

ESTRATTO



ASTRID



italiadecide

REPUBBLICA
FONDAZIONE DI CULTURA POLITICA

INFRASTRUTTURE E COMPETITIVITÀ 2013

91 Proposte



SOMMARIO

Sviluppo dei porti e crescita dei traffici e dei commerci	1
• Sedici proposte per lo sviluppo dei porti e la crescita dei traffici e dei commerci....	3
La fase propedeutica all'affidamento ed esecuzione delle opere pubbliche	9
• Quattordici proposte per il rafforzamento e la razionalizzazione della fase propedeutica	11
Il Partenariato Pubblico Privato	17
• Le cinquantadue proposte per il partenariato pubblico privato	19
Valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture	31
• Nove proposte emergenti dalla valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture	33

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

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

Intervento del sistema pubblico

Proposta 1: Definire con chiarezza in documenti ufficiali del Governo una strategia per favorire i traffici e i commerci

Un quadro normativo vincolante di politica industriale e commerciale a favore dei traffici e dei commerci marittimi è condizione necessaria per avviare un serio recupero dei traffici da e per i porti italiani. La strategia, da svilupparsi nell'arco di un quinquennio, deve esplicitare chiaramente gli obiettivi per il recupero dei traffici. Il quadro normativo deve privilegiare la fluidità dei traffici merci che interessano e coinvolgono il nostro Paese.

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

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

Intervento delle Ferrovie e degli altri Enti Pubblici

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

Solo un sistema ferroviario efficiente può garantire la movimentazione di crescenti quantitativi di merci sulle lunghe distanze e attraverso le Alpi. Le Ferrovie devono divenire un polo logistico capace di unire terminalistica, trasporto, e capacità di acquisizione dei traffici.

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

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

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

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

Investimenti leggeri

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

Nel 2018 la conclusione di alcuni progetti già avviati e limitati interventi nei porti principali (in particolare dragaggi e nuovi impianti) potrà garantire di raggiungere gli obiettivi di traffico proposti. Tali interventi devono però essere coordinati in modo da assicurare nel prosimo quinquennio un'offerta totale di 12 milioni di TEU negli archi adriatico e tirrenico. Per favorire il trasporto ferroviario sono necessari investimenti

puntuali nell'ultimo miglio e nel materiale rotabile per ottenere treni più lunghi e più pesanti e quindi per ridurre il costo per unità trasportata.

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

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

La revisione della governance portuale

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

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

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

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

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

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

Porti di transhipment

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

La rilevanza strategica dei porti di Gioia Tauro e Taranto non è venuta meno. L'identificazione della rete ferroviaria terminalistica che realizzi la presenza di questi due *hubs* in terraferma, con un vantaggio competitivo tramite collegamenti ferroviari regolari, rappresenta un obiettivo prioritario.

La logistica e i servizi inland

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

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

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

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

Il mondo del lavoro

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

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

Gli operatori privati

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

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

Un progetto condiviso

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

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

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

Quattordici proposte per il rafforzamento e la razionalizzazione della fase propeedeutica

Proposte di immediata attuazione

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

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

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

1. *Un primo tipo di procedimento è attivato in fase iniziale dell’iter decisionale (“consultazione sulla fattibilità”) e si focalizza sui fabbisogni che l’opera intende soddisfare, sulla valutazione di modalità alternative di conseguimento degli stessi risultati o risultati alternativi, ivi inclusa l’“opzione zero” (fermo rimanendo il valore consultivo della procedura e dei suoi esiti) sulla compatibilità fra l’intervento ipotizzato e gli strumenti di pianificazione territoriali vigenti.*
2. *Per gli interventi già dotati di progetto (preliminare o definitivo), il confronto pubblico ha ad oggetto il progetto stesso e la relativa ACB (“consultazione sul progetto”) e si svolge in parallelo con la procedura di territorializzazione dell’infrastruttura (vedi proposta 3).*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. affidando a un team di esperti nelle discipline ingegneristiche e del *project management* la redazione di “*Linee Guida ministeriali per il project management di interventi infrastrutturali*” e di ToR (Termini di riferimento) standardizzati per servizi di ingegneria e direzione lavori;
2. estendendo la destinazione delle risorse per la fase progettuale - di cui all'art. 92, comma 5 del Codice dei contratti - a quelle di programmazione e controllo;
3. introducendo gradualmente nella normativa relativa al responsabile unico del progetto (art. 10 del Codice e art. 9 del Regolamento di attuazione) requisiti adeguati di competenza tecnica, esperienza professionale e possesso di specifici titoli di formazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

Obiettivi di riforma di medio termine

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

Il DEF recherà:

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

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

Per ciascuna priorità infrastrutturale viene indicato un cronoprogramma, secondo tempi allineati con le migliori pratiche europee. Per esse il Governo assume la responsabilità politica – interna e nei confronti delle istituzioni dell'UE - del rispetto dei tempi di attuazione. Il Presidente del Consiglio riferisce annualmente al Parlamento in merito allo stato di attuazione delle priorità infrastrutturali di valenza europea. Inoltre, ciascun intervento che figura nella lista delle priorità, è accompagnato da un documento di sintesi di "Obiettivi strategici" che espone, in forma non tecnica, gli obiettivi di interesse generale che l'intervento intende realizzare, gli altri interventi di carattere infrastrutturale connessi, necessari a conseguire gli obiettivi indicati, con esplicitazione delle relative fonti finanziarie e dei tempi di realizzazione, l'insieme delle azioni di carattere amministrativo coerenti con gli obiettivi strategici. Per gli interventi per i quali sia prevista la partecipazione di capitale privato, fra gli obiettivi strategici devono essere indicate le azioni che il Governo promuove per offrire agli investitori privati un quadro affidabile sul piano dei tempi delle autorizzazioni, degli atti di regolazione vigenti e delle eventuali misure finalizzate alla mitigazione del rischio di domanda.

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

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

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

- garantire assistenza tecnica alle amministrazioni proponenti per tutti i profili che attengono al finanziamento delle opere, con particolare riferimento alle opere realizzate in PF;
- pubblicare una *review* semestrale su ciascuna delle opere prioritarie;
- proporre al Governo gli atti, amministrativi e normativi anche straordinari, idonei a dare attuazione agli impegni assunti dal Governo.

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

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

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

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

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

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

- studio di pre-fattibilità, quale studio centrato sul contesto territoriale, di raccordo fra ipotesi di intervento e strumenti di pianificazione vigenti;
- studio di fattibilità, quale elaborato di supporto ad un “progetto di primo livello” contenente le informazioni necessarie a supportare la decisione di investimento;

- progetto di primo livello, comprensivo di indagini di campo e stime ambientali, affinché la stima dei costi possa essere sufficientemente affidabile;
- progetto esecutivo.

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

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

PARTENARIATO PUBBLICO E PRIVATO

Le cinquantadue proposte per il Partenariato Pubblico Privato

D) Proposte sul “metodo nel governare”

Problema

- **Rischio di “change in law”.** L'equilibrio economico-finanziario di un'iniziativa di PPP deve essere garantito per l'intera durata della contratto. Troppo spesso, però, tale equilibrio viene alterato da norme legislative e regolamentari, introdotte nell'ordinamento successivamente alla sottoscrizione del contratto, che incidono sui contratti di concessione già sottoscritti.

PROPOSTE:

1. È auspicabile un intervento normativo chiarificatore da parte del legislatore, quantomeno con riferimento alle concessioni già sottoscritte o per le quali sia già stata bandita la relativa procedura di affidamento, in merito all'applicabilità di forme di *change in law* che ne chiariscano l'incompatibilità con il contratto di concessione, e quindi la sua inapplicabilità a tale tipologia contrattuale.
2. In linea generale, a tutela della bancabilità delle concessioni in essere o in via di affidamento, è opportuno definire una norma che espliciti come, qualsiasi norma sopravvenuta, che incida sull'equilibrio del Piano Economico Finanziario (PEF), non possa inibire l'applicabilità del meccanismo di revisione del PEF, al fine di ristabilire l'alterato equilibrio economico-finanziario della concessione.
3. Al fine della migliore efficacia del meccanismo previsto dall'art. 143, comma 8, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 – c.d. Codice dei contratti pubblici, la convenzione dovrebbe definire puntualmente i presupposti e le condizioni di base del piano economico finanziario le cui variazioni non imputabili al concessionario, se determinano una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. La convenzione dovrebbe inoltre contenere una chiara definizione di equilibrio economico finanziario che faccia riferimento a indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito univocamente determinabili. Sarebbe altresì utile definire esattamente la procedura, ivi compresa la cedenza temporale degli adempimenti connessi
4. In generale, per contrastare il rischio di *reformatio in peius* è possibile: affermare espressamente un principio generale, quale quello del legittimo affidamento (che

contribuirebbe a rafforzare il fondamento di un principio attualmente ricavabile in ambito costituzionale e legislativo solo per via deduttiva) e prevedere forme di aggravamento procedurale rispetto all'adozione di atti implicanti revisioni di precedenti assetti regolamentari (che indurrebbero il decisore pubblico a ponderare più attentamente la praticabilità e gli effetti dell'orientamento annunciato).

Problema

- **Ritardi nella realizzazione di interventi in PPP.** *I ritardi nella realizzazione degli interventi sono spesso connessi all'indisponibilità della documentazione che le diverse Amministrazioni pubbliche, interessate in modi diversi dall'intervento, devono fornire al fine di avviare l'iniziativa.*

PROPOSTE:

5. Al fine di favorire la bancabilità, e quindi il *financial closing*, delle iniziative, il soggetto pubblico concedente dovrebbe impegnarsi a dichiarare all'atto della consegna dei lavori di disporre di tutte le autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di consenso comunque denominati previsti dalla vigente normativa e che detti atti sono legittimi, efficaci e validi.

Problema

- **Risoluzione dei contratti per inadempimento del concedente.** *La possibilità di revoca dell'aggiudicazione per ragioni generiche (sopravvenuti motivi di pubblico interesse, mutamento della situazione di fatto, nuova valutazione dell'interesse pubblico originario) rappresenta un rilevante fattore di rischio per i soggetti concessionari e per i finanziatori che partecipano a iniziative di PPP, che fondano le proprie valutazioni di ritorno economico sulla possibilità di gestire l'opera pubblica fino al termine del periodo concessorio, in base a tempi e costi definiti nell'ambito di un preciso piano economico-finanziario.*

PROPOSTE:

6. È opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, devono rientrare anche i costi di chiusura dei contratti di hedging delle sottostanti operazioni di finanziamento e le spese sostenute nella fase precontrattuale.
7. Nel caso di finanziamento di infrastrutture attraverso emissioni di bond, in linea con le prassi internazionali e al fine di favorire la massima partecipazione degli investitori istituzionali, è opportuno precisare che, tra i costi sostenuti dal concessionario, per i quali l'art. 158 del Codice dei contratti pubblici prevede il diritto al rimborso, rientrino anche gli importi contrattualmente garantiti agli stessi investitori al momento della sottoscrizione, in caso di cessazione anticipata (clausola *make whole*).

8. È auspicabile che in sede di predisposizione dei contratti, siano definite le modalità di calcolo dell'indennizzo, anche con riferimento alle tempistiche di pagamento, fermo restando che tale importo non dovrebbe essere comunque inferiore all'importo del finanziamento non rimborsato alla data della cessazione.

Problema

- **Garanzie previste per i soggetti finanziatori.** *La prelazione concessa ai finanziatori dal Codice dei contratti pubblici (art. 160) non appare sufficiente a garantire l'effettiva "blindatura" del progetto, rendendo possibili aggressioni di terzi che potrebbero limitare il controllo sull'operazione da parte dei finanziatori, con il rischio di compromettere in radice l'efficacia dei meccanismi di step-in.*

PROPOSTE:

9. Sarebbe opportuno introdurre misure normative tese a estendere il privilegio a tutti i beni mobili immateriali, presenti e futuri anche a consistenza variabile, relativi al contratto di concessione, e a definire l'ordine di collocazione di tale privilegio, attualmente non determinato.
10. Dovrebbe essere previsto che i beni oggetto del privilegio generale non possano essere soggetti ad altre forme di prelazione, né essere oggetto di pignoramento.
11. È opportuno prevedere la cedibilità in garanzia ai soggetti finanziatori di tutti i crediti relativi al contratto di concessione, presenti e futuri, compresi quelli verso l'Amministrazione aggiudicatrice e altre Pubbliche Amministrazioni, anche senza il preventivo consenso del debitore ceduto e anche quando gli stessi non siano ancora liquidi ed esigibili.

Problema

- **Contenzioso.** *I progetti infrastrutturali sono esposti a un elevato rischio di contenzioso. Secondo una recente indagine dell'Ance, il 24,2% delle iniziative aggiudicate ha incontrato problemi relativi all'insorgere di controversie.*

PROPOSTE:

12. Estendere il principio di cui all'art 125 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (risarcimento per equivalente) a tutte le opere affidate in concessione (parte II, Titolo III, Capo II e III, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163).
13. Inasprire la sanzione pecuniaria a carico del ricorrente, in caso di lite temeraria, di cui all'art. 26 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, legandone l'entità all'importo del contratto di concessione.

Problema

- **Scarsa patrimonializzazione e solvibilità delle Amministrazioni concedenti.**

PROPOSTE:

14. Al fine di garantire maggiormente il buon esito delle operazioni di PPP, appare opportuno prevedere un sistema di valutazione *ex ante* della capacità patrimoniale delle Amministrazioni concedenti in relazione all'entità dell'investimento promosso e delle obbligazioni da esso derivanti.
15. Al fine di ridurre il rischio connesso ad una tardiva o mancata corresponsione del contributo pubblico ("prezzo") previsto nel contratto di concessione o, nel caso delle *c.d.* opere fredde, dei canoni di disponibilità e dei servizi, si potrebbe prevedere l'obbligo nei contratti di prestare fidejussioni da parte delle Amministrazioni pubbliche a fronte dei contributi da corrispondere.

Problema

- **Quantificazione della domanda.** *La corretta allocazione del rischio di domanda fra concedente e concessionario rappresenta un elemento cruciale per la sostenibilità dei PEF.*

PROPOSTE:

16. Nei casi in cui sia utile per aumentare l'interesse di potenziali finanziatori, sul piano contrattuale, si potrebbe prevedere una trasformazione dei contributi pubblici previsti nelle concessioni in pagamenti a titolo di canone di disponibilità.
17. Compatibilmente con i principi Eurostat per la determinazione del trattamento contabile e statistico delle operazioni di PPP e limitatamente ad alcune tipologie di opere (ad esempio, nel settore stradale), può essere opportuno prevedere – in linea con l'esperienza di altri paesi europei (in particolare, del Regno Unito) – specifiche clausole contrattuali finalizzate a una condivisione del rischio di domanda tra concessionario e concedente (ad esempio, attraverso sistemi di remunerazione *c.d.* a pedaggio virtuale).

Problema

- **Bancabilità.** *La bancabilità dei progetti può essere migliorata attraverso il preliminare coinvolgimento dei soggetti finanziatori. Il legislatore ha colto questa esigenza prevedendo (art. 143, comma 7, art. 144, comma 3-bis e art. 153, comma 9, del Codice dei contratti pubblici) che in fase di gara le offerte debbano dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziatori nel progetto.*

PROPOSTE:

18. Appare opportuno, per dare piena applicazione a questa previsione normativa, che il legislatore intervenga al fine di specificare in cosa possa consistere tale coinvolgimento nel contesto della gara e nel rispetto delle regole dell'evidenza pubblica.
19. Nei casi in cui un impegno di finanziamento in sede di gara non sia comunque possibile, la convenzione di concessione dovrebbe disciplinare il rischio di mancato raggiungimento del closing finanziario, stabilendone l'allocazione tra concedente e concessionario e definendo – tra le altre cose – le conseguenze del mancato closing entro un periodo di tempo definito, decorrente dall'approvazione del progetto definitivo.

Problema

- **Rifinanziamento.** *In considerazione delle difficoltà con cui le banche raccolgono provvista a medio-lungo termine, molto spesso la copertura finanziaria degli investimenti è garantita per un arco temporale inferiore alla durata della concessione. In questi casi si rende, quindi, necessario rifinanziare l'investimento in costanza di concessione (mini-perm) e, spesso, in un contesto in cui le condizioni finanziarie possono mutare. In tali circostanze si ritiene auspicabile adottare, a livello contrattuale, una procedura che condivide il rischio tra concessionario e concedente. Tale procedura potrebbe essere definita a partire dal modello belga del risk sharing.*

PROPOSTE:

20. Prevedere nel contratto la possibilità che il soggetto pubblico possa coprire eventuali maggiori costi di finanziamento derivanti da un peggioramento anomalo e generalizzato delle condizioni finanziarie, o nel caso in cui il concessionario non riesca a trovare sul mercato soggetti disposti a rifinanziare l'investimento. *A contrariis*, il soggetto privato potrebbe riconoscere al soggetto pubblico parte dei benefici derivanti da condizioni finanziarie più favorevoli.

Problema

- **Valore residuo dell'opera pubblica.** *In via meramente eventuale, il Codice dei contratti pubblici (art. 143, comma 7) stabilisce che il contratto di concessione, oltre al valore residuo al netto degli ammortamenti annuali, indichi anche il valore residuo dell'investimento non ammortizzato al termine della concessione, prevedendo un corrispettivo per tale valore residuo (c.d. corrispettivo di retrocessione), che il concessionario subentrante è tenuto a versare al precedente concessionario. Ciò si può verificare nel caso di investimenti che abbiano una vita utile superiore alla durata della concessione (ad esempio, il caso delle infrastrutture di trasporto). In tali circostanze, emerge il rischio che la gara per la ricerca del concessionario subentrante vada deserta e che il concessionario uscente non riceva tale corrispettivo.*

PROPOSTE:

21. Ai fini dell'affidamento della nuova concessione, è possibile prevedere nei contratti che l'Amministrazione concedente avvii le procedure di gara con congruo e prestabilito anticipo rispetto alla data di scadenza della concessione vigente (in modo tale da evitare discontinuità nell'esercizio dell'infrastruttura).
22. Qualora entro un congruo e prestabilito periodo di tempo, la nuova concessione non sia affidata, l'Amministrazione concedente assuma l'obbligo di versare al concessionario uscente il valore del corrispettivo di retrocessione.
23. Laddove il concessionario – per mancata manutenzione – riduca il valore dell'infrastruttura a un livello palesemente inferiore al valore residuo stimato per la fine del periodo di concessione, il corrispettivo di retrocessione – a seguito di un monitoraggio periodico – possa subire variazioni.

Problema

- **Semplificazione dell'assetto costituzionale.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto costituzionale, appare di primaria importanza sopprimere la competenza concorrente Stato - regioni in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale. In questo contesto sarebbe necessario procedere a una riforma dell'art. 117, c. 2 e 3, della Costituzione.*

PROPOSTE:

24. Attribuzione al legislatore statale delle grandi rete di telecomunicazione, trasporto e navigazione, come individuate dal competente organo dello Stato (CIPE o CdM), restando tutte le altre infrastrutture di rete nella competenza del legislatore regionale, ai sensi dell'art. 117, c. 4, della Costituzione;

25. Attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale degli aeroporti commerciali e dei porti di interesse nazionale e attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore regionale dei porti turistici o di interesse regionale e locali e degli aeroporti non commerciali;
26. Attribuzione alla competenza esclusiva del legislatore statale della produzione e trasporto di energia di interesse nazionale e alla competenza esclusiva del legislatore regionale degli impianti di produzione minori e della distribuzione dell'energia (reti prevalentemente a media e bassa tensione, a media e bassa pressione).

Problema

- **Semplificazione dell'assetto organizzativo.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto organizzativo, appare necessario razionalizzare il sistema di governance amministrativa e regolatoria generale e settoriale. In questo quadro, sarebbe opportuno:*
 27. Ridurre le interferenze tra ministeri (generalmente MIT e MEF), CIPE e altri soggetti (riducendo e accorpando enti e strutture, eliminando passaggi procedurali, riducendo la necessità di atti di intesa o di concerto, fissando termini perentori, prevedendo l'esercizio di poteri di composizione e, nel caso, di sostituzione, e così via), rafforzando semmai le forme organizzative di coordinamento;
 28. Dare avvio all'Autorità dei trasporti, eliminando contestualmente le potenziali aree di sovrapposizione con altre amministrazioni;
 29. Procedere al completamento della governance regolatoria delle public utilities attribuendo ad una delle Autorità esistenti (quali l'Autorità per l'energia elettrica e il gas - AEEG) la competenza in materia di rifiuti e risolvendo il problema derivante dalla soppressione delle autorità di ambito territoriale in materia di servizio idrico (che ha generato rilevanti incertezze relativamente all'individuazione della controparte pubblica).

Problema

- **Semplificazione dell'assetto procedurale.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a semplificare l'assetto procedurale, sarebbe utile ridefinire il procedimento con riferimento a aspetti decisionali, confronto istituzionale e democratico, progetto preliminare rafforzato e poteri sostitutivi. In questo quadro, sarebbe opportuno:*

PROPOSTE:

30. Rivedere le procedure relative alla programmazione, decisione, localizzazione, progettazione e affidamento delle infrastrutture, in modo da assicurare la predeterminazione dei termini generali dell'infrastruttura (ivi compresi i tetti massimi di spesa), il preventivo coinvolgimento delle amministrazioni e delle comunità interessate, l'approvazione di progetti sufficientemente definiti, la definizione rapida dei rapporti concessori e l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi in caso di inerzia o di inosservanza dei vincoli definiti.

Problema

- **Massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a massimizzare gli effetti delle risorse pubbliche disponibili, un ruolo decisivo può essere svolto da particolari forme di garanzia pubblica diretta a supportare il finanziamento di progetti in PPP.*

PROPOSTE:

31. Potenziare a livello europeo la *Project Bond Initiative*, predisponendo gli atti necessari a sancire il passaggio da una fase sperimentale a una a regime con riguardo al bilancio 2014 – 2020, tenendo anche conto della necessità di introdurre maggiore flessibilità nella configurazione del prodotto (ad esempio, relativamente all'importo massimo del finanziamento o della garanzia concessa da BEI in ragione delle caratteristiche del singolo progetto e della situazione economica del paese in cui insiste, così da consentire anche ai progetti promossi nei cosiddetti paesi periferici di poter raggiungere il livello di *rating* richiesto dal mercato);
32. Introdurre, anche a livello europeo, ulteriori strumenti di finanziamento delle infrastrutture che facciano leva sulle risorse europee e che agiscano in modo complementare con le altre risorse a medio-medio lungo termine (tipo: promuovere la costituzione di un fondo sottoscritto in parte con risorse europee e in parte con risorse derivanti da investitori istituzionali pubblici dedicato alla concessione di finanziamenti a medio-lungo termine);

33. Introdurre in Italia strumenti di garanzia, eventualmente da far funzionare in complementarietà con analoghi strumenti attivati a livello europeo;
34. Istituire un fondo nazionale dedicato alla progettazione di opere in PPP.

Problema

- **Sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a sviluppare nuove forme di contribuzione pubblica, grandi potenzialità possono essere espresse da misure di defiscalizzazione e dal credito d'imposta.*

PROPOSTE:

35. Correggere, estendere e dare attuazione alle misure di defiscalizzazione, ivi compreso il meccanismo dell'extragettito Iva per i porti (ex art. 18 legge n. 183/2011);
36. Correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa al credito di imposta (ex art. 33 decreto legge n. 179/2012);
37. Correggere, estendere e dare attuazione alla disciplina relativa all'esenzione dal pagamento dei canoni di concessione (ex art. 33 decreto legge n. 179/2012).

Problema

- **Favorire il ricorso al mercato dei capitali.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a favorire il ricorso al mercato dei capitali, un impulso decisivo può essere dato dal ricorso a project bond, così da allargare le fonti di potenziale provvista.*

PROPOSTE:

38. Eliminare il limite temporale posto alla efficacia del regime fiscale relativo ai *project bond*.

Problema

- **Sostenere la partecipazione in capitale di rischio.** *Nell'ambito dell'indirizzo volto a sostenere la partecipazione in capitale di rischio, un sostegno importante può derivare dalla costituzione di un Fondo equity dedicato.*

PROPOSTE:

39. Promuovere la costituzione di un Fondo *equity* dedicato alle infrastrutture che preveda un rendimento inferiore a quello ordinariamente richiesto dal mercato, auspicabilmente coinvolgendo Investitori Istituzionali.

Problema

- **Rivedere il processo di pianificazione-programmazione.** *A supporto dello sviluppo delle iniziative di PPP occorre introdurre un approccio olistico.*

PROPOSTE:

40. È ormai urgente creare le condizioni per la stabilizzazione di un Programma infrastrutturale di medio termine, che sia passato attraverso un'analisi robusta di sostenibilità finanziaria e che includa i progetti (a tutti i livelli di governo) che superano una determinata soglia dimensionale. All'interno di questo piano deve funzionare un meccanismo di prioritarizzazione supportato da Analisi Costi/Benefici e raccordato ad obiettivi strategici esplicitati e quantificati in documenti di *policy* (Policy Statements) e non risultato della mediazione meramente politica fra Stato e Regioni. Quindi in grado di produrre un concetto di strategicità più articolato, oggettivo e comunicabile di oggi.
41. Concentrare funzioni e competenze amministrative in un soggetto unico (a partire dall'UTFP) elevando, attraverso un processo di concentrazione delle stazioni appaltanti, il livello di competenze di cui i soggetti aggiudicatori dispongono. All'UTFP dovrebbero essere affidati anche la supervisione e il coordinamento delle valutazioni *ex post* dei progetti di PPP
42. Istituire un sistema centrale di approvazione delle iniziative di PPP. Il meccanismo potrebbe entrare in funzione in due fasi: prima che il progetto sia messo a gara e al momento della firma del contratto.
43. Introdurre una disciplina nella selezione dei progetti oggi del tutto assente.

Problema

- **Stabilizzazione dei progetti.** È necessario intervenire affinché l'affidamento della concessione avvenga sulla base di progetti che abbiano già superato il vaglio definitivo delle amministrazioni competenti.

PROPOSTE:

44. Il progetto posto a base di gara deve aver già superato il vaglio delle amministrazioni competenti, e deve essere sia quanto più possibile “stabilizzato”.
45. Dare vita ad una struttura di missione funzionalmente preposta alla composizione degli interessi centrali e periferici e alla definizione del progetto e localizzazione sul territorio. I progetti che ricevono l’approvazione di tale struttura dovrebbero integrare in maniera definitiva tutte le misure di “territorializzazione” ed avere una stabilità assicurata da una disciplina basata su un principio molto netto: le riserve non sollevate e le posizioni assunte in questa sede da tutte le amministrazioni partecipanti non potranno essere contraddette da atti di diverso contenuto degli enti e delle amministrazioni stesse nelle fasi successive dell’iter attuativo, pena la nullità degli atti stessi.
46. Miglioramento della qualità degli Studi di Fattibilità, soprattutto sul piano della definizione del rischio trasferito al soggetto privato. Gli SdF dovrebbero essere predisposti molto presto e dovrebbero essere basati su *tools* analitici standardizzati.
47. Introduzione di uno specifico “PPP test” prima dell’avvio delle procedure di procurement e obbligo di redazione di un’indagine robusta sul Value for Money dell’opzione PPP rispetto alle modalità ordinarie di attuazione con risorse pubbliche.
48. Prevedere la redazione di un’analisi di bancabilità già nella fase di preparazione (e non dopo che il privato ha sottoscritto il contratto di PPP, come avviene in Italia, diversamente dalle *best practices* europee). Tra la firma del contratto di PPP e la firma del finanziamento bancario dovrebbe intercorrere pochissimo tempo (o addirittura le due firme dovrebbero intervenire simultaneamente).

Problema

- **Certezza dei contributi pubblici per tempi e modalità erogazione.** *Nel caso in cui la Convenzione preveda la corresponsione di un contributo (sia esso nella forma di un contributo in conto capitale o di un canone di disponibilità, etc.) la certezza della disponibilità di tali somme nel rispetto dei tempi e delle modalità fissate dalla Convenzione stessa (e riflesse nel piano economico finanziario dell'iniziativa) è fondamentale.*

PROPOSTE:

49. Imporre una verifica circa la capacità finanziaria delle amministrazioni che agiscono in qualità di concedenti.

Problema

- **Migliorare la comunicazione fra i diversi attori del PPP.** *In un ordinamento come il nostro, dove l'Amministrazione della cosa pubblica segue il c.d. "paradigma bipolare", centrato su una logica antagonistica di netta separazione e contrapposizione tra interesse pubblico e interesse privato, occorre puntare a diffondere la cultura del partenariato all'interno dei corpi pubblici, abituandoli a ragionare in una logica di convergenza, composizione e alleanza di interessi e convincendoli che – nel futuro – questa sarà la strada principale per risolvere i problemi della collettività.*

PROPOSTE:

50. Avviare iniziative di "formazione-azione" dei dipendenti pubblici, per istruirli e orientarli nella prima applicazione dei nuovi modelli e strumenti ispirati alla cultura della *governance*;
51. Standardizzare e modellizzare le prassi amministrative e contrattuali funzionali al PPP, per garantire uniformità di applicazione rafforzando l'apparato di *soft law*;
52. Incentivare politiche di "trasparenza", intesa come apertura dei dati relativi al settore delle infrastrutture, non solo con lo scopo di offrire informazioni, cioè di dare forma alla realtà, quanto di "modificare la percezione di tale realtà da parte dei destinatari della comunicazione" per indurli a conformare i propri comportamenti alla visione del mondo posta a base del PPP.

**VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE
IN MATERIA DI INFRASTRUTTURE**

Nove proposte emergenti dalla valutazione delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture

1) Proposte sul “metodo nel governare”

L'esercizio di valutazione svolto su due istituti del Codice dei contratti pubblici da un gruppo di ricerca appositamente costituito all'interno dell'Osservatorio “Infrastrutture e competitività 2013” ha consentito di sperimentare una metodologia applicata a livello europeo per la legislazione sul mercato interno e dimostrare che il “metodo nel governare” (Cassese, 2013) può e deve essere aggiornato. Prima di ogni nuova riforma del settore delle infrastrutture occorre svolgere una manutenzione della regolazione di settore, valutando l'impatto e le conseguenze delle riforme adottate nel corso degli ultimi anni. Ma per fare questo occorre investire sulla modifica di una serie di condizioni di contesto come quelle illustrate di seguito.

Proposta 1: Valutare prima, regolare poi

Occorre, in primo luogo, far uscire la Verifica di impatto della regolazione (VIR) dal cono d'ombra legislativo (anche se una novella legislativa del 2012 sembra andare nella giusta direzione) e culturale dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e concentrare la valutazione sulle regolazioni più importanti per lo sviluppo e la crescita. È perciò necessario potenziare il Servizio analisi e verifica dell'impatto della regolamentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per trasformarlo in una sorta di “cabina di regia” delle attività di comunicazione e valutazione, nonché delle politiche di trasparenza in materia di regolazione pubblica. In particolare, a tale struttura si dovrebbe assegnare il compito di formare, affiancare, assistere in maniera continua tutte le amministrazioni pubbliche obbligate o disponibili a svolgere attività di valutazione della regolazione. Occorre, infine, dedicare maggiori energie a un'azione di comunicazione propriamente intesa in materia di valutazione. La cabina di regia dovrebbe dedicare molta parte delle proprie energie alla diffusione della cultura empirica della valutazione tra le pubbliche amministrazioni mediante elaborazione di linee-guida, manuali d'istruzione, predisposizione di “cassette degli strumenti” di valutazione, standardizzazione di tecniche e metodologie di valutazione, scambio di buone prassi. Infine, occorre passare da un'impostazione generalista a un'ottica selettiva, che concentri gli sforzi di valutazione sui settori e le regolazioni maggiormente incidenti e funzionali ai fini della crescita e dello sviluppo.

Proposta 2: Disciplinare, organizzare e aprire una consultazione sulla smart regulation dei contratti pubblici

La materia dei contratti pubblici, come molti dei “settori ordinamentali strategici per politiche normative più marcatamente segnate da obiettivi di sviluppo e crescita”, è stata interessata, soprattutto negli ultimi due anni, da un consistente numero di modifiche che hanno inciso – in modo talvolta frammentario – sulla normativa vigente.

Prima di procedere a ulteriori modifiche di una disciplina già caratterizzata da una forte “instabilità” normativa, appare opportuno avviare una fase di consultazione sul Codice dei contratti pubblici – aperta a soggetti pubblici e privati operanti nel settore – al fine di acquisire elementi di informazione e di valutazione su una serie di questioni cruciali nella materia dei contratti pubblici, nonché sull’attuazione di alcune recenti innovazioni. La consultazione appare tanto più opportuna in vista del futuro recepimento delle proposte di direttiva in materia di appalti pubblici e concessioni, all’esame delle Istituzioni europee. Le nuove direttive, infatti, sono volte a perseguire la maggiore efficienza della spesa pubblica e a rafforzare la concorrenza. La modernizzazione degli appalti pubblici, anche attraverso il loro utilizzo strategico in risposta agli obiettivi della Strategia Europa 2020, si basa sulla necessità di semplificazione della normativa europea e di flessibilità degli istituti in essa previsti.

Le finalità e il nuovo approccio alla base delle proposte di direttiva rappresentano, al di là del recepimento puntuale di alcune norme, un’occasione per semplificare la normativa italiana e per un suo riordino, anche al fine di risolvere alcune criticità che permangono a livello nazionale.

Dal punto di vista metodologico, la consultazione potrebbe svolgersi attraverso la raccolta di risposte a un questionario, analogamente a quanto avvenuto a livello europeo con il Libro verde sulla modernizzazione degli appalti pubblici. Gli esiti della consultazione confluirebbero in una valutazione di impatto sulla disciplina italiana degli appalti e delle concessioni.

Proposta 3: Assicurare la trasparenza e l’accessibilità delle informazioni

È necessaria una maggiore trasparenza e accessibilità delle informazioni relative all’affidamento e all’esecuzione dei lavori pubblici. Infatti, le basi informative attualmente esistenti in Italia sono carenti e – in molti casi – limitatamente accessibili: ciò comporta gravi limiti nell’analisi della performance del sistema degli appalti pubblici, nonché nell’individuazione delle aree di maggiore inefficienza.

In primo luogo, sarebbe auspicabile intervenire sul processo di raccolta dei dati relativi agli appalti pubblici, introducendo: i) un sistema di incentivi e sanzioni più adeguato ed effettivo per le comunicazioni erronee o incomplete da parte delle stazioni appaltanti e degli Osservatori regionali; ii) l’obbligo per l’AVCP di rendere pubblici – con scaden-

za regolare – gli esiti del monitoraggio sulla completezza della BDNCP e delle sanzioni intraprese contro stazioni appaltanti e Osservatori regionali inadempienti. Come già segnalato, miglioramenti – in tal senso – dovrebbero essere recati dall’entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione dell’art. 1, comma 35, della legge anticorruzione, che – tra le altre cose – inasprisce le sanzioni in caso di inadempimento degli obblighi informativi da parte delle stazioni appaltanti e stabilisce che l’AVCP comunichi – entro il 30 aprile di ogni anno – alla Corte dei Conti la lista delle Amministrazioni che non si sono conformate a tali obblighi.

Sarebbe, altresì, importante – anche sulla scorta di alcune virtuose esperienze straniere – assicurare una maggiore accessibilità a tali informazioni: in questo modo, infatti, ogni cittadino potrebbe – almeno potenzialmente – monitorare l’operato della P.A. Un primo passo in questa direzione è stato realizzato con la creazione del già menzionato Portale Trasparenza, al fine di rendere pubbliche le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti all’AVCP ai sensi dell’art. 7, comma 8, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (tale Portale ha – però – ad oggetto le sole gare bandite a partire dal 1° gennaio 2011).

Nel contempo, sarebbe necessaria l’implementazione di misure relative ai costi *standard* (intesi come *benchmark* cui rapportare i costi sostenuti dalle singole amministrazioni), in modo da evitare o, almeno, circoscrivere fortemente il rischio che una P.A. virtuosa sia sanzionata laddove paghi prezzi più elevati della media, assicurando – però – contemporaneamente superiori livelli qualitativi, tali da giustificare l’aumento dei costi.

II) Proposte sugli istituti oggetto di valutazione

L’esercizio di valutazione condotto da un gruppo di ricerca interno all’Osservatorio ha consentito di acquisire elementi di informazione e di valutazione in ordine all’attuazione degli istituti esaminati, che consentono di elaborare alcune proposte per modificare gli istituti medesimi al fine di migliorarne l’efficienza e l’efficacia.

Proposte sull’offerta economicamente più vantaggiosa

Proposta 4: Maggiore trasparenza sui criteri motivazionali

Per favorire maggiore trasparenza in fase di gara, sarebbe auspicabile un intervento legislativo teso a chiarire che, come già previsto (ex art. 83, comma 4, del Codice) per i “sub-criteri, sub-pesi o sub-punteggi”, anche i cosiddetti “criteri motivazionali” siano indicati in sede di bando. L’orientamento della giurisprudenza nazionale e comunitaria, oltre che della stessa AVCP, sembra convergere in questa direzione. Il legislatore potrebbe codificare tale orientamento, per garantire maggiore certezza del diritto.

Proposta 5: Semplificare lo strumento

Sul piano operativo si riscontra la necessità di semplificare l'applicazione dell'istituto, la cui complessità non è sempre proporzionata alle competenze delle singole amministrazioni e coerente con le finalità a esso sottese.

Infatti, l'analisi condotta ha mostrato come, tra i vari metodi di calcolo possibili per aggregare i punteggi, le amministrazioni usino – di preferenza – quello più semplice (c.d. aggregativo compensatore). Tale risultato, da un lato, può essere letto come segnale di un *gap* culturale delle stazioni appaltanti, che preferiscono non applicare gli altri metodi data la loro maggiore complessità; dall'altro, conduce – però – a effetti complessivamente positivi, considerato che tale metodo aumenta la trasparenza e permette che il prezzo entri linearmente nella formula. Si evitano così le distorsioni che sarebbero associate a criteri “endogeni”, nei quali il punteggio di un'offerta è definito in funzione di una qualche statistica (spesso la media) di tutte le offerte. In più, esso permette di contenere il lavoro – e quindi il costo – e la discrezionalità della commissione aggiudicatrice.

Alla luce di tali valutazioni, se resta in ogni caso fondamentale investire nella formazione e qualificazione dell'operatore pubblico, mettendolo nelle condizioni di utilizzare al meglio la pluralità di strumenti che l'ordinamento predispone, è altrettanto importante che il livello di complessità di tali strumenti sia proporzionato e coerente rispetto all'obiettivo di assicurare la selezione dell'offerta effettivamente più competitiva e – quindi – il migliore funzionamento del sistema degli appalti pubblici. Sempre nell'ottica di introdurre un criterio di proporzionalità, potrebbe valutarsi l'inserimento di una soglia minima per la facoltà di scelta di questo criterio di aggiudicazione in considerazione della complessità e onerosità che la sua applicazione comporta.

Proposta 6: Orientare l'esercizio della discrezionalità amministrativa

Altra criticità riscontrata risiede nell'uso non sempre adeguato della discrezionalità amministrativa propria dell'istituto. Relativamente all'eccesso di discrezionalità – che può caratterizzare tale modalità di aggiudicazione rispetto al criterio del prezzo più basso – una soluzione sembra essere quella di investire sull'adozione di “linee guida”, in maniera analoga a quanto è stato fatto in materia di c.d. Bandi Tipo o dichiarazioni sostitutive. Rispetto a tali esperienze occorre aggiungere la garanzia, anche attraverso idonea copertura normativa, di un'effettiva applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti di dette “linee”. La razionalizzazione delle funzioni di committenza e la riduzione del numero delle stazioni appaltanti potrebbe contribuire a dare uniformità a queste scelte e a questi comportamenti, oltre che reale efficacia all'istituto.

L'esito cui conduce l'applicazione dell'OEPV, poi, non appare sempre coerente con la sua vocazione tesa ad ampliare il ventaglio delle soluzioni tecniche a disposizione o per elevare la qualità tecnica delle soluzioni individuate, anche in funzione dei

processi produttivi da adottarsi. Infatti, sembra emergere, soprattutto di recente, una prassi applicativa dell'OEPV non incline a valorizzare effettivamente l'apporto propositivo e di miglioramento tecnico-qualitativo del progetto, bensì suscettibile di privilegiare gli aspetti di natura economico-quantitativa. Un approfondimento dell'analisi volta ad acquisire una più robusta base di dati conoscitivi su questa tendenza potrebbe determinare la necessità di apportare una serie di correttivi anche sotto questo profilo.

III) Proposte sull'accordo bonario

Proposta 7: Razionalizzare le tempistiche della procedura di accordo bonario

All'esito della consultazione e dell'esercizio di valutazione, è emerso che un profilo di intervento potrebbe essere individuato nel trovare forme per garantire tempistiche certe per l'espletamento della procedura. In tale ambito, una linea di possibile intervento potrebbe essere rappresentata dall'armonizzazione delle tempistiche dettate dal legislatore per l'espletamento della procedura ex art. 240 con le attività delle Commissioni di Collaudo, le quali debbono esprimersi anche in merito alle riserve. Ciò al fine di agevolare un'ipotesi condivisa di definizione della procedura.

Proposta 8: Supporto al RUP

Al fine di dotare il RUP del necessario supporto qualificato per l'espletamento dell'incarico affidato, soprattutto per gli appalti di importo inferiore ai 10 milioni di euro per i quali la costituzione della commissione tecnica contemplata dall'art. 240 del Codice è facoltativa, e anche al fine di rispettare le predette tempistiche, un'ulteriore linea di intervento potrebbe essere quella di affiancare al RUP nell'analizzare le riserve e nel formulare la proposta finale di accordo strutture tecnicamente specializzate e attrezzate poste al servizio della funzione di committenza, appositamente create nell'ambito di un più ampio processo di razionalizzazione della funzione di committenza e aggregazione delle stazioni appaltanti.

Proposta 9: Ampliare l'uso dell'accordo bonario

Sulla base di quanto emerso in sede di valutazione, si potrebbero valutare misure volte a migliorarne l'efficacia e ad ampliarne l'utilizzo. Ad esempio, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento la possibilità di estendere l'obbligo di nomina della commissione tecnica agli appalti di importo inferiore a 10 milioni di euro, così come l'estensione dell'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della procedura di accordo bonario. Per gli appalti di importo pari o superiore alla soglia dei dieci milioni, occorrerebbe invece valutare la possibilità di rendere vincolanti le determinazioni assunte dalla pre-

detta commissione. In alternativa, analogamente a quanto proposto per gli appalti di importo inferiore alla soglia predetta, potrebbe valutarsi la soluzione di accentrare sul RUP, adeguatamente supportato da una struttura tecnico-legale istituita all'interno di un soggetto deputato all'esercizio associato delle funzioni di committenza, il potere di definire in maniera vincolante la procedura in esame.

