP per la collaborazione. Si avverte che il presente focus reca aggiornamenti successivi alla data del 30 novembre 2012.

¹⁹ Volume n. 392/1. In particolare, si veda il paragrafo 4.2.

²⁰ Si veda, in proposito, quanto contenuto nel manuale *Una guida ai PPP*, a cura dell'UTFP e dell'EPEC (*European PPP Expertise Center*) disponibile al link <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-it.pdf>.

alla tabella 1.1.9. del paragrafo 1.1.3 nel volume recante *Lo stato di attuazione del Programma*²¹.

Tabella - Il PPP nel PIS come ricostruito nel 7° monitoraggio – Importi in meuro

	Costo al 30 settembre 2012	Disponibilità al 30 settembre 2012		
		Totale	Contributo privato V.A.	Incidenza % su totale disponibilità
Infrastrutture con capitali privati	70.633	62.223	53.430	86%
<i>Autostrade (a)</i>	57.078	51.877	48.138	93%
<i>Altre infrastrutture (b)</i>	13.555	10.346	5.293	51%
Totale Programma	374.810	155.210	53.430	34%

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti.

(a) Compreso, tra gli altri, il "Sistema Intermodale Integrato Pontino Roma-Latina e Cisterna-Valmontone" autostrada da realizzare mediante concessione di lavori pubblici, per il quale, attualmente, non si dispone dell'importo del contributo privato ma solo della percentuale (60%).

(b) Sono comprese infrastrutture per il trasporto pubblico locale e metropolitano, portuali, interportuali, idriche, del comparto energetico e il potenziamento asse ferroviario Monaco-Verona: galleria di base del Brennero.

Per un approfondimento dei dati concernenti le principali infrastrutture da realizzare con capitali privati nel Programma delle infrastrutture strategiche al 30 settembre 2012, come ricostruito nel presente Rapporto, si rinvia a quanto riportato nel predetto volume recante *Lo stato di attuazione del Programma*, e precisamente nei capitoli 1²² e 2, nonché nel volume recante le *Tablelle sullo stato degli interventi*²³.

Dall'approfondimento di tali dati si evince che i progetti che hanno richiesto la minore contribuzione pubblica in termini percentuali sono quelli relativi al settore autostradale, concentrati prevalentemente nel Nord Italia, per i quali risulta molto più alta la quota di capitale privato. La minore quota di capitale privato attivata dai progetti localizzati nel Mezzogiorno è legata, da un lato, alla tipologia degli investimenti (metropolitane e ferrovie), finalizzati prevalentemente al conseguimento di benefici di carattere socio -

²¹ Volume n. 392/1.

²² In particolare, il paragrafo 1.1.3. e l'elenco 1.1.1.

²³ Volume n. 392/2.

economico e, dall'altro lato, alla maturità dei progetti oggetto di esame, per lo più completamenti di interventi già in atto.

Per i progetti che interessano il settore delle metropolitane, la tipologia prevalente di PPP è quella di tipo “istituzionale” che prevede la creazione di una società mista (pubblico-privata)²⁴. In tale tipologia di opere, i bassi livelli tariffari applicati non consentono un significativo coinvolgimento dei capitali privati rispetto al fabbisogno finanziario degli investimenti. Tuttavia, alcuni progetti (in particolare, di alcune delle tratte delle metropolitane di Milano: Linee M4 “Policlinico - Linate” e M5 “Garibaldi – S. Siro”) evidenziano un crescente contributo di capitali privati rispetto agli anni precedenti.

Le opere autostradali inserite nel PIS sono pressoché integralmente finanziate, utilizzando per lo più un PPP di tipo “contrattuale”²⁵, da concessionari privati.

Tra le opere ferroviarie, per la parte inerente la realizzazione, il finanziamento e la manutenzione dell'attrezzaggio tecnologico del Tunnel di base del Brennero, è stato previsto il ricorso al PPP, che si prevede possa rendere disponibili fonti di finanziamento pari a 400 milioni di euro (per la parte italiana dell'opera)²⁶.

La realizzazione delle infrastrutture in PPP, anche nella “legge obiettivo”, deve far fronte ad alcuni problemi legati alla complessità delle procedure, alla difficoltà di definire per via contrattuale l'allocazione del rischio tra le parti, nonché alla chiusura del finanziamento (*financial closing*).

²⁴ Il partenariato “istituzionalizzato” implica l'esistenza di una struttura societaria detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato, avente la missione di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore della collettività. La creazione di un PPP istituzionalizzato può avvenire sia attraverso la creazione di una società detenuta congiuntamente dal settore pubblico e dal settore privato, sia tramite il passaggio a controllo privato di una società già esistente (privatizzazione).

²⁵ Il partenariato “contrattuale” è basato su legami contrattuali tra i soggetti partecipanti alle operazioni di PPP, in base ai quali uno o più compiti vengono affidati ad un privato.

²⁶ La quota di partecipazione pubblica a cofinanziamento dell'opera e del capitale privato attivata dal meccanismo del *cross financing* (la tariffazione dell'uso dell'infrastruttura stradale per finanziare la ferrovia) ed effettivamente assegnata al finanziamento del Tunnel del Brennero sono ancora in corso di definizione.

Tra le cause di tale difficoltà, la lunghezza dei tempi tra l'aggiudicazione e il *financial closing*, stimata dalla BEI tra i 12 e i 32 mesi; visto il lungo lasso di tempo che trascorre tra la predisposizione della documentazione di gara, l'aggiudicazione e l'istruttoria delle banche per il finanziamento, le ipotesi alla base del piano economico finanziario sovente non sono più attuali: ad esempio, vanno aumentati i margini bancari (spread), ridotta la durata dei finanziamenti, offerte maggiori garanzie.

Per quanto concerne le infrastrutture strategiche, i problemi di chiusura del finanziamento interessano alcune importanti autostrade tra le quali Brebemi, Pedemontana Lombarda, Tangenziale Est Milano, Pedemontana Veneta.

3. Le innovazioni normative in materia di PPP

3.1. Le nuove procedure di finanza di progetto

L'articolo 41, comma 5-*bis*, del decreto legge n. 201 del 2011 ha interamente sostituito l'articolo 175 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici) disciplinando una specifica procedura che si applica alla lista delle infrastrutture inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) di cui all'art. 161, comma 1, qualora intendano ricorrervi i soggetti aggiudicatori. Si prevede la pubblicazione del bando di gara sulla base dello studio di fattibilità, presentato per l'istruttoria al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), che è tenuto a sottoporlo al CIPE, che si esprime con la partecipazione dei presidenti delle regioni e province autonome interessate e, in caso di valutazione positiva, indica, fra l'altro, le eventuali risorse pubbliche destinate al progetto, che devono essere disponibili a legislazione vigente (commi 1-12). Di rilevante importanza la previsione in base alla quale il promotore, ossia il soggetto che ha presentato la migliore offerta, o eventualmente altro concorrente prescelto, ai fini dell'aggiudicazione definitiva della concessione, deve dare adeguato conto della integrale copertura finanziaria dell'investimento, anche acquisendo la disponibilità di uno o più istituti di credito a

concedere il finanziamento previsto nel piano economico-finanziario correlato al progetto preliminare presentato dal promotore ed eventualmente adeguato a seguito della deliberazione del CIPE.

La norma, inoltre, consente ai soggetti privati di trasmettere studi di fattibilità (comma 13) o proposte (comma 14) – comprensive del progetto preliminare, dello studio di impatto ambientale, della bozza di convenzione e del piano economico-finanziario – per la realizzazione di infrastrutture inserite nel PIS, ma non presenti nella lista di quelle per le quali i soggetti aggiudicatori intendano ricorrere alla finanza di progetto. In relazione alla possibilità di presentare proposte, analogamente a quanto previsto dall'articolo 153, comma 19, del Codice per le procedure di finanza di progetto ordinarie, l'articolo 42 del decreto legge n. 1 del 2012 introduce il diritto di prelazione per il proponente che apporta le eventuali modifiche intervenute in fase di approvazione del CIPE.

3.2. Il contratto di disponibilità

L'articolo 44 del decreto legge n. 1 del 2012 ha introdotto nel Codice dei contratti una nuova tipologia di partenariato pubblico privato (PPP), il contratto di disponibilità, applicabile anche alle infrastrutture strategiche. In tale nuova fattispecie contrattuale sono affidate, a rischio e a spese dell'affidatario, la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Per «messa a disposizione» la norma intende l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione la costante fruibilità dell'opera, che viene remunerato attraverso i corrispettivi previsti dalla norma e che vanno dal riconoscimento di un canone di disponibilità, di un contributo in corso d'opera, sino alla corresponsione di un prezzo di trasferimento. In base alla modifica introdotta con l'articolo 4-*bis* del decreto legge n. 83 del 2012, il contratto determina le modalità di ripartizione dei rischi tra le parti, che possono comportare variazioni dei corrispettivi dovuti per gli eventi incidenti sul progetto, sulla

realizzazione o sulla gestione tecnica dell'opera, derivanti dal sopravvenire di norme o provvedimenti cogenti di pubbliche autorità. Salvo diversa determinazione contrattuale (e fermo restando quanto previsto dal comma 5, del medesimo articolo 160-ter, che consente all'affidatario di introdurre varianti progettuali) i rischi sulla costruzione e sulla gestione tecnica dell'opera derivanti da mancato o ritardato rilascio di autorizzazioni, pareri, nulla osta e ogni altro atto di natura amministrativa sono a carico del soggetto aggiudicatore.

3.3. Le modifiche in materia di concessioni

Il decreto-legge n. 201 del 2011 e il decreto-legge n. 1 del 2012 hanno introdotto talune modifiche al fine di favorire l'apporto di capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche e garantire l'equilibrio economico-finanziario delle iniziative.

La definizione della concessione di lavori pubblici è stata modificata dall'articolo 42, commi 2 e 3, del decreto – legge 6 dicembre 2011, n. 201, stabilendosi che la gestione funzionale ed economica può anche riguardare, eventualmente in via anticipata, opere o parti di opere direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa. E nella stessa prospettiva sono stati novellati i commi 1 e 4 dell'art. 143 del Codice, con la previsione che la gestione funzionale ed economica è eventualmente estesa, anche in via anticipata, ad opere o parti di opere in tutto o in parte già realizzate e direttamente connesse a quelle oggetto della concessione e da ricomprendere nella stessa, e con la previsione che la remunerazione del concessionario può eventualmente avvenire mediante la gestione funzionale ed economica, anche anticipata, di opere o parti di opere già realizzate. Mediante tale anticipo della fase di gestione della concessione, si consente al concessionario di acquisire sin dall'inizio del rapporto concessorio l'afflusso dei proventi della gestione.

Un'altra importante modifica ad opera dell'articolo 42, comma 1, del citato decreto legge n. 201 del 2011 riguarda la sostituzione del comma 5 dell'articolo 143 del Codice, in cui è stato precisato che le amministrazioni aggiudicatrici, previa analisi di convenienza

economica, possono prevedere nel piano economico finanziario (PEF) e nella convenzione, a titolo di prezzo, la cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella loro disponibilità o allo scopo espropriati la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico finanziario della concessione.

L'articolo 42, comma 4, del decreto legge n. 201 del 2011 ha esteso a cinquanta anni la durata delle concessioni di importo superiore ad un miliardo di euro modificando così l'ottavo comma dell'art. 143 del Codice al fine di perseguire l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti effettuati dal concessionario e il rientro del capitale investito nella realizzazione delle opere oggetto di concessione.

Sulla base di quanto prevede la modifica apportata dall'articolo 50, comma 1, lettera a), del decreto legge n. 1 del 2012 all'art. 144 del Codice dei Contratti pubblici, si prevede, inoltre, che i bandi e gli allegati relativi alle concessioni di lavori pubblici, inclusi, a seconda dei casi, lo schema di contratto e il piano economico finanziario (PEF), siano definiti in modo da assicurare adeguati livelli di bancabilità dell'opera.

L'articolo 45 del decreto legge n. 1 del 2012 integra la documentazione a corredo del Piano economico e finanziario (PEF) al fine dichiarato nella norma di un più rapido finanziamento da parte del CIPE delle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 4, comma 134, della legge n. 350 del 2003.

L'articolo 50, comma 1, lettera 0a), del decreto legge n. 1 del 2012 prevede che anche per la concessione di lavori pubblici (art. 143, comma 7) le offerte diano conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori del progetto, norma introdotta per l'istituto del promotore della "legge obiettivo", così come riscritto dal decreto legge n. 201 del 2011.

L'articolo 55, comma 1, del decreto legge n. 1 del 2012, con una novella all'art. 177, comma 2, del Codice, prevede che per l'affidamento delle concessioni relative a infrastrutture strategiche possa essere posto a base di gara anche il progetto definitivo.

Da ultimo, l'articolo 50, comma 1, lettera b), del decreto legge n. 1 del 2012 modifica una delle condizioni previste per il subentro di un altro soggetto nel caso di risoluzione del rapporto concessorio disciplinato dall'art. 159 del Codice. Tale articolo prevede, infatti, per evitare la risoluzione della concessione, che gli enti finanziatori del progetto possano designare un soggetto subentrante all'originario concessionario che deve essere accettato dall'ente concedente, purché abbia determinate caratteristiche corrispondenti a quelle previste nel bando di gara a suo tempo emanato o negli atti in forza dei quali la concessione è stata affidata tenendo comunque in considerazione la situazione concreta del progetto e lo stato di avanzamento dello stesso alla data del subentro. Nella precedente formulazione, era previsto che il nuovo concessionario dovesse, invece, avere caratteristiche tecniche e finanziarie sostanzialmente equivalenti a quelle possedute dall'originario concessionario al momento dell'affidamento della concessione.

Specifiche disposizioni hanno riguardato le concessioni autostradali. Tra queste, l'articolo 43, commi 1, 2 e 3, del decreto legge n. 201 del 2011 ha modificato la procedura di approvazione degli aggiornamenti o delle revisioni delle convenzioni relative alle concessioni autostradali, mentre l'articolo 4 del decreto legge n. 83 del 2012 ha elevato dal 50 al 60% la percentuale minima che i titolari di concessioni già assentite alla data del 30 giugno 2002, ivi comprese quelle rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione successiva, sono tenuti ad affidare a terzi²⁷, prevedendo che l'operatività di tale disposizione decorra dal 1° gennaio 2014.

3.4. Gli strumenti di finanziamento

3.4.1. Il project bond

L'articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 1 del 2012, attraverso la sostituzione dell'art. 157 del Codice dei contratti, contempla la possibilità, per le società di progetto e le società titolari di un contratto di partenariato pubblico privato, di emettere obbligazioni

²⁷ La disposizione è stata introdotta quale novella al comma 1 dell'art. 51 del decreto legge n. 1/2012 che aveva precedentemente elevato tale percentuale dal 40 al 50% con una modifica all'art. 253, comma 25, del Codice dei contratti pubblici.

e titoli di debito al fine di realizzare una singola infrastruttura o un nuovo servizio di pubblica utilità, anche in deroga ai limiti previsti da alcune disposizioni del Codice civile²⁸, ma a condizione che vengano sottoscritte da investitori qualificati.

L'articolo 1 del decreto legge n. 83 del 2012 ha previsto la disciplina fiscale applicabile alle emissioni obbligazionarie effettuate, nei tre anni successivi al 26 giugno 2012 (data di entrata in vigore del medesimo decreto legge), dalle società di cui all'articolo 157 del Codice²⁹. Viene a tal fine introdotto un regime fiscale agevolato per gli interessi derivanti dai titoli, consistente nell'assimilazione ai titoli di Stato e, dunque, a tassazione sostitutiva con aliquota al 12,5%.

Le obbligazioni e i titoli di debito possono essere garantiti, sino all'avvio della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario, dal sistema finanziario, da fondazioni e da fondi privati, secondo le modalità definite con il decreto del 7 agosto scorso emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti. Le garanzie possono essere prestate: dalle banche; dagli intermediari finanziari iscritti all'Albo; dalle imprese di assicurazione autorizzate; dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.; dalla SACE S.p.A.; dalla Banca Europea degli Investimenti.

3.4.2. La defiscalizzazione

²⁸ L'art. 2412 del Codice civile prevede che la società possa emettere obbligazioni per una somma complessivamente non eccedente il doppio del capitale sociale, della riserva legale e delle riserve disponibili risultanti dall'ultimo bilancio approvato, mentre l'art. 2483 dispone che, se l'atto costitutivo lo prevede, la società può emettere titoli di debito. In tal caso è l'atto costitutivo che attribuisce la relativa competenza ai soci o agli amministratori determinando gli eventuali limiti.

²⁹ Oltre alle società precedentemente citate, il comma 4 dell'articolo 157 fa riferimento, tra l'altro, alle società titolari delle autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture di trasporto di gas e delle concessioni di stoccaggio di cui agli articoli 9 e 11 del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, alle società titolari delle autorizzazioni alla costruzione di infrastrutture facenti parte del Piano di sviluppo della rete di trasmissione nazionale dell'energia elettrica, a quelle titolari delle autorizzazioni di cui all'articolo 46 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, nonché anche alle società operanti nella gestione dei servizi di cui all'articolo 3-bis del decreto legge n. 138 del 2011, ossia alle società operanti nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.

Un'altra importante innovazione riguarda il finanziamento di infrastrutture mediante defiscalizzazione introdotta dall'articolo 18 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012), che è stato modificato in più occasioni nel corso di quest'anno, da ultimo anche dall'articolo 33, comma 3, del decreto legge n. 179 del 2012. In particolare, al fine di favorire la realizzazione di nuove infrastrutture, incluse in piani o programmi di amministrazioni pubbliche previsti a legislazione vigente, da realizzare con contratti di partenariato pubblico privato, possono essere previste, per le società di progetto nonché, a seconda delle diverse tipologie di contratto, per il soggetto interessato, ivi inclusi i soggetti concessionari, misure agevolative, che consistono nella possibilità di compensare l'ammontare dovuto a titolo di specifiche imposte, in via totale o parziale, con le somme da versare al concessionario a titolo di contributo pubblico a fondo perduto per la realizzazione dell'infrastruttura, mediante riduzione o azzeramento di quest'ultimo, in modo da assicurare la sostenibilità economica dell'operazione di partenariato pubblico privato tenuto conto delle condizioni di mercato.

Si prevede quindi che il contributo a fondo perduto, nonché le modalità e i termini delle misure fiscali, utilizzabili anche cumulativamente, sono posti a base di gara per l'individuazione del concessionario e sono riportate nel contratto di concessione che deve essere approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La misura del contributo pubblico, comprese le agevolazioni fiscali, non può, comunque, eccedere il 50 per cento del costo dell'investimento e deve essere conforme alla normativa nazionale e comunitaria. In conseguenza delle modifiche apportate dall'articolo 33, comma 3, del decreto legge n. 179 del 2012, le misure di defiscalizzazione possono essere utilizzate anche per le infrastrutture strategiche già affidate o in corso di affidamento con contratti di PPP, qualora risulti necessario ripristinare l'equilibrio del piano economico finanziario, secondo i criteri e le modalità stabiliti

da un'apposita delibera del Cipe alle condizioni specificate nella norma.

3.4.3. Il credito d'imposta per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali

L'articolo 33, comma 1, del decreto legge n. 179 del 2012, al fine di agevolare la realizzazione di nuove opere infrastrutturali, riconosce, in via sperimentale, ai soggetti titolari di contratti di PPP, ivi comprese le società di progetto, un credito di imposta a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa. Tali opere devono essere di importo superiore a 500 milioni di euro e realizzate mediante l'utilizzazione dei contratti di PPP. Devono, inoltre, essere approvate – in relazione alla progettazione definitiva - entro il 31 dicembre 2015, non devono usufruire di contributi pubblici a fondo perduto; ne deve essere, infine, accertata, in esito alla procedura definita dal successivo comma 2, la non sostenibilità del piano economico finanziario (PEF). Il comma 1 prevede, altresì, che il credito di imposta deve essere stabilito per ciascun progetto nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del PEF, comunque entro il limite massimo del 50% del costo dell'investimento.

Viene inoltre stabilito che il credito di imposta non costituisce ricavo ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP e viene previsto che esso venga posto a base di gara per l'individuazione dell'affidatario del contratto di PPP e successivamente dovrà essere riportato anche nel contratto.

Si fa presente, infine, che ai sensi del comma 2-ter dell'articolo 33 del citato decreto legge n. 179 del 2012, introdotto nel corso dell'esame parlamentare, per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali di importo superiore a 500 milioni di euro previste in piani o programmi di amministrazioni pubbliche, da realizzare mediante l'utilizzazione dei contratti di partenariato pubblico-privato per le quali è accertata la non sostenibilità del piano economico finanziario, è riconosciuta al soggetto titolare del contratto l'esenzione dal pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento dell'equilibrio del piano economico finanziario.

3.4.4. Copertura delle riserve tecniche mediante investimenti in infrastrutture

L'articolo 42, commi 6 e 7, del decreto legge n. 201 del 2011, al fine di attrarre capitale privato nella realizzazione di opere pubbliche, ha introdotto la possibilità per le imprese di assicurazione di utilizzare, a copertura delle riserve tecniche, anche attivi costituiti da investimenti nel settore delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, ospedaliere, delle telecomunicazioni e della produzione e trasporto di energia e fonti energetiche.

3.4.5. Emissione di obbligazioni di scopo da parte degli enti locali

L'articolo 54 del decreto legge n. 1 del 2012 consente agli enti locali di contrarre obbligazioni “di scopo”, vale a dire finalizzate al finanziamento di singole opere pubbliche, mediante la garanzia di un apposito patrimonio formato da beni immobili disponibili di proprietà degli enti, per un valore almeno pari all'emissione obbligazionaria, sul quale possono soddisfarsi solo gli obbligazionisti, essendo escluse azioni da parte di qualsiasi altro creditore.

LA PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE NELL'AMBITO DEL PIANO DI AZIONE COESIONE *

1. La fase di avvio della programmazione delle infrastrutture strategiche nel Mezzogiorno

Il “Piano Nazionale per il Sud”, approvato nel Consiglio dei Ministri del 26 novembre 2010, ha la finalità di innovare le politiche di coesione e di innalzare l'efficacia dell'azione pubblica.

In tale Piano, in particolare, si è seguito il criterio di concentrazione della strategia, con la programmazione delle risorse su pochi obiettivi prioritari e un maggiore orientamento ai risultati da perseguire.

Con riferimento alle infrastrutture di trasporto sono stati individuati i collegamenti ferroviari e stradali ritenuti prioritari. I collegamenti ferroviari interessano le seguenti direttrici: Napoli-Bari-Lecce/Taranto, Salerno-Reggio Calabria e Catania-Palermo, mentre i collegamenti stradali riguardano la SS Olbia-Sassari e il

* In collaborazione con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, in particolare con l'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) e la Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale.

Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (ex Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione), istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze e oggi operante nell'ambito del Ministero dello Sviluppo Economico, coordina l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013; promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per lo Sviluppo e la coesione e la loro attuazione attraverso le Intese Istituzionali di Programma, sottoscritte tra Stato e Regioni, e gli Accordi di Programma Quadro in cui queste si articolano; produce analisi delle tendenze economiche territoriali e dei flussi finanziari per lo sviluppo, contribuendo all'elaborazione dei documenti economici e programmatici del Governo; svolge valutazioni degli investimenti di amministrazioni e soggetti che operano con finanziamenti pubblici e ne verifica l'attuazione; disegna e sostiene progetti di modernizzazione e di rafforzamento della capacità istituzionale delle amministrazioni che gestiscono la spesa in conto capitale. Nell'ambito del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione, l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) si è occupata del monitoraggio degli interventi finanziati a valere sulla manovra di accelerazione del Programma delle infrastrutture strategiche, che è stata predisposta in attuazione delle disposizioni contenute nella legge n. 350/2003.

completamento degli interventi in corso sulla direttrice Salerno-Reggio Calabria.

Successivamente, con la Delibera CIPE n. 62 del 3 agosto 2011 sono stati attivati gli interventi afferenti alle citate direttrici per un costo complessivo pari a 19.697,8 milioni di euro (di cui 8.817,2 già disponibili) e all'assegnazione di 1.653,6 milioni di euro del Fondo Aree Sottoutilizzate rivenienti dalle quote regionali della politica regionale unitaria nazionale 2007-2013.

Come evidente, la delibera 62/2011 non ha potuto conseguire il completo finanziamento di tutti gli interventi ricadenti nelle direttrici infrastrutturali evidenziate, rimanendo infatti un ulteriore fabbisogno di circa 9.227 milioni di euro, da finanziare negli anni successivi, anche nell'ambito della programmazione 2014-2020.

La delibera 62/2011 prevedeva inoltre l'attuazione degli interventi attraverso appositi Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) di cui si dirà più dettagliatamente al successivo paragrafo 4.

Nel 9° Allegato infrastrutture, trasmesso al Parlamento il 27 settembre 2011, in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011, e precisamente nella tabella F, sono state elencate le opere di "legge obiettivo" confluite nella delibera CIPE 62/2011. Nel documento si specifica, inoltre, che le opere devono essere considerate inserite a tutti gli effetti nella programmazione della "legge obiettivo" in conseguenza degli obblighi contenuti nella risoluzione parlamentare 6/00080 del 28 aprile 2011.

Nel 10° Allegato infrastrutture, trasmesso al Parlamento il 1° ottobre 2012, in occasione della presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2012, nella tabella 0, che reca i dati aggiornati a giugno 2012 delle opere del Programma delle infrastrutture strategiche, sono elencati, tra l'altro, gli interventi classificati come compresi nel PNS. Tale classificazione era stata anche riportata nell'Allegato 5 del Rapporto intermedio trasmesso al Parlamento il 24 aprile 2012, in occasione dell'esame del Documento di economia e finanza 2012, che recava un quadro riepilogativo degli interventi del Programma delle

infrastrutture strategiche anticipando alcuni dati ed elementi di informazione che sarebbero poi confluiti nel 10° Allegato infrastrutture. Nel medesimo Rapporto intermedio sono stati altresì elencati gli interventi ferroviari del Piano di Azione Coesione esaminati nella seduta del CIPE del 20 gennaio 2012 in occasione dell'esame degli aggiornamenti derivanti dal Contratto di Programma RFI (aggiornamento 2010-2011).

Per un approfondimento dei dati concernenti gli interventi del Piano nazionale per il Sud compresi nel Programma delle infrastrutture strategiche al 30 settembre 2012, come ricostruito nel presente Rapporto, si rinvia a quanto riportato nel volume recante *Lo stato di attuazione del Programma*³⁰, e precisamente nei capitoli 1³¹ e 2, nonché nel volume recante le *Tabelle sullo stato degli interventi*³².

2. La definizione del Piano di Azione Coesione

Nel corso del 2011 è stata avviata, di intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 sulla base di quanto stabilito dalla Delibera CIPE 1/2011 e concordato nel Comitato Nazionale del Quadro Strategico Nazionale (riunione del 30 marzo 2011) da tutte le regioni, dalle amministrazioni centrali interessate e dal partenariato economico e sociale.

Allo scopo di consolidare e completare questo percorso, colmando i ritardi ancora rilevanti nell'attuazione e, al contempo, rafforzando l'efficacia degli interventi, in conseguenza degli impegni assunti con la lettera del Presidente del Consiglio al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011 e in conformità alle Conclusioni del Vertice dei Paesi Euro dello stesso 26 ottobre 2011, è stato predisposto il Piano di Azione e Coesione, inviato il 15 novembre 2011 dal Ministro per i

³⁰ Volume n. 392/1.

³¹ In particolare, il paragrafo 1.1.2 e le relative tabelle 1.1.10 e 1.1.11, che elencano dati riferiti al Piano nazionale per il Sud nel Programma delle infrastrutture strategiche come ricostruito nel settimo monitoraggio.

³² Volume n. 392/2.

rapporti con le regioni e per la coesione territoriale al Commissario europeo per la politica regionale. Scopo del Piano di Azione è quello di rilanciare i programmi operativi (nazionali, interregionali, regionali) in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su quattro priorità: istruzione, agenda digitale, occupazione e ferrovie.

Con riferimento in particolare a quest'ultima priorità tra il 10 ed il 14 dicembre 2011 sono stati stipulati accordi tra il Ministro per la coesione territoriale, il Ministro dello sviluppo economico e delle infrastrutture e dei trasporti e le amministrazioni regionali individuando gli interventi ferroviari prioritari da finanziare attraverso la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale nella programmazione comunitaria 2007-2013.

In una logica di continuità con quanto previsto dal Piano Nazionale per il Sud e dalla Delibera 62/2011 sono state individuate le seguenti infrastrutture strategiche ai fini della politica di coesione:

- Palermo-Catania-Messina;
- Napoli-Bari-Lecce/Taranto;
- Salerno-Reggio Calabria;
- Rete regionale sarda.

Per quanto riguarda i finanziamenti, sono state confermate le risorse a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (già FAS) assegnate dalla citata Delibera 62 e quelle afferenti al Contratto di Programma RFI; le amministrazioni regionali hanno, inoltre, messo a disposizione, attraverso la riduzione delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei propri programmi comunitari, risorse pari complessivamente a 1.445 milioni di euro (ai quali si sono aggiunti 175 milioni di euro per interventi stradali in Sardegna) aggiuntivi rispetto alle risorse già disponibili.

Attraverso questo piano si è così compiuto un ulteriore passo in avanti verso la realizzazione delle infrastrutture strategiche del Mezzogiorno, che potrà essere completata nella successiva programmazione 2014-2020 con il reperimento del residuo

fabbisogno finanziario per gli interventi per i quali al momento è stata finanziata la sola progettazione.

3. Caratteristiche delle infrastrutture ferroviarie e stradali programmate

Gli interventi finanziati dal Piano di Azione Coesione sono principalmente ferroviari ed hanno l'obiettivo di un miglioramento della mobilità a lunga, media e breve percorrenza sulla rete ferroviaria del Sud, oggi caratterizzata da tempi elevati e da condizioni di disagio del servizio di trasporto, al fine di accrescere le possibilità di sviluppo del mercato interno.

Gli interventi sono sia di carattere tecnologico, da realizzare nel breve/medio termine (2015-2017), sia di tipo infrastrutturale, con un programma di realizzazione di lungo termine (2020). La lista degli interventi previsti nel Piano di Azione e Coesione che verranno attuati attraverso i contratti istituzionali di sviluppo è riportata nella tabella 1.

Dal punto di vista dell'attuazione gli interventi tecnologici possono essere realizzati in tempi più brevi in quanto non necessitano di particolari iter autorizzativi essendo generalmente eseguiti sul sedime ferroviario; sono comunque interventi che consentono di migliorare in alcuni casi in maniera significativa l'utilizzo dell'attuale dotazione infrastrutturale, contribuendo all'innalzamento degli standard di trasporto (ad esempio nella regolazione dei flussi di traffico) ed alla riduzione dei tempi di collegamento.

Gli interventi a carattere infrastrutturale consistono invece in raddoppi di binario e in varianti di tracciato, che hanno un significativo impatto sul territorio e pertanto sono sottoposti a complessi iter autorizzativi.

Tabella 1 - Le infrastrutture ferroviarie e stradali programmate nel PAC (dati al 30 aprile 2012)

Direttrice	Titolo estratto	Costo Totale	Totale finanz.
Direttrice ferroviaria Salerno - Reggio Calabria	Dorsale ionica - collegamento Lamezia-Catanzaro	80,0	80,0
	Metaponto-Sibari - bivio S. Antonello (progettazione e realizzazione) - fase prioritaria	155,0	155,0
	Metaponto-Sibari - bivio S. Antonello (progettazione e realizzazione) - ulteriore fase	260,0	
	Velocizzazione Battipaglia-Paola-Reggio Calabria	230,0	230,0
	Velocizzazione principali linee: upgrading	10,0	10,0
	Velocizzazione principali linee (upgrading) - interventi accessori	30,0	30,0
Totale Direttrice ferroviaria Salerno - Reggio Calabria		765,0	505,0
Direttrice ferroviaria Napoli - Bari	Bari Sud (Bari centrale-Bari Torre a Mare)	391,0	391,0
	Campania - acquisto materiale rotabile	100,0	100,0
	Completamento attrezzaggio Bari-Taranto	18,0	18,0
	Completamento SCC Adriatica	78,0	78,0
	Napoli Est - progetto Traccia Napoli	95,0	95,0
	Nodo di Bari (ACC Bari P.N.)	160,0	160,0
	Nodo di Napoli: ACC Napoli centrale	85,0	85,0
	Nodo di Napoli: potenziamento capacità.	77,0	77,0
	Nodo di Napoli: potenziamento tecnologico- ulteriore fase	28,0	28,0
	PRG e ACC Bari centrale	90,0	90,0
	PRG e ACC Lecce	60,0	60,0
	Raddoppio Bari S. Andrea- Bitetto	220,0	220,0
	Raddoppio Cancellone-Frasso Telesino	730,0	730,0
	Raddoppio Frasso Telesino - Vitulano	986,0	21,0
	Raddoppio in variante Apice-Orsara	2.676,0	57,0
	Raddoppio Pescara-Bari: tratta Ripalta-Lesina	106,0	106,0
	Ripristino itinerario merci Napoli - Bari (a Foggia)	10,0	10,0
	SCC Bari-Lecce	79,0	79,0
	SCC Bari-Taranto	30,0	30,0
	Tratta Cervaro-Bovino	250,0	250,0
Variante Cancellone-Napoli	813,0	813,0	
Velocizzazione Bari-Lecce	15,0	15,0	
Velocizzazione Napoli-Bari	15,0	15,0	
Totale Direttrice ferroviaria Napoli - Bari		7.112,0	3.528,0
Reti Sarde	Ammodernamento e velocizzazione Rete sarda	225,0	225,0
	Sardegna - acquisto materiale rotabile	35,0	35,0
Totale Reti Sarde		260,0	260,0
Direttrice ferroviaria Catania - Palermo	Nodo di Palermo	1.152,0	1.152,0
	Potenziamento e velocizzazione itinerario Palermo-Catania	30,0	30,0
	Potenziamento e velocizzazione Messina-Palermo e Messina-Siracusa	28,0	28,0
	Raddoppio bivio Zurria-Catania Acquicella	116,0	116,0
	SCC Palermo-Messina e Messina-Catania-Siracusa	132,0	132,0
	Tratta Bicocca-Motta	96,0	96,0
	Tratta Catenanuova-Enna	1.496,0	309,0
	Tratta Motta-Catenanuova	334,0	334,0
	Tratto Catania Ognina-Catania Centrale	120,0	120,0
Velocizzazione PA-CT - tratta Roccapalumba-Marianopoli	62,0	62,0	
Totale Direttrice ferroviaria Catania - Palermo		3.566,0	2.379,0
TOTALE		11.703,0	6.672,0

NB: gli interventi di acquisto di materiale rotabile e l'intervento Napoli Est-Traccia Napoli non saranno attuati tramite CIS in quanto di competenza regionale. In considerazione delle condizioni di isolamento della Regione Sardegna, il PAC prevede anche un finanziamento a favore dell'ammodernamento della rete stradale: Alghero Sassari per 25 milioni di euro e Sassari-Olbia per 150 milioni di euro (che si aggiungono ai 406,5 milioni di euro della delibera CIPE 62/11 ed a 443,5 milioni di euro di altre risorse).

Più specificatamente, la maggior parte degli interventi infrastrutturali previsti nel Piano di Azione e Coesione seguirà l'iter procedurale della "Legge Obiettivo". Il loro inserimento nel Piano di Azione e Coesione e soprattutto la loro attuazione attraverso i contratti istituzionali di sviluppo dovrebbero rafforzare l'impegno delle diverse amministrazioni al rispetto degli impegni e delle tempistiche di attuazione.

I risultati attesi da questi interventi sono di un certo rilievo. Per quanto riguarda la direttrice Napoli-Bari-Lecce/Taranto, a regime - quindi a valle del completamento degli interventi tecnologici e infrastrutturali - si prevede una riduzione del tempo di percorrenza nella tratta Napoli-Bari dagli attuali 218 minuti a circa 170 minuti, mentre sulla tratta Bari-Lecce nel breve/medio termine si prevede una riduzione del tempo di percorrenza di circa 13 minuti (da 80 a 67 minuti).

Inoltre nel contratto istituzionale di sviluppo riferito a tale direttrice sono compresi anche l'ammodernamento della linea Potenza-Foggia ed il raddoppio dei binari nel tratto Lesina-Ripalta (al confine con il Molise, unico tratto, insieme alla Ripalta -Termoli, a singolo binario sulla dorsale adriatica).

Con riferimento alla linea Salerno-Reggio Calabria, a regime si prevede una riduzione del tempo di percorrenza nella tratta Roma-Reggio Calabria di circa 20 minuti dalle attuali 5 ore 12 minuti (attuale tempo di percorrenza minimo) a circa 4 ore 52 minuti.

Nel contratto istituzionale di sviluppo relativo a questa linea sono inoltre previsti gli interventi sulle trasversali Lamezia-Catanzaro Lido (elettrificazione) e Gioia Tauro-Taranto; quest'ultimo in particolare prevede a regime un incremento dell'offerta di servizio nella tratta Taranto-Sibari-Gioia Tauro da 17 a 61 treni/giorno.

Con riferimento alla direttrice Catania-Palermo gli interventi ad oggi finanziati dovrebbero consentire una riduzione del tempo di percorrenza dagli attuali 165 minuti a circa 145 minuti, che potranno ulteriormente ridursi attraverso l'attuazione dell'intervento Catenanuova-Enna, per cui al momento non è presente l'integrale

finanziamento, nonché dell'eventuale intervento Enna-Pollina-Castelbuono, la cui fattibilità sarà oggetto di un apposito studio.

Per quanto riguarda la rete regionale sarda è prevista sia la velocizzazione ferroviaria attraverso la realizzazione di soluzioni progettuali tecnologiche ed infrastrutturali estese a tutta la rete per garantire una riduzione sensibile dei tempi di viaggio tra le principali località dell'isola (Cagliari, Oristano, Sassari e Olbia). In particolare, sarà implementato il sistema SCMT (Sistema Controllo Marcia Treno) su tutti i 432 chilometri della rete sarda.

In Sardegna sono inoltre previsti gli unici interventi stradali del Piano di Azione e Coesione ed in particolare gli 11 lotti della Sassari-Olbia per complessivi 80 chilometri di percorso per un valore complessivo di 1.000 milioni di euro.

4. Caratteristiche del contratto istituzionale di sviluppo: partenariato istituzionale, gestione e monitoraggio del contratto

Il decreto legislativo n. 88 del 31 maggio 2011 ha innovato la cornice giuridica alla base dell'impianto della programmazione della politica territoriale di coesione in Italia, a norma dell'articolo 16 della legge delega n. 42 del 2009, in materia di federalismo fiscale, e del principio costituzionale sancito nel quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. In particolare, si definiscono le modalità e i criteri con cui lo Stato "destina le risorse aggiuntive" e "individua ed effettua interventi speciali" per le finalità di promozione dello sviluppo economico e di rimozione degli squilibri economici, sociali, territoriali, istituzionali e amministrativi, al fine di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali alimentano la spesa per investimenti e le spese per lo sviluppo, così come definite nei regolamenti dei fondi strutturali dell'Unione europea.

In particolare, sono stati fissati principi generali e metodi per una più efficace programmazione e attuazione della politica per la coesione territoriale finanziata attraverso i fondi strutturali

comunitari (e il relativo co-finanziamento nazionale) e le risorse nazionali, ma, soprattutto, è stata dettata, per la prima volta, una disciplina organica del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), ridenominato Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC). Sono state, inoltre, definite le responsabilità di livello politico e i processi decisionali attraverso cui tali responsabilità sono esercitate, anche individuando nuovi strumenti di *governance* istituzionale.

Struttura portante di tale nuova *governance* della politica per la coesione territoriale è il Contratto istituzionale di sviluppo – CIS, disciplinato dall'articolo 6 del citato decreto legislativo, sottoscritto tra il Ministro delegato (d'intesa con il Ministro dell'economia e gli altri Ministri interessati), le regioni e le amministrazioni competenti. Il CIS, a garanzia dell'accelerazione degli interventi e della qualità della spesa, fissa le responsabilità dei contraenti, il cronogramma di realizzazione degli interventi, i criteri di valutazione e di monitoraggio, le sanzioni in caso di inadempienza, stabilendo le condizioni di definanziamento, anche parziale, degli interventi e i casi di esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dall'articolo 120 della Costituzione. Il CIS esplicita inoltre le attività di competenza dei concessionari di pubblici servizi, se soggetti attuatori, e gli strumenti per il controllo delle attività di esecuzione degli impegni contrattuali.

Il ricorso allo strumento del Contratto istituzionale di sviluppo si realizza allorché gli interventi da attuare siano ritenuti di particolare valenza strategica. In questi casi è preventivamente indispensabile: determinare i fabbisogni cui essi rispondono e i risultati attesi; verificarne la sostenibilità finanziaria, economica e gestionale; definirne i tempi di realizzazione; identificare eventuali condizioni che ne possano ostacolare la realizzazione.

L'attuazione della programmazione è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) che, attraverso il Responsabile unico del contratto, controlla, monitora e valuta gli obiettivi raggiunti, individuando a questi fini gli opportuni strumenti di collaborazione con le amministrazioni che partecipano al processo di attuazione. In particolare, sono previsti un Comitato di coordinamento, in cui sono presenti i vertici politici istituzionali

che hanno sottoscritto l'intesa ed il contratto, cui sono demandate le scelte strategiche per la realizzazione dei fini del contratto ed un Comitato di attuazione e sorveglianza, cui partecipano il suddetto Responsabile unico e i referenti delle parti, cui è sottoposta la verifica dell'attuazione.

Il monitoraggio³³ dei singoli interventi avviene attraverso il Sistema Gestione Progetti, illustrato nella scheda n. 1. I dati raccolti in questa attività consentono inoltre anche di disporre di informazioni importanti sull'andamento degli investimenti pubblici e di sviluppare analisi su alcuni temi di grande rilievo per la politica infrastrutturale in generale, e tra questi quello relativo ai tempi di attuazione delle opere pubbliche (cfr scheda n. 2).

La descrizione degli interventi realizzati è riportata nella relazione annuale che il Ministro delegato presenta alle Camere e alla Conferenza unificata.

Il primo Contratto istituzionale di sviluppo è stato sottoscritto lo scorso 2 agosto 2012 per la realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli - Bari, Lecce – Taranto.

SCHEDA 1 - Sistema di monitoraggio delle opere pubbliche – L'esperienza del Sistema Gestione Progetti

Al fine di assicurare la gestione, la verifica, il monitoraggio e la certificazione delle risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, confluite per il presente periodo di programmazione 2007-2013 nel Quadro Strategico Nazionale (QSN), è stato impostato, in stretto collegamento con la Banca Dati Unitaria (BDU) costituita presso il MEF-IGRUE, un apposito sistema gestionale progettato e realizzato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica denominato Sistema Gestione Progetti - SGP. Tale sistema si è in primo luogo posto l'obiettivo di unificare le modalità di trattazione dei dati di progetto per finalità gestionali e di monitoraggio delle diverse strutture coinvolte nella realizzazione dei progetti pubblici. In particolare il sistema SGP, al fine di semplificare ed unificare i flussi di trasmissione dati per le amministrazioni locali e centrali (compatibilmente con le modalità di acquisizione dei dati previste dal QSN con il Tracciato Unico dei

³³ Il comma 5 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 88 del 2011 prevede che i sistemi informativi garantiscono la tracciabilità dei flussi finanziari comunitari e nazionali fino alla realizzazione materiale dell'intervento anche ai sensi della legge n. 196 del 2009, assicurando, sulla base di apposite intese, l'accesso a tali informazioni da parte della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Corte dei conti.

dati di monitoraggio che alimenta la suddetta BDU), ha previsto funzionalità, procedure, modalità e flussi di trasmissione dei dati congruenti con il disegno complessivamente formulato per il monitoraggio del QSN. Per tutti gli interventi che alimentano i flussi informativi sono, ovviamente, registrati i dati del Codice unico di progetto (CUP) ed è possibile inserire gli elementi di georeferenziazione, funzionalità quest'ultima che consente la necessaria alimentazione del Progetto Open Coesione attivato dal Ministro per la coesione territoriale.

Lo sviluppo del sistema è stato realizzato anche con modalità che consentissero di assicurare la continuità dei sistemi di monitoraggio delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE nel periodo di programmazione 2000-2006.

Le principali funzionalità del sistema³⁴ consentono la gestione degli strumenti attuativi (Accordi di programma Quadro - APQ, Contratti Istituzionali di Sviluppo - CIS, nonché Strumenti di Attuazione Diretta - SAD – questi ultimi di diretta competenza degli organismi pubblici coinvolti nell'attuazione), delle procedure di attivazione dei progetti e dei progetti stessi, delle procedure di aggiudicazione e dei conseguenti affidamenti, nonché il supporto alle attività di controllo e a quelle di certificazione e rendicontazione.

Le informazioni raccolte vengono rielaborate anche per consentire l'elaborazione di previsioni sia sui tempi di realizzazione degli interventi che su quelli di maturazione dei relativi fabbisogni finanziari. Le risultanze del monitoraggio condotto dal Dipartimento sono inoltre utilizzate dallo stesso per il progressivo trasferimento delle risorse del FSC.

Per consentire una migliore funzionalità del sistema è necessario che le informazioni relative agli interventi siano inserite nella banca dati non solo nel momento in cui, producendo costi realizzati, divengano utili alle autorità di gestione per ottenere il trasferimento delle risorse, ma fin dall'avvio della

³⁴ Il sistema è realizzato per essere alimentato in continuo, prevedendo tuttavia una chiusura delle sessioni di validazione delle informazioni a date prefissate con periodicità bimestrale, rendendo anche elementi di sintesi utili, agli utenti della rete, per la redazione del Rapporto annuale di esecuzione. Tutte le informazioni inserite sono modificabili solo attraverso operazione tracciate, per consentire di risalire al soggetto ed al tempo in cui le modifiche sono state apportate.

In sintesi, le informazioni presenti in SGP relative ad ogni intervento riguardano:

- strumento attuativo di appartenenza (ad esempio, programma regionale) e procedura di attivazione adottata per selezionare il progetto;
- anagrafica (titolo, CUP, tipologia, ente attuatore, coordinate georeferenziate, ecc.)
- piano economico e finanziario, con l'indicazione delle fonti di finanziamento e relativi importi;
- iter procedurale, che riporta le date di avvio e fine, sia in fase di previsione (previste) che a consuntivo (effettive), delle diverse fasi procedurali di progettazione, affidamento ed esecuzione dell'intervento;
- indicatori di realizzazione e di risultato.

progettazione degli interventi stessi. L'inserimento anticipato consente di avere consapevolezza anche degli interventi che possano determinare rischi di mancata realizzazione delle finalità perseguite e necessitino di interventi volti alla risoluzione delle criticità ovvero, in caso di impossibilità, al loro definanziamento. In coerenza con tale impostazione è richiesto alle autorità di gestione, prima ancora della sottoscrizione dei CIS e degli APQ, l'inserimento nel sistema dei dati caratterizzanti gli interventi.

SCHEDA 2 - I tempi di attuazione delle grandi opere pubbliche – Le analisi sulla base dei dati di monitoraggio SGP

Sulla base dei dati raccolti nell'ambito del sistema di monitoraggio precedentemente descritto si forniscono alcuni dati concernenti i tempi di attuazione delle grandi opere pubbliche³⁵. La base dati di riferimento è quella degli interventi inseriti negli Accordi di Programma quadro, strumenti attuativi delle Intese Istituzionali di Programma Stato-Regione (Legge 662/96), relativi al sottoinsieme delle opere pubbliche. I tempi necessari per il completo svolgimento delle diverse fasi che compongono il percorso attuativo delle infrastrutture, dalla progettazione al termine dei lavori, è stato ultimamente esaminato su un insieme di 16.883 interventi, dal valore di circa 67 miliardi di euro³⁶. Il calcolo delle durate è stato realizzato mediante tecniche statistiche che utilizzano per ogni intervento le informazioni relative alle date di avvio e di conclusione delle fasi procedurali (sia fasi concluse, sia in corso o non avviate).

In questa sede, in particolare, si riporta l'analisi delle *performance* delle opere di importo superiore ai 10 milioni di euro, corrispondenti a 831 delle 16.883 opere complessivamente esaminate

Il tempo di attuazione di un'opera pubblica dipende da una molteplicità di fattori, osservabili e non osservabili, e per questo è soggetto a forti variazioni a seconda della dimensione esaminata. Esso cresce progressivamente al crescere del valore economico dei progetti e la crescita riguarda indifferentemente le tre fasi procedurali considerate. In particolare, osservando le opere di importo superiore ai 10 milioni (Figura 1), la durata media varia da un minimo di circa 7 anni ad un massimo di circa 11 anni passando dalle opere di importo compreso tra i 10 e i 20 milioni alle opere di importo superiore ai 100 milioni. Ad influire maggiormente sul tempo medio di attuazione è la fase di esecuzione dei lavori, la cui durata aumenta di circa due anni al crescere

³⁵ Da alcuni anni il DPS analizza periodicamente i tempi di attuazione delle opere pubbliche (infrastrutture ed impianti), presentando in un apposito rapporto gli esiti di questa analisi. Il rapporto è disponibile all'indirizzo http://www.dps.tesoro.it/uver/uver_tempi_attuazione.asp

³⁶ Tali dati sono stati estratti dal sistema SGP e si riferiscono alla data di monitoraggio del 31/12/2009.

dell'importo dell'opera. Le fasi precedenti, invece, pur rappresentando di fatto la parte più cospicua delle opere in termini temporali, si incrementano complessivamente di 1 anno al crescere dell'importo. Incrociando l'informazione sul costo con quella relativa al settore di appartenenza, innanzitutto si osserva come la dimensione degli interventi sia una caratteristica dipendente dal settore di appartenenza. I settori Altri Trasporti e Viabilità sono gli unici infatti che possono vantare un numero significativo di interventi molto grandi (fino a oltre i 100 Meuro). È interessante notare come al variare del settore cambi anche il rapporto tra la fase progettuale e la fase di esecuzione dei lavori. Queste due fasi in genere si equivalgono, tuttavia ciò non accade nei settori Ambiente, Edilizia e Viabilità dove la progettazione impiega un tempo superiore alla fase di esecuzione dei lavori.

Figura 1 - Tempi di attuazione dei grandi interventi infrastrutturali (maggiori di 10 Meuro) per classi di costo e fasi di realizzazione – Italia

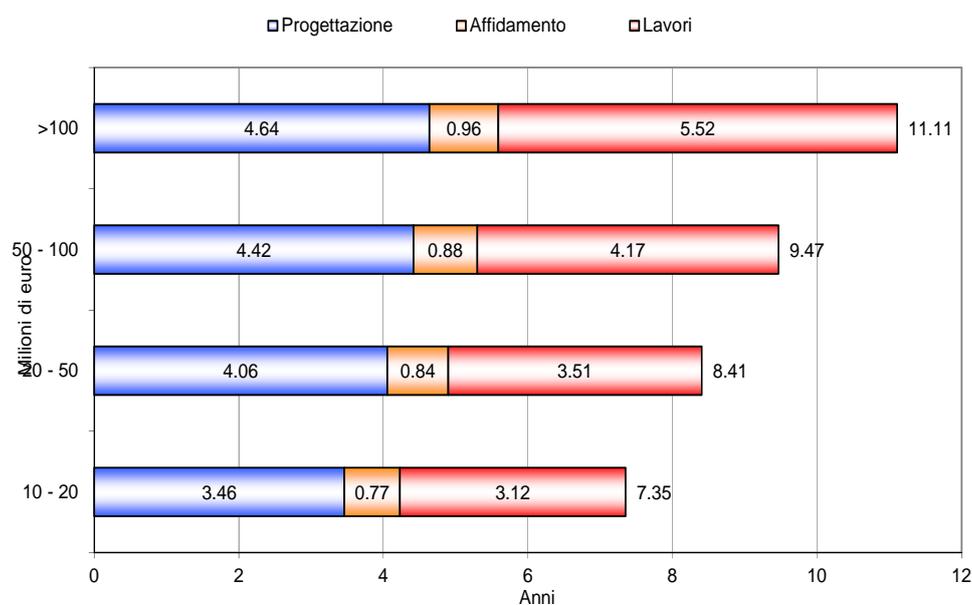


Tabella 2 - Tempi attuativi per settore, classe di costo e per fase (anni)

Classe di costo (mln. euro)	Progettazione	Affidamento	Lavori	Totale
Altri Trasporti				
10-20	3,3	0,8	3,1	7,2
20 – 50	3,8	0,8	3,3	8,0
50 – 100	4,3	0,8	4,2	9,3
>=100	4,5	0,9	6,3	11,7
Ambiente				
>=10	4,0	0,8	2,9	7,7
Ciclo Integrato dell'Acqua				

Classe di costo (mln. euro)	Progettazione	Affidamento	Lavori	Totale
10-20	3,3	0,8	3,3	7,4
>=20	3,6	0,8	4,2	8,6
Cultura e Servizi ricreativi				
>=10	2,7	0,7	3,5	6,9
Edilizia				
>=10	4,1	0,5	3,2	7,8
Industria e Servizi				
>=10	3,5	0,7	3,9	8,2
Varie				
>=10	3,6	0,8	3,6	8,0
Viabilità				
10-20	4,0	0,8	2,9	7,7
20 – 50	4,5	0,9	3,4	8,8
50 – 100	4,5	0,9	4,1	9,5
>=100	5,0	1,1	4,9	11,0

L'analisi prende anche in esame un ulteriore aspetto di rilievo, ovvero i cosiddetti "tempi di attraversamento", il lasso di tempo necessario per transitare da una fase procedurale alla successiva (ad esempio, dalla fine della progettazione preliminare all'avvio della progettazione definitiva), un momento di passaggio, caratterizzato da attività prevalentemente amministrative e talvolta da cosiddetti "tempi morti". L'attraversamento in termini percentuali pesa in modo rilevante, dal momento che assorbe in media il 57 per cento dei complessivi tempi di progettazione ed affidamento delle opere³⁷. Con riferimento alle grandi opere si rileva come tale periodo abbia generalmente un'incidenza inferiore alla media e via via minore al crescere dell'importo delle opere. Questo indica una certa rigidità del tempo di attraversamento rispetto al costo delle opere.

Tabella 3 - Peso dei tempi di attraversamento dei grandi interventi infrastrutturali (maggiori di 10 Meuro) per fase e classe di costo (*)

Classe di costo (Milioni di euro)	Progettazione totale		Affidamento lavori		Totale	
	A	B	A	B	A	B
10 – 20	54%	2,2	34%	1,5	50%	2,0
20 – 50	52%	2,1	27%	1,4	48%	1,9

³⁷ Ai fini del calcolo dei tempi di attraversamento, per quanto riguarda la progettazione si considera la somma dei tempi che intercorrono tra la progettazione preliminare e la progettazione definitiva, tra questa e la progettazione esecutiva e tra questa e l'affidamento dei lavori. Per quanto riguarda l'affidamento dei lavori, si considera invece il periodo che intercorre tra l'affidamento e l'inizio dell'esecuzione dei lavori.

Classe di costo (Milioni di euro)	Progettazione totale		Affidamento lavori		Totale	
	A	B	A	B	A	B
50 - 100	50%	2,0	28%	1,4	46%	1,9
>100	45%	1,8	20%	1,2	41%	1,7

(*) A = Peso dei tempi di attraversamento sulla durata totale; B = Rapporto tra durata con e senza interfase.

Nel complesso, il tempo di attraversamento si ritiene rappresenti un periodo considerevole, che per quanto riguarda le grandi opere arriva ad assorbire fino al 50% del tempo che va dalla progettazione all'inizio dei lavori.