

assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

Rapporto Assonime

**Gruppo di lavoro della Giunta Assonime
coordinato da Gaetano Maccaferri**

**POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE E DEGLI INVESTIMENTI:
COME MIGLIORARE IL CONTESTO ITALIANO**

INDICE

<i>Executive Summary</i>	p. 1
Introduzione	p. 7
Parte I	
Una visione integrata per lo sviluppo infrastrutturale del Paese	p. 8
1. Il quadro economico	p. 8
2. Perché occorre una visione integrata del fabbisogno infrastrutturale	p. 13
3. La scelta degli obiettivi strategici e delle priorità di investimento	p. 16
4. Il ruolo degli investimenti pubblici e la capacità di attrarre risorse degli investitori privati	p. 22
Parte II	
Rimuovere i blocchi allo sviluppo del settore: alcune proposte	p. 26
1. Il ruolo del CIPE	p. 26
2. Quadro delle competenze: processi decisionali e autorizzazioni	p. 28
3. La revisione del Codice dei contratti pubblici	p. 36
4. Migliorare la qualità dei progetti e creare una pipeline di progetti finanziabili	p. 38
5. Discrezionalità amministrativa e sistema dei controlli	p. 43
6. Il contenzioso come fattore di blocco	p. 48

Executive Summary

Per accelerare la ripresa della crescita economica in Italia e dare una prospettiva di sviluppo negli anni futuri occorre creare un contesto più favorevole agli investimenti, pubblici e privati. Questo Rapporto si concentra in particolare sugli investimenti in infrastrutture, che hanno un ruolo cruciale per la competitività dell'economia e la qualità della vita dei cittadini.

Il Rapporto è stato predisposto da un Gruppo di lavoro della Giunta di Assonime che riunisce imprese di tutti i settori: le imprese interessate alla realizzazione e alla gestione delle opere nei diversi comparti, le imprese che utilizzano le infrastrutture e i potenziali investitori. L'obiettivo è quello di fornire, tenendo conto dei diversi punti di vista, un contributo di proposte per una buona politica delle infrastrutture complementare a quello degli altri enti e associazioni attivi nel dibattito.

Il Rapporto è diviso in due parti:

- nella prima parte, viene analizzato l'andamento degli investimenti in infrastrutture negli ultimi anni e viene proposta una visione integrata per lo sviluppo infrastrutturale del Paese, distinguendo tra le priorità nell'immediato e gli obiettivi strategici su un orizzonte più ampio;
- nella seconda parte sono esaminati alcuni dei principali blocchi istituzionali che frenano lo sviluppo del settore e sono formulate alcune proposte su come rimuoverli. Il focus è quindi sugli strumenti della strategia nazionale per il rilancio degli investimenti infrastrutturali.

In seguito alla crisi vi è stata in Italia una forte contrazione della spesa in investimenti pubblici (da 47 miliardi nel 2007 a 34 miliardi nel 2017). Dal 2016 nelle leggi di bilancio si è registrata un'inversione di tendenza. Per ora, tuttavia, le nuove risorse stanziare sono state spese solo in minima parte a causa dei molteplici ostacoli che nel nostro Paese determinano un ritardo tra gli stanziamenti delle somme e la realizzazione delle opere.

Per superare i fattori di blocco il Rapporto sottolinea la necessità di una nuova strategia di comunicazione, capace di evidenziare ai cittadini i benefici diretti e indiretti di un buon sistema infrastrutturale e di un migliore coordinamento tra le diverse parti del sistema, superando la prospettiva focalizzata sui singoli settori e le singole opere.

Nella scelta degli obiettivi strategici, il Rapporto sottolinea che nell'immediato la priorità è promuovere opere che da subito abbiano un impatto sulla ripresa dell'economia e sulla sicurezza dei cittadini. Occorrono sia interventi diffusi di manutenzione sul territorio, con un focus sulla viabilità, sulla sicurezza, sulla difesa del suolo e sulle infrastrutture sociali, sia il rapido completamento delle opere già avviate. Non si tratta di scegliere a priori tra piccole e grandi opere: al Paese servono entrambe.

Per quanto riguarda la capacità di attrarre risorse private nella realizzazione delle infrastrutture, il Rapporto sottolinea che l'interesse degli investitori istituzionali per il settore, che per le imprese di assicurazione è stato rafforzato dalle modifiche favorevoli (ancorché suscettibili di ulteriori miglioramenti) in termini di requisiti prudenziali introdotte a livello europeo (*Solvency 2*), sinora non si è tradotto in investimenti significativi in Italia. E' fondamentale ridurre al minimo il rischio regolatorio, che è considerato la principale criticità dagli investitori.

Il Rapporto si sofferma sul ruolo dei contratti di disponibilità come strumenti per finanziare interventi infrastrutturali, ad esempio per la manutenzione del patrimonio immobiliare degli enti locali.

Le proposte per rimuovere i fattori di blocco alla realizzazione delle opere, contenute nella seconda parte del Rapporto, riguardano 6 diversi ambiti:

1. *Ruolo del CIPE*

Il funzionamento del CIPE, a cui spettano numerosi compiti rispetto agli investimenti pubblici in infrastrutture, rappresenta oggi un fattore di incertezza e di freno rispetto alla realizzazione delle opere. Il Rapporto propone: di aumentare il numero minimo delle riunioni del CIPE da due a sei all'anno e di rendere noto in anticipo sia il calendario annuale sia, rispetto alle singole riunioni, l'ordine del giorno; di modificare le procedure successive alla seduta del CIPE, in modo da ridurre i tempi; di concentrare l'attività del CIPE sulla valutazione dei documenti di pianificazione e programmazione, riducendo il suo coinvolgimento nell'approvazione delle singole opere previste da tali documenti.

2. *Quadro delle competenze, processi decisionali e autorizzazioni*

L'esigenza di riportare alla competenza legislativa dello Stato le infrastrutture di interesse nazionale, con una modifica dell'articolo 117 della Costituzione, resta attuale. Sul tema in passato si era registrato un ampio consenso, pertanto la proposta potrebbe essere riconsiderata in concomitanza con il dibattito sul federalismo differenziato.

Il problema della governance dei processi decisionali si pone non solo per i progetti di interesse nazionale, ma per tutti quelli che coinvolgono più enti territoriali, anche a livello locale. Rispetto agli enti di area vasta, la governance delle Città metropolitane sinora non è risultata incisiva. Un'alternativa è estendere i confini dei Comuni capoluogo delle Città metropolitane, attraverso un esercizio di riperimetrazione che coinvolga i Comuni limitrofi.

Le conferenze di servizi sono state oggetto di ripetuti interventi di semplificazione ma coinvolgono ancora un numero elevato, spesso pletorico, di soggetti. Il Rapporto propone di creare un gruppo di lavoro tecnico presso il Consiglio di Stato per elaborare una proposta normativa volta a ridurre il numero dei partecipanti. Viene inoltre suggerito un meccanismo per evitare lo stallo decisionale laddove in una conferenza di servizi siano espressi dissensi rispetto alla posizione prevalente dei partecipanti e la questione sia demandata al Consiglio dei ministri.

3. *Revisione del Codice dei contratti pubblici*

Il Rapporto sostiene la linea delle modifiche mirate del Codice dei contratti pubblici volte a rimuovere il *gold-plating* rispetto a quanto richiesto dalle direttive europee e auspica la redazione di un Testo unico delle misure attuative di natura regolamentare, che fornisca un quadro coerente e di facile consultazione. Viene altresì suggerito di rivedere alcune interpretazioni estensive dell'ambito di applicazione del Codice che, al di là di quanto previsto dalle direttive, impongono vincoli procedurali per la realizzazione di opere interamente a carico di risorse private.

4. *Migliorare la qualità dei progetti*

La scarsa qualità dei progetti costituisce una delle maggiori criticità da superare per rilanciare gli investimenti infrastrutturali in Italia. Il Rapporto chiede di accelerare l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che a oltre due anni dall'adozione del Codice ancora non è stato avviato. Nel frattempo, la soluzione di prevedere l'obbligo per i Comuni non capoluogo di rivolgersi per i lavori sopra i 150.000 euro, come stazione unica appaltante, alla Provincia o alla Città metropolitana costituisce una ragionevole soluzione pratica.

Per fornire assistenza alle amministrazioni per la progettazione, sia sul piano tecnico che su quello economico finanziario, possono essere utilizzati vari strumenti. La Centrale per la progettazione delle opere prevista dalla legge di bilancio 2019 è una soluzione di natura pubblicistica volta a ricostituire le competenze tecniche all'interno dell'amministrazione. Il Rapporto sottolinea

che gli scenari della Centrale pubblica, del sostegno finanziario pubblico per i servizi di advisory e dell'accesso ai servizi di consulenza sul mercato non si escludono a vicenda, potendo svolgere funzioni complementari, con diverse specializzazioni.

5. *Discrezionalità amministrativa e sistema dei controlli*

Il timore di rilievi da parte dell'Anac e di incorrere in azioni di responsabilità per danno erariale spesso si traduce in un disincentivo per gli amministratori pubblici a esercitare la discrezionalità amministrativa necessaria per la realizzazione delle opere. Il risultato è una deresponsabilizzazione delle amministrazioni che spesso, invece di decidere, preferiscono i rinvii o il ricorso a forme di vigilanza collaborativa chiedendo all'Anac di verificare preventivamente le scelte.

Per superare queste criticità il Rapporto presenta alcune proposte volte a rivedere il sistema dei controlli. Rispetto ad Anac, viene suggerito di introdurre un filtro alla possibilità per le amministrazioni di ricorrere alla vigilanza collaborativa, che dovrebbe essere utilizzata solo in situazioni eccezionali. Sono inoltre auspicati la separazione tra i compiti di prevenzione della corruzione e quelli relativi alla governance dei contratti pubblici, nonché il rafforzamento nell'Anac delle competenze di natura economica e gestionale.

Rispetto alla Corte dei conti, per delimitare meglio la responsabilità erariale per colpa grave viene proposto di definire a livello normativo una serie di ipotesi tipizzate in cui si presume che la colpa grave non sussista. Anche per la Corte dei conti viene suggerito, almeno per l'esercizio dei controlli successivi sulla gestione finanziaria delle amministrazioni, di integrare la composizione della Corte con economisti ed esperti di altre discipline, sul modello della Corte dei conti tedesca.

6. *Il contenzioso come fattore di blocco*

Il contenzioso relativo ai contratti pubblici ha tradizionalmente costituito uno dei fattori di rallentamento nella realizzazione delle opere. Le soluzioni vanno cercate tenendo conto di due punti fermi. Da un lato, è fondamentale

che i soggetti possano far valere i propri diritti davanti a un giudice. Dall'altro, nelle valutazioni compiute dai giudici non devono essere trascurati i benefici connessi alla realizzazione delle opere, sia per le imprese e i lavoratori, sia per la collettività. Pertanto, le penalizzazioni per le liti temerarie, già previste dall'ordinamento, vanno applicate.

Per il contenzioso relativo all'aggiudicazione dei contratti, che si svolge davanti ai giudici amministrativi, i dati mostrano che il tasso di litigiosità è inferiore al 3% e che la durata dei processi si è significativamente ridotta. La litigiosità resta tuttavia elevata per gli appalti di maggiore dimensione, per i quali si potrebbe prevedere un aumento del contributo unificato.

Per il contenzioso relativo alla fase di esecuzione dell'opera, di competenza dei giudici civili, i tempi dei processi sono ancora lunghi e vi sono quindi evidenti spazi di miglioramento nell'organizzazione della giustizia. Per questo tipo di contenzioso, dovrebbero essere rafforzate le possibilità di ricorrere a forme stragiudiziali di soluzione delle controversie quali l'accordo bonario e la transazione, attualmente regolate in modo molto restrittivo dal Codice dei contratti pubblici. Per le questioni strettamente tecniche sarebbe utile reintrodurre la possibilità di ricorrere a un Collegio consultivo tecnico, disciplinandolo in modo da chiarirne il valore aggiunto rispetto agli altri strumenti previsti dal Codice dei contratti pubblici.

Introduzione

Per accelerare la ripresa della crescita economica in Italia e per dare al Paese una prospettiva di sviluppo negli anni futuri occorre, rispetto ad oggi, creare un contesto più favorevole agli investimenti, pubblici e privati. I cittadini chiedono anche misure di consolidamento o rifacimento delle infrastrutture obsolete a tutela dell'incolumità delle persone (ponti, scuole, ospedali e così via).

Questo Rapporto si concentra in particolare sugli investimenti in infrastrutture, in ragione del loro ruolo cruciale per la competitività dell'economia e la qualità della vita dei cittadini. In linea con la nozione di infrastrutture utilizzata dalla Banca Mondiale, la nostra analisi riguarda i comparti della mobilità (strade, ferrovie, porti, aeroporti ecc.), dell'energia e dell'ambiente, della connettività (banda ultralarga) e le altre opere pubbliche tra cui in particolare le infrastrutture sociali (scuole, ospedali, edilizia sociale). Il settore degli investimenti immobiliari privati, che pure è considerato in alcune analisi che includono tra le infrastrutture il *real estate* nel suo complesso sarà trattato solo in relazione ai suoi rapporti con le altre infrastrutture.

Il Rapporto è stato predisposto da un Gruppo di lavoro della Giunta di Assonime che riunisce imprese di tutti i settori: le imprese interessate alla realizzazione e alla gestione delle opere nei diversi comparti, le imprese che utilizzano le infrastrutture e i potenziali finanziatori. L'obiettivo è quello di fornire, tenendo conto dei diversi punti di vista, un contributo di proposte per una buona politica delle infrastrutture, complementare a quello degli altri enti ed associazioni attivi nel dibattito.

Il Rapporto è diviso in due parti. Nella prima viene proposta una visione integrata per lo sviluppo infrastrutturale del Paese, tenendo conto delle esigenze della crescita economica, della competitività e della qualità della vita dei cittadini. Nella seconda parte sono analizzati alcuni dei principali blocchi istituzionali che frenano lo sviluppo del settore e sono fornite alcune indicazioni su come migliorare la situazione. Il focus, quindi, è sugli strumenti della strategia nazionale per il rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Parte I

Una visione integrata per lo sviluppo infrastrutturale del Paese

1. Il quadro economico

L'importanza delle infrastrutture per la competitività del Paese e la qualità della vita dei cittadini emerge chiaramente nell'esperienza concreta di ogni giorno. Dal punto di vista delle imprese, è evidente che la convenienza di operare in Italia dipende dall'efficienza dei sistemi di trasporto e logistica, dal costo e dalla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, da adeguate risorse di connettività, dal contenimento del rischio ambientale. I cittadini chiedono, in tutte le aree del Paese, qualità delle infrastrutture di servizio pubblico (strade, rete ferroviaria, accesso a internet, scuole, ospedali, edilizia sociale), protezione rispetto al dissesto idro-geologico e una programmazione urbanistica che assicuri condizioni dignitose di vita nelle città, nelle periferie e anche per chi vive al di fuori dei grandi centri urbani.

Le Nazioni Unite collegano da tempo il tema dell'adeguatezza del patrimonio infrastrutturale a quello dello sviluppo sostenibile. E' compito dei decisori pubblici avere una chiara visione del fabbisogno infrastrutturale e delineare una strategia credibile ed efficace per promuovere gli investimenti necessari a raggiungere gli obiettivi individuati.

Le stime del fabbisogno infrastrutturale

L'esigenza di assicurare adeguati investimenti infrastrutturali è un problema non solo italiano, ma globale. Alcune analisi forniscono indicazioni circa l'entità degli investimenti infrastrutturali necessari per garantire una crescita economica vigorosa, equilibrata e sostenibile. Tra gli studi più noti vi è quello del McKinsey Global Institute del 2016 secondo il quale a livello mondiale entro il 2030, per mantenere le aspettative di crescita economica, è necessario colmare il "gap infrastrutturale" con investimenti pari al 3,8% del Pil, corrispondenti a circa 3,3 trilioni di dollari, all'anno. Nel 2017, il fabbisogno è stato corretto verso l'alto, arrivando a 3,7 trilioni di dollari all'anno fino al 2035¹.

¹L'analisi include gli investimenti nel settore immobiliare. Cfr. McKinseyGlobal Institute, *Bridging Global Infrastructure Gaps*, giugno 2016, e *Bridging Infrastructure Gaps. Has the World Made Progress?*, ottobre 2017.

Passando dalla prospettiva globale a quella delle singole economie le esigenze, sia in termini quantitativi che di tipologia di investimenti richiesti, dipendono dal grado di sviluppo del paese, dalle caratteristiche del patrimonio infrastrutturale, dalla rapidità della crescita economica. Oltre il 60% del fabbisogno stimato dal rapporto McKinsey riguarda le economie emergenti².

Per l'Unione europea e per l'Italia, le stime del fabbisogno infrastrutturale elaborate nel Global Infrastructure Outlook con riferimento a sette settori (energia elettrica, strade, ferrovie, telecomunicazioni, acqua, porti e aeroporti) per il periodo 2016-2040 indicano un fabbisogno infrastrutturale dell'ordine, rispettivamente, di 590 miliardi di dollari all'anno a livello europeo e di 67 miliardi di dollari all'anno a livello italiano³. Per le infrastrutture sociali il fabbisogno stimato per l'Unione europea è dell'ordine di 100-150 miliardi di euro⁴.

Le stime del fabbisogno di infrastrutture dipendono dalle ipotesi e dall'impostazione dei singoli studi e non vanno quindi intese come obiettivi puntuali, ma come indicazioni utili a dare un'idea dell'ammontare delle grandezze coinvolte. Esse comunque concordano nel segnalare la necessità di significativi investimenti nel settore.

Andamento degli investimenti in infrastrutture

Passando dalle stime del fabbisogno all'effettiva spesa per la realizzazione delle infrastrutture nel corso dell'ultimo decennio, dopo la crisi economica si è registrata nella maggior parte dei paesi del G20 una tendenza alla riduzione della quota di investimenti infrastrutturali rispetto al Pil⁵. Concentrando l'attenzione sull'Italia, si è registrata in particolare una forte contrazione della quota degli investimenti pubblici rispetto al Pil, più accentuata che nel resto dell'eurozona (Fig.1). Peraltro, dato che la dinamica del Pil negli anni della crisi è stata negativa in termini reali e in alcuni periodi anche in termini nominali, guardare solo alla quota degli investimenti rispetto al Pil non rende pienamente conto dell'effettiva caduta degli investimenti pubblici. In valore assoluto, la spesa per investimenti pubblici è diminuita da 47 miliardi del 2007 a 36 miliardi nel 2016 sino a 34 miliardi nel 2017, con una riduzione di circa il 27%. Per il 2018 le stime Ameco prevedono che gli investimenti fissi lordi della PA si attestino intorno ai 34,5 miliardi nel 2018; secondo le valutazioni dell'Ance, invece, si registrerà un'ulteriore riduzione di 0,8 miliardi rispetto al 2017.

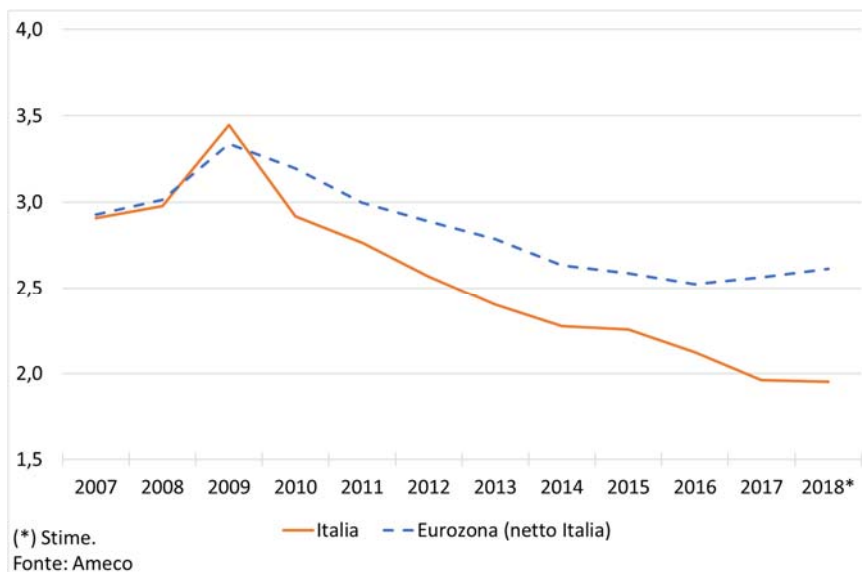
² Ibidem, figura 4.

³ <https://www.outlook.gihub.org/>

⁴ L. Fransen, G. Del Bufalo, E. Reviglio, *Boosting investment in social infrastructure in Europe*, European Economy Discussion paper, gennaio 2018.

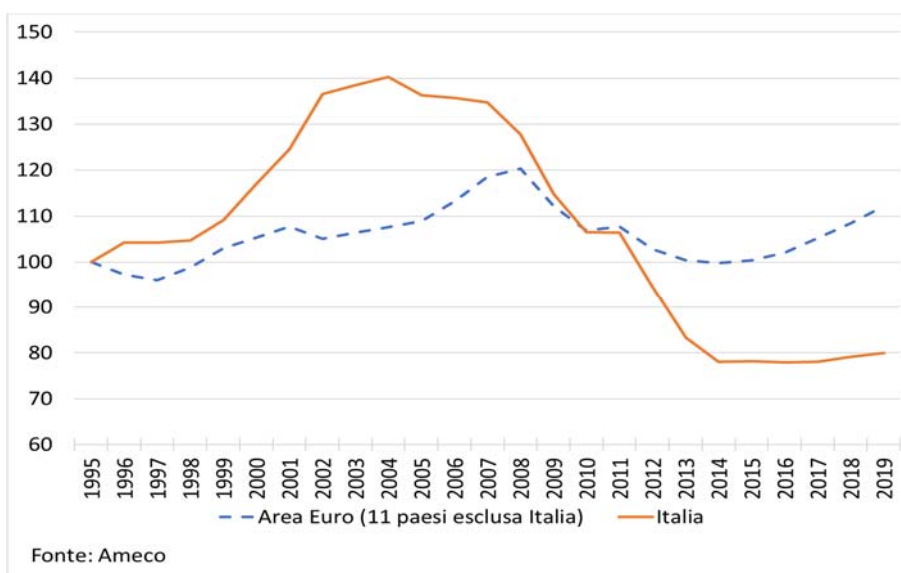
⁵ McKinsey, 2016, cit.

Figura 1: Investimenti fissi lordi della Pubblica Amministrazione (% del PIL)



La dotazione infrastrutturale ha risentito in particolare della forte contrazione degli investimenti in costruzioni non residenziali e ingegneria civile, anche in questo caso più marcata nel nostro paese rispetto ai principali europei. Dal 2014 la tendenza alla riduzione degli investimenti si è interrotta, ma l'Italia a differenza di altri paesi dell'area euro, non è ancora riuscita a ritornare ai livelli precedenti la crisi (Figura 2).

Figura 2: Investimenti in costruzioni non residenziali ed ingegneria civile (1995=100)



Se si guarda al settore delle costruzioni nel suo insieme, compresa l'edilizia abitativa, dal 2007 al 2017 gli investimenti in costruzioni si sono ridotti del 36% per cento circa. Se gli investimenti in costruzioni fossero rimasti al livello del 2007, secondo una stima conservativa che non tiene conto degli effetti di *spill over* la caduta del Pil nel periodo 2007-17 sarebbe stata del 0,9% invece che del 5,2%, corrispondente a circa lo 0,4% di maggiore crescita all'anno.

I ritardi di pagamento

La contrazione degli investimenti si è inserita in un quadro in cui le imprese di costruzione già risentono dei persistenti ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni. Lo stock dei debiti accumulati in passato è stato smaltito solo parzialmente tramite gli stanziamenti sinora effettuati a questo scopo (cfr. Tabella A.1 nell'Allegato). Secondo le stime di Banca d'Italia basate su indagini campionarie condotte sulle imprese e sulle segnalazioni di vigilanza, tra il 2015 e il 2017 lo stock dei debiti commerciali della pubblica amministrazione si è ridotto dal 4,2% al 3,3% del Pil (all'incirca da 68 a 57 miliardi) (cfr. Figura A.2 nell'Allegato)⁶.

Il tempo medio dei pagamenti che risulta dalla piattaforma dei crediti commerciali presso il Mef al 5 ottobre 2018 era ancora pari a 55 giorni, laddove la normativa europea richiede alle amministrazioni (con limitate eccezioni) di pagare entro 30 giorni. Se si tiene conto del fatto che non tutte le amministrazioni hanno inserito i dati, i tempi presumibilmente sono più lunghi e quindi la situazione resta critica, anche se nei prossimi anni l'evoluzione del sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope +) dovrebbe contribuire a un miglioramento.

L'impatto combinato della crisi e dei ritardi di pagamento sulle imprese del settore delle costruzioni è stato dirompente: secondo i dati Ance pubblicati a luglio 2018 negli ultimi dieci anni 120 mila imprese sono state costrette a chiudere e sono stati persi circa 600 mila posti di lavoro.

Stanziamenti e tempi di realizzazione delle opere

Dal 2016 nelle leggi di bilancio si registra una svolta negli stanziamenti pubblici destinati alle infrastrutture, con un piano di investimenti infrastrutturali per circa 140 miliardi di euro (Figura 3).

⁶ Banca d'Italia, Relazione annuale maggio 2018, p. 154.

Figura 3 - Gli stanziamenti di risorse pubbliche per il rilancio delle infrastrutture



Fonte: Ance, *L'attuazione del piano di rilancio delle infrastrutture in Italia*, ottobre 2018

Tuttavia, come evidenziato dall'andamento degli investimenti fissi lordi del settore pubblico, questi significativi stanziamenti non sono ancora riusciti a rilanciare la spesa in infrastrutture. Secondo le stime dell'Ance, rispetto ai fondi stanziati dal 2016 le risorse effettivamente spese sono state meno del 4 per cento.

La causa sono i molteplici fattori che nel nostro Paese determinano un ritardo tra gli stanziamenti delle somme e la realizzazione delle opere.

La gravità della situazione è documentata da un recente Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche predisposto dal Sistema dei Conti Pubblici territoriali dell'Agenzia per la Coesione territoriale⁷. La media dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche è di 4,4 anni e varia da 2,6 anni per i progetti di valore inferiore a 100 mila euro a 15,7 anni per i progetti di valore superiore ai 100 milioni di euro. Guardando alle diverse fasi, la progettazione richiede tra i 2 e i 6 anni, l'aggiudicazione oscilla tra i 5 e i 20 mesi e la fase dei lavori varia dai 5 mesi agli 8 anni (Figura A.3 nell'Allegato). Oltre metà dei tempi dell'iter complessivo (il 54,3%) è costituita dai cosiddetti "tempi di attraversamento" che intercorrono tra la fine di una fase e l'inizio di quella successiva (Figura A.4 nell'Allegato).

⁷ Sistema Conti Pubblici Territoriali, *Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche*, Temi CPT n. 6/2018.

Il ruolo delle politiche pubbliche

A livello europeo la BEI osserva che, anche se gli investimenti infrastrutturali hanno smesso di diminuire, resta la necessità di “interventi sul piano delle politiche allo scopo di mantenere condizioni di finanziamento favorevoli, ridefinire le priorità per gli investimenti in infrastrutture, migliorare il contesto economico e affrontare le sfide infrastrutturali pressanti in Europa”⁸. Questo vale a maggiore ragione per l’Italia, dove come visto la contrazione degli investimenti in alcuni comparti è stata più forte che in altri paesi europei e dove, soprattutto, occorre superare i perduranti fattori di blocco che frenano la realizzazione delle opere.

2. Perché occorre una visione integrata del fabbisogno infrastrutturale

Per ottenere lo slancio necessario per superare gli ostacoli che da anni frenano la realizzazione delle opere in Italia, appare oggi indispensabile una nuova strategia di comunicazione, capace di evidenziare in primo luogo ai cittadini, che sono i fruitori finali dell’intero sistema, i benefici, diretti e indiretti, di un buon sistema infrastrutturale. Un primo passo per comunicare meglio è collegare le diverse tipologie di infrastrutture, accorpate in relazione alla loro funzione, ai benefici concreti che ne possono derivare per l’economia e per la società (Tavola 1).

Tavola 1 – Benefici delle infrastrutture per l’economia e la società

<i>Tipologia di infrastrutture</i>	<i>Potenziali benefici</i>
Connettività (banda ultralarga, 5G)	Consente a cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni di avvalersi appieno delle potenzialità offerte dalla trasformazione digitale
Energia e ambiente	Sicurezza degli approvvigionamenti energetici per imprese e consumatori; efficienza energetica; sicurezza ed efficienza dell’approvvigionamento idrico; contenimento dei costi; tutela dell’ambiente; salvaguardia del territorio; prevenzione dei disastri ambientali

⁸ Banca europea degli investimenti, *Dalla ripresa a una crescita sostenibile*. Relazione sugli investimenti v2017/2018.

Mobilità (strade, infrastrutture ferroviarie, porti, aeroporti, infrastrutture logistiche ecc.)	Competitività ed efficienza del trasporto merci, che comporta benefici per imprese e cittadini; migliore qualità della vita per la mobilità delle persone; tutela dell'ambiente; sicurezza; impatto sul turismo
Città	Qualità della vita; turismo
Infrastrutture sociali (scuole, ospedali, social housing, ecc.)	Qualità della vita, sviluppo sostenibile

La visione dello sviluppo infrastrutturale del Paese dovrebbe inoltre basarsi, rispetto al passato, su un migliore coordinamento tra le diverse componenti. Le infrastrutture non vanno viste singolarmente e in astratto, ma come parte di un sistema a rete. Il contributo delle singole opere agli obiettivi di politica pubblica (crescita, competitività, qualità della vita) dipende dai collegamenti fisici ed economici dell'infrastruttura con il resto del sistema. Un approccio integrato e trasversale allo sviluppo infrastrutturale, che superi le tradizionali prospettive settoriali, può consentire importanti sinergie nella transizione verso un'economia sostenibile, volta alla creazione di valore per il complesso del tessuto sociale, economico e ambientale.

Alcuni esempi possono essere utili a chiarire i collegamenti:

- a. il valore degli immobili in una città dipende dall'insieme delle infrastrutture all'interno della città e dal sistema delle connessioni con altre località. A Milano nel periodo 2006-2010 le zone della città interessate da progetti di ampliamento della metropolitana hanno registrato un incremento dei prezzi delle case del 2,1% rispetto alla diminuzione media dell'1,5 % registrata in città⁹. Il valore commerciale delle abitazioni a Genova dipende certamente dalla velocità dei collegamenti con il Piemonte e la Lombardia;
- b. la disponibilità di adeguata connettività digitale anche nelle aree extraurbane può costituire un importante fattore per favorire la scelta di risiedere e la possibilità di intraprendere attività economiche al di fuori delle città; ciò consentirebbe di frenare l'inurbamento e limitare il pendolarismo, riducendone gli impatti negativi sull'ambiente e sulla qualità della vita, e di limitare il fenomeno della marginalizzazione di ampie aree del territorio;

⁹ C. Ruggi d'Aragona, *L'impatto sul mercato dell'apertura di una nuova stazione della metropolitana*, Casa 24 plus, Il sole 24 ore, 2011.

- c. il beneficio che deriva da un'infrastruttura portuale o aeroportuale dipende dalla sua integrazione nel complessivo sistema della mobilità e quindi dalle infrastrutture complementari e dai collegamenti stradali e ferroviari. Anche in questo caso, l'esempio di Genova è chiarissimo;
- d. l'attrattiva dell'Italia per il turismo dipende da adeguate infrastrutture per la mobilità, ma anche dalla capacità di valorizzare il patrimonio urbano e di promuovere investimenti infrastrutturali a tutela dell'ambiente; anche la connettività digitale diffusa costituisce un fattore attrattivo del turismo;
- e. le infrastrutture a banda ultra larga e per il 5G sono un fattore abilitante per la trasformazione digitale nei vari comparti, ad esempio per le *smart grids*, per la *smart mobility*, per le *smart cities*, per industria 4.0, per agricoltura 4.0, per il monitoraggio del rischio sismico e idrogeologico. Nel settore della sanità, favorendo l'offerta di servizi digitali ai cittadini (*e-health*) possono ridurre in modo non irrilevante il carico di lavoro degli ospedali;
- f. le città hanno bisogno di una rete di illuminazione pubblica sempre più efficiente e che vada oltre la sorgente luminosa tradizionale. E' necessaria un'adeguata rete munita di sistemi di sensori integrati in una piattaforma digitale che unisca all'illuminazione pubblica sistemi avanzati di monitoraggio, controllo e adattamento delle condizioni ambientali, così da permettere il conseguimento di una maggiore efficienza. La rete, se integrata con la sensoristica, potrà abilitare servizi innovativi di videosorveglianza e videoanalisi, la diffusione di reti wi-fi, il controllo e il monitoraggio del traffico e dei parcheggi, il rilevamento delle condizioni ambientali, l'introduzione di pannelli a led per fornire informazioni ai cittadini. La rete potrebbe anche essere utilizzata per sviluppare in modo rapido l'infrastruttura per la ricarica dei veicoli elettrici.

Proposizione - La politica infrastrutturale va impostata partendo dai bisogni dei cittadini e dell'economia. Occorrono una nuova strategia di comunicazione, capace di evidenziare ai cittadini i benefici diretti e indiretti di un buon sistema infrastrutturale, e un migliore coordinamento tra le diverse parti del sistema, superando la prospettiva focalizzata sui singoli settori e le singole opere.

3. La scelta degli obiettivi strategici e delle priorità di investimento

La programmazione: recenti sviluppi e sfide da affrontare

La politica per gli investimenti in infrastrutture richiede tre fasi: la programmazione, con l'identificazione degli obiettivi della politica infrastrutturale da parte dei decisori politici e quindi l'identificazione delle priorità di investimento; l'allocazione delle risorse; la realizzazione dei progetti. In questo paragrafo ci soffermiamo sulla prima fase, ossia sulla programmazione.

Il quadro normativo è stato modificato in misura rilevante dalla riforma della finanza pubblica, che ha rafforzato il ruolo della contabilità economica secondo un'impostazione per Missioni (individuazione degli obiettivi strategici) e Programmi (strumenti per il perseguimento degli obiettivi)¹⁰. E' stata inoltre definitivamente superata la Legge obiettivo n. 443/2001, che si era dimostrata inefficace ad assicurare la selezione delle misure prioritarie di spesa. Nel Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016, modificato dal decreto correttivo n. 56/2017) vengono individuati come cardini per la pianificazione e programmazione strategica delle infrastrutture il Piano generale dei trasporti e della logistica e i Documenti pluriennali di pianificazione di competenza dei vari ministeri.

Terminata la fase della Legge obiettivo, sono stati compiuti alcuni sforzi di identificazione degli obiettivi strategici dello sviluppo infrastrutturale del Paese, con l'adozione in vari ambiti di strategie nazionali con un orizzonte pluriennale:

- per la mobilità, nell'attesa di un nuovo Piano dei trasporti e della logistica e del primo Documento pluriennale di pianificazione per gli ambiti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, le linee di indirizzo strategico per l'individuazione dei fabbisogni infrastrutturali al 2030 sono state definite dal piano di interventi "Connettere l'Italia", delineato in un primo documento del 2016 e successivamente precisato negli allegati al DEF del 2017 e del 2018;
- sono stati inoltre pubblicati un Piano nazionale per porti e logistica, un Piano per gli aeroporti ed un Piano per la mobilità turistica 2017-2022;
- per la connettività sono state adottate la Strategia per la crescita digitale e la Strategia banda ultralarga 2014-2020, che andrà ora rivista sulla base dei nuovi obiettivi di connettività individuati dalla Commissione europea per il 2025¹¹;
- per l'energia, nel novembre 2017 è stata definita una nuova Strategia energetica nazionale.

Inoltre, l'attuale Governo ha enunciato alcune prime linee guida in tema di politica infrastrutturale e di investimenti pubblici nell'audizione del Ministro delle Infrastrutture

¹⁰ Decreto legislativo n. 228/2011, di attuazione della legge n. 196/2009.

¹¹ COM(2016) 587 def.

e dei Trasporti al Parlamento lo scorso luglio e nella nota di aggiornamento al DEF dell'ottobre 2018.

La sfida oggi, per chi deve definire gli obiettivi della politica infrastrutturale del Paese, è quella di tenere conto di due insiemi di esigenze: quelle immediate e quelle di medio-lungo periodo.

Le priorità nell'immediato e gli obiettivi strategici per lo sviluppo del Paese

Nell'immediato, occorre che le scelte dei decisori pubblici promuovano opere che abbiano un'immediata capacità di impatto sulla ripresa dell'economia e sulla sicurezza dei cittadini, interrompendo il circolo vizioso della sfiducia e del rallentamento degli investimenti.

Non si tratta di scegliere a priori tra piccole opere e grandi opere: al Paese servono entrambe. Certamente la realizzazione di una serie di interventi di manutenzione diffusi sul territorio, con un focus sulla viabilità e la sicurezza, anche di piccolo ammontare, rientra tra le esigenze più urgenti. Il tema della manutenzione è di importanza cruciale nel nostro Paese sia per il fatto che ampia parte del patrimonio infrastrutturale è risalente nel tempo sia per le caratteristiche di rischio idrogeologico del nostro territorio.

Per sostenere la crescita economica e l'occupazione, tuttavia, non va trascurata l'altra priorità immediata, che è quella di portare rapidamente a termine le opere avviate, con i cantieri aperti.

Anche se la revisione dei progetti fa parte degli strumenti di cui dispone la politica infrastrutturale, bloccare senza valide motivazioni grandi progetti quali l'Alta velocità Torino Lione o la Gronda di Genova avrebbe un impatto negativo sulle prospettive di crescita dell'economia, per diversi motivi:

- interrompere le opere già in via di realizzazione e pensare di sostituirle con nuovi progetti di rilievo comporta una riduzione immediata della produzione, che solo dopo anni, come visto, produrrà un impatto sull'economia;
- cambiare idea rispetto a grandi progetti in corso di realizzazione determina una perdita di risorse pubbliche, non solo per le penali che abitualmente sono previste, ma anche perché quanto speso sino a quel momento è destinato a non avere alcuna utilità, restando un'opera incompiuta;
- bloccare opere in corso senza valide motivazioni alimenta l'impressione di inaffidabilità e instabilità delle scelte pubbliche in Italia e la percezione che si tratti di un Paese ad elevato rischio regolatorio.

Quindi, nella prospettiva immediata, il modo migliore per combinare la velocità di realizzazione degli interventi con una strategia di sviluppo del Paese è quello di procedere su entrambi i fronti: promuovere una serie di interventi di manutenzione diffusi sul territorio e portare a termine le opere già avviate.

Guardando a un orizzonte temporale più lungo, la politica delle infrastrutture va impostata in relazione a un progetto di sviluppo per il Paese che tenga conto della sua dimensione industriale, commerciale e turistica, che valorizzi l'innovazione tecnologica e la sostenibilità e migliori la qualità della vita dei cittadini.

In questa prospettiva, la definizione degli obiettivi strategici su un orizzonte pluriennale va necessariamente articolata in più ambiti (mobilità, energia, connettività, città e periferie), come è stato fatto in passato, ma con una maggiore attenzione ai collegamenti tra le diverse parti del sistema, come argomentato nel precedente paragrafo¹².

Nelle scelte relative alle priorità, va tenuto conto del fatto che non tutti gli investimenti infrastrutturali hanno lo stesso impatto sulla crescita e l'occupazione: l'effetto cambia in relazione alla capacità di svolgere un effetto leva rispetto agli investimenti privati, all'incidenza sulla capacità produttiva dell'economia (nullo nel caso delle “cattedrali nel deserto”), alla qualità del progetto¹³.

Gli strumenti per migliorare la qualità delle scelte pubbliche

Rispetto alla fase della programmazione, occorre che le scelte delle amministrazioni pubbliche avvengano sulla base di un adeguato insieme di informazioni. Vi sono diversi strumenti che possono essere utilizzati a questo fine e che meritano alcune osservazioni: il primo sono le banche dati relative al patrimonio infrastrutturale del Paese e alle sue condizioni; il secondo è l'utilizzo del Building Information Modelling (BIM); il terzo è l'analisi costi-benefici.

a. Conoscere il patrimonio infrastrutturale e le sue condizioni

Occorre completare gli sforzi avviati per migliorare la conoscenza del patrimonio infrastrutturale del Paese e delle condizioni in cui si trova, per trarne le implicazioni sul

¹² Per una recente riflessione sulla strategia infrastrutturale per la mobilità, cfr. il contributo di Confetra (2018), *Check-Up Log: le infrastrutture strategiche per il trasporto e la logistica*, in collaborazione con il Dipartimento di Ingegneria civile, edile e ambientale dell'Università degli studi di Napoli “Federico II”. Sul tema delle infrastrutture sociali, cfr. Edoardo Reviglio, *Investimenti in infrastrutture sociali per una crescita inclusiva*, in Paolo Guerrieri e Carlo Dell’Aringa (di prossima pubblicazione), *Produttività, crescita e inclusione sociale: un’agenda per l’Italia*, Ricerca Arel.

¹³ Fondo Monetario Internazionale (2014), *Is it Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment*; A.M. Warner (2014), *Public Investment as an Engine of Growth*, IMF Working Paper 14/148.

fronte degli investimenti nella manutenzione e nel potenziamento delle infrastrutture esistenti e in termini di nuove infrastrutture, razionalizzando gli interventi.

Ad esempio, la banca dati SINFI presso il Ministero dello sviluppo economico, istituita nel 2016, si propone di raccogliere le informazioni su tutte le infrastrutture e tutti i progetti di investimento infrastrutturale, pubblici e privati, che possono essere utilizzati per la posa di reti in fibra ottica (incluse le infrastrutture per il teleriscaldamento, gas, energia elettrica, ecc.), con l'obiettivo di massimizzare le sinergie anche tra investimenti infrastrutturali in settori diversi. L'attuazione, tuttavia, lascia ancora a desiderare.

Recentemente, con il decreto legge 28 settembre 2018, n. 109 ("decreto Genova") viene creato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un archivio informatico nazionale delle opere pubbliche, che svolge un ruolo complementare: l'obiettivo è realizzare una banca dati relativa a tutte le opere pubbliche¹⁴ che includa i dati tecnici, amministrativi, sulla sicurezza, lo stato e il grado di efficienza, le attività di manutenzione, i finanziamenti e lo stato dei lavori, in modo da consentire un'efficace attività di programmazione degli interventi e di controllo sulla loro realizzazione.

Nel contesto digitale queste banche dati, così come quelle relative agli immobili e ai terreni, possono essere rese facilmente interoperabili dal punto di vista tecnologico, secondo l'impostazione prevista in generale per le banche dati delle pubbliche amministrazioni dalle linee di azione dell'Agenzia per l'Italia digitale¹⁵. Inoltre, la previsione che i dati siano inseriti in formato aperto e quindi rielaborabili accresce l'utilità delle informazioni raccolte non solo per il settore pubblico ma anche per gli altri soggetti potenzialmente interessati (costruttori, utenti, finanziatori).

Anche sulla base dell'esperienza passata, va tenuto presente che l'utilità delle banche dati pubbliche sia come strumenti a supporto delle decisioni delle amministrazioni, sia in una prospettiva di valorizzazione dei dati in un'ottica di *data economy*, non può essere data per scontata ma dipende dalla qualità, dalla completezza e dall'aggiornamento dei dati inseriti.

L'informazione sulle condizioni del patrimonio infrastrutturale, anche a livello locale, è particolarmente importante per l'impostazione delle politiche di manutenzione, oltre che della creazione di nuove opere. Il tema si pone anche in relazione alle esigenze di resilienza nel contesto del cambiamento climatico. Si pensi ad esempio alla resistenza delle infrastrutture rispetto a fenomeni alluvionali o all'adeguatezza delle infrastrutture di approvvigionamento idrico delle grandi città a fronte del rischio di lunghi periodi di siccità.

¹⁴ Ponti, viadotti e cavalcavia, stradali e ferroviari; strade; ferrovie; aeroporti; dighe e acquedotti; gallerie ferroviarie e gallerie stradali; porti e infrastrutture portuali, edilizia pubblica.

¹⁵ Agid (2017), Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

b. *Building Information Modeling (BIM)*

Grazie alle nuove tecnologie la programmazione e la progettazione delle nuove opere può oggi, più che in passato, portare a ottimizzare le scelte tenendo conto dell'intero ciclo di vita dell'opera, tenendo conto del tasso di logoramento cui è sottoposta, del rischio di obsolescenza, della resilienza rispetto a eventi ambientali eccezionali, in modo da impostare sin dall'inizio una strategia efficiente per quanto riguarda la manutenzione. A questo riguardo, va sostenuto l'impegno a promuovere l'utilizzo da parte delle amministrazioni e delle stazioni appaltanti delle metodologie di progettazione (Building Information Modeling) che consentono di effettuare simulazioni sui possibili scenari nel corso della vita dell'opera, per migliorare la base informativa delle scelte. Pur trattandosi di metodologie che comportano costi, per le opere più significative sicuramente la spesa è più che compensata dalla riduzione dei successivi costi che l'amministrazione dovrà sopportare a fronte di scelte iniziali non basate su adeguate informazioni.

c. *L'analisi costi benefici*

Per rimediare ai deficit di offerta in genere non esiste un'unica soluzione e non necessariamente le soluzioni richiedono nuovi investimenti infrastrutturali (ad esempio, in alcuni casi possono essere sufficienti interventi di manutenzione o upgrading tecnologico o funzionale). Il processo decisionale deve quindi prevedere una fase di valutazione delle diverse opzioni disponibili, tenendo conto dei diversi profili (fattibilità tecnica, sostenibilità finanziaria, convenienza economico-sociale, impatto ambientale, ecc.) con l'obiettivo di individuare la migliore alternativa progettuale. La disponibilità di dati che consentano il benchmarking dei costi e dei tempi di realizzazione fornisce un importante ausilio alle scelte da compiere.

Per i progetti più significativi, al fine di assicurare che le scelte dei decisori pubblici siano adeguatamente informate, il nostro ordinamento prevede già dal 2012 che venga effettuata un'analisi costi/benefici per gli utenti, i gestori e la collettività¹⁶. L'impostazione metodologica da seguire è stata delineata puntualmente nelle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche predisposte nel 2017 dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹⁷.

L'analisi costi/benefici per i nuovi progetti è uno strumento in linea con le migliori pratiche internazionali, che ha l'obiettivo di aumentare le conoscenze a disposizione del decisore pubblico prima della decisione e renderle più trasparenti. In prospettiva, quindi, è positivo che la metodologia venga applicata dalle amministrazioni, in primis dalla

¹⁶ Dpcm 3 agosto 2012. Laddove sia sproporzionato procedere a una stima del valore monetario dei benefici per la collettività, ci si può limitare a indicatori quantitativi semplificati dell'efficacia della soluzione.

¹⁷ Le Linee guida sono disponibili sul sito del Ministero http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/notizia/2017-07/Linee%20Guida%20Val%20OO%20PP_01%2006%202017.pdf.

Struttura tecnica di missione presso il Ministero dei trasporti, con il sostegno di valutatori dotati di competenze tecniche specifiche.

Rispetto all'analisi costi/benefici, tuttavia, è anche importante evitare alcuni fraintendimenti. La quantificazione degli effetti in termini di costi e benefici si basa modelli e ipotesi necessariamente semplificate e su informazioni parziali. Idealmente, l'impatto della singola infrastruttura andrebbe compiuto tenendo conto di tutti i collegamenti, diretti e indiretti, con le altre infrastrutture e con le dimensioni rilevanti per i cittadini (ad esempio, impatto sulla qualità della vita dei cittadini e sul valore delle abitazioni). Anche in considerazione di queste caratteristiche, le valutazioni tecniche che emergono dall'analisi costi/benefici non costituiscono mai un sostituto della decisione politica riguardo all'utilità o meno di un dato intervento, che deve tenere conto dello scenario complessivo della strategia di sviluppo del Paese e di miglioramento della qualità della vita.

***Proposizione* – La definizione delle priorità della politica infrastrutturale in Italia deve avere una duplice prospettiva, immediata e di medio-lungo periodo. Nell'immediato, il modo migliore di combinare la velocità di realizzazione degli interventi con una strategia di sviluppo del Paese è quello di portare rapidamente a termine le opere avviate, con i cantieri aperti, e di promuovere una serie di interventi di manutenzione diffusi sul territorio, con un focus sulla viabilità, la sicurezza la difesa del suolo e le infrastrutture sociali. Nel medio-lungo periodo, la politica delle infrastrutture va impostata in relazione a un progetto di sviluppo per il Paese che tenga conto della sua dimensione industriale, commerciale e turistica, che valorizzi l'innovazione tecnologica e la sostenibilità e migliori la qualità della vita dei cittadini.**

***Proposizione* – Le scelte pubbliche devono avvenire sulla base di un adeguato insieme di informazioni. In questa prospettiva, è importante rafforzare il sistema delle banche dati pubbliche sul patrimonio infrastrutturale e sulle sue condizioni e promuovere l'utilizzo di metodi di progettazione che considerino l'intero ciclo di vita dell'opera. L'analisi costi-benefici dell'impatto delle opere è utile ma non costituisce mai un sostituto della decisione politica riguardo all'utilità o meno di un dato intervento, che deve tenere conto dello scenario complessivo in relazione alla strategia di sviluppo del Paese.**

4. Il ruolo dell'investimento pubblico e la capacità di coinvolgere risorse degli investitori privati

Il ruolo degli investimenti pubblici

Agli investimenti pubblici spetta un ruolo essenziale per lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Vi sono, in particolare, infrastrutture che non presentano prospettive di redditività compatibili con l'investimento privato e che, al tempo stesso, sono importanti per la collettività, per le quali occorre necessariamente il ricorso alle risorse pubbliche (ad esempio, manutenzione delle strade non a pedaggio).

Spesso, tuttavia, è possibile ottenere risorse per perseguire gli obiettivi di sviluppo infrastrutturale del paese anche dal settore privato: dalle imprese, pubbliche e private, dalle banche, dagli investitori. Se si riesce a creare le condizioni per una corretta collaborazione tra pubblico e privato, diviene possibile realizzare un maggior numero di progetti rispetto allo scenario del solo ricorso alle risorse pubbliche. Per questo, nella fase di valutazione della fattibilità dei progetti dovrebbe essere sempre verificata anche la concreta possibilità di non porre l'intervento interamente a carico delle finanze pubbliche ma prevedere, se il progetto presenta caratteristiche idonee, anche il coinvolgimento di risorse private.

Inoltre, le risorse pubbliche possono essere utilizzate in modo da esercitare un effetto leva rispetto agli investimenti privati. Secondo l'impostazione seguita ad esempio dal Fondo europeo per gli investimenti strategici, ciò avviene se il sostegno a carico delle risorse pubbliche è strutturato in forma di garanzia. In Italia andrebbe compiuta una riflessione sulla possibilità per gli enti territoriali di sostenere gli investimenti infrastrutturali nel proprio territorio mediante garanzie pubbliche che potrebbero consentire di mettere a valore il patrimonio immobiliare, spesso cospicuo, dei Comuni.

La capacità di coinvolgere risorse di investitori privati

La collaborazione tra pubblico e privato rispetto alla realizzazione delle infrastrutture può avvenire sia direttamente attraverso forme contrattuali quali le concessioni, il project financing, altre forme di partenariato pubblico-privato, i contratti di disponibilità, sia indirettamente mediante la messa a disposizione di risorse finanziarie¹⁸.

Anche se negli ultimi anni in Italia vi è la tendenza a privilegiare gli investimenti infrastrutturali interamente a carico delle risorse pubblico, nella nota di aggiornamento al

¹⁸ Per un approfondimento sul tema, cfr. Daniela Anselmi (2018), Il partenariato pubblico-privato.

DEF 2018 vi è un impegno specifico a creare condizioni favorevoli allo sviluppo in Italia del partenariato pubblico-privato, probabilmente proprio con l'obiettivo di aumentare le risorse a disposizione per perseguire gli obiettivi infrastrutturali del Paese.

In questo contesto, i contratti di disponibilità si prestano bene alla valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti locali. Si pensi, ad esempio, ad un centro storico con ampio sviluppo del terziario, in cui si trova un grande edificio scolastico che richiede consolidamento antisismico e statico, opere di ristrutturazione e di efficientamento energetico, ed è ormai sovradimensionato rispetto al numero degli studenti del centro storico. Il Comune può mettere a gara l'attribuzione della proprietà dell'immobile a un privato prevedendo che questi: a) ristrutturi l'ala che serve ancora ad uso scolastico; b) assicuri i servizi e le forniture a questa ala dove resta la scuola ristrutturata sulla base di un contratto di disponibilità con il Comune; c) abbia il diritto di valorizzare la restante parte dell'immobile, realizzando uffici, spazi commerciali e di servizi, magari anche sotto il cortile della scuola).

In generale, una circostanza sempre più evidente è il potenziale interesse degli investitori istituzionali per il finanziamento delle infrastrutture in Europa, in ragione delle caratteristiche di durata, rischio e redditività di questi investimenti. Tra l'altro, le recenti modifiche della normativa europea sui requisiti di capitalizzazione per le assicurazioni (*Solvency 2*)¹⁹ hanno aumentato l'attrattiva per le imprese di assicurazione dell'investimento azionario e obbligazionario in entità responsabili di progetti infrastrutturali e società di infrastrutture che presentano determinate caratteristiche in termini di contenimento del rischio. Ad oggi tuttavia gli investimenti delle assicurazioni europee si sono rivolti in misura solo marginale alle infrastrutture italiane, mentre la maggior parte dei progetti finanziati riguarda i paesi del Nord Europa. L'investimento anche solo del 2 per cento delle riserve assicurative in Italia determinerebbe la disponibilità di ulteriori 15 miliardi di euro²⁰.

Tra gli ambiti di maggiore interesse per gli investitori istituzionali vi sono gli investimenti in infrastrutture già esistenti (brownfield) remunerati sulla base di criteri predefiniti (Regulated Asset Base) ad esempio nelle grandi infrastrutture di trasmissione e distribuzione, le concessioni pluriennali con tariffe regolate (parcheggi, autostrade, ferrovie), i contratti di lungo periodo con acquirenti con meccanismo *take-or-pay*, o *take-and-pay*, o con canoni di disponibilità.

¹⁹ Il regolamento delegato (UE) n. 2015/35 è stato integrato dal regolamento (UE) n. 2015/467 e dal regolamento UE n. 2017/1542, entrambi operativi dal 2017.

²⁰ Sul tema, cfr. Ania-Astrid (2017), *Gli investimenti infrastrutturali nel contesto di Solvency II: il ruolo delle compagnie di assicurazione*.

Per valorizzare le possibilità di collaborazione con il settore privato nella realizzazione delle infrastrutture, sono necessarie alcune condizioni:

- occorre ridurre al minimo il rischio di mutamenti delle regole, che è considerato la principale criticità da tutti gli investitori rispetto all'investimento in infrastrutture. In particolare, una recente inchiesta sulle percezioni degli 25 investitori finanziari in infrastrutture operanti in Europa evidenzia che per il 35% degli intervistati il rischio regolatorio è la principale area di attenzione delle *risk matrix*; vi è la percezione che tale rischio sia aumentato e che per ridurlo si debba separare più nettamente la regolazione dalla politica. Gli investitori non sono contrari alla regolazione, ma alla inaffidabilità della stessa²¹;
- in questo senso, anche rispetto alla revisione delle concessioni in essere preannunciata nella Nota di aggiornamento al DEF 2018, occorre grande attenzione. La tendenza a rimettere in discussione i contratti in essere dà l'immagine di uno Stato che non rispetta quanto già deciso e così disincentiva i futuri investimenti, nazionali ed esteri, nel nostro Paese
- per migliorare il funzionamento degli strumenti del partenariato pubblico privato inteso in senso lato occorre rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di individuare le situazioni che si prestano all'utilizzo dei diversi strumenti e di scrivere i contratti, con il supporto delle autorità di regolazione, in modo da assicurare adeguati incentivi all'efficienza e alla qualità
- la preconditione per il successo del partenariato pubblico privato è una chiara allocazione dei rischi dove, chiaramente, all'aumentare del rischio sugli investitori aumenta il rendimento richiesto. Le Linee Guida per il PPP presentate dalla Ragioneria dello Stato a settembre 2018, da questo punto di vista, non sembrano per molti versi configurare un'ottimale allocazione dei rischi tale da attrarre investimenti privati.

Tra i fattori che hanno sinora frenato la mobilitazione delle risorse private nell'investimento infrastrutturale in Italia vi è una serie di ostacoli che verranno approfonditi nella seconda parte del Rapporto. Tra questi ostacoli vi sono, in particolare, oltre al rischio regolatorio, la scarsa qualità dei progetti, l'assenza di una pipeline di progetti finanziabili, la durata, la complessità e l'incertezza delle procedure amministrative.

²¹ Deloitte-Luiss (2018), *Gli investimenti in infrastrutture. Relazione con la distribuzione del reddito e attese di remunerazione finanziaria degli investitori*.

Proposizione - Le risorse pubbliche, oltre a finanziare le infrastrutture di interesse della collettività che non si prestano al finanziamento privato, possono in alcuni ambiti essere utilizzate come leva per attirare gli investimenti privati. Va compiuta una riflessione sulla possibilità per gli enti territoriali di sostenere gli investimenti infrastrutturale nel proprio territorio mediante garanzie pubbliche che potrebbero consentire di mettere a valore il loro patrimonio immobiliare, spesso cospicuo.

Proposizione - Per migliorare il funzionamento della collaborazione tra pubblico e privato occorre rafforzare la capacità delle amministrazioni di individuare quali situazioni si prestano all'utilizzo dei diversi strumenti del partenariato pubblico-privato e di scrivere i contratti, con adeguati incentivi all'efficienza e una chiara ripartizione dei rischi. Per coinvolgere gli investitori privati è fondamentale la stabilità delle regole e il rispetto da parte delle amministrazioni dei contratti stipulati

Parte II

Rimuovere i blocchi allo sviluppo del settore: alcune proposte

1. Il ruolo del CIPE

Al Comitato Interministeriale per la Politica Economica (CIPE) sono attualmente attribuiti, numerosi compiti rispetto agli investimenti pubblici in infrastrutture: tra questi, vi sono il compito di approvare i documenti pluriennali di pianificazione delle amministrazioni e gli altri strumenti di pianificazione o programmazione, quello di esprimere parere su contratti di programma, piani di investimento e convenzioni con i principali concessionari, quello di approvare il riparto delle risorse dei fondi pubblici e quello di approvare i singoli progetti di opere prioritarie inserite nel documento pluriennale di pianificazione, assegnando le relative risorse finanziarie.

Alla luce di questi compiti, il concreto funzionamento del Comitato costituisce un rilevante fattore di rallentamento rispetto all'avvio delle opere.

Anzitutto, dato il ruolo affidato al CIPE, è palesemente inadeguato che il regolamento relativo al suo funzionamento preveda che il CIPE si riunisca “almeno due volte all'anno”, tra l'altro senza rendere noto in anticipo un calendario annuale delle sedute. Accade che in alcuni anni vi siano dodici incontri e in altri, come il 2018, non si tengano riunioni per sei mesi (da aprile ad ottobre), in maniera del tutto imprevedibile. Ciò si traduce in un collo di bottiglia e in una ingiustificabile incertezza per gli operatori coinvolti a vario titolo nella realizzazione degli investimenti.

Un altro fattore di criticità è costituito dai tempi che intercorrono tra le delibere del CIPE e la loro pubblicazione in Gazzetta ufficiale. La procedura prevede, dopo la seduta del CIPE, che il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) presso la Presidenza del Consiglio provveda alla stesura della delibera, che viene poi trasmessa al MEF per la verifica degli effetti sulla finanza pubblica, ritrasmessa al CIPE per la formalizzazione, poi inviata alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità, quindi registrata e trasmessa per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Secondo le analisi dell'ANCE, per le 68 delibere approvate dal CIPE nel 2016, tra la seduta del CIPE e la pubblicazione in Gazzetta ufficiale sono trascorsi in media più di 147 giorni, quindi quasi cinque mesi (119 giorni dalla seduta del CIPE al via libera della Corte dei conti e 22 giorni per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale²²). Appare evidente che ci sono spazi per rendere più efficiente il processo.

²² ANCE (2018), Relazione annuale.

Una prima proposta, di tipo organizzativo, per ridurre l'effetto di collo di bottiglia è quella di modificare il regolamento del CIPE aumentando il numero minimo delle riunioni da due a sei e di rendere noto in anticipo un calendario annuale di massima degli incontri, nonché rendere pubblico in anticipo l'ordine del giorno.

Una seconda linea di azione riguarda l'iter procedurale successivo alla delibera del CIPE, per comprimere i tempi. Ad esempio, attualmente è previsto che il controllo della Corte dei conti (30 giorni, prorogabili sino a 60) inizi dopo la prima fase che porta alla formalizzazione della delibera da parte del Presidente del Consiglio, per la quale sono previsti 30 giorni. Per velocizzare il controllo della Corte dei conti sarebbe sufficiente che l'istruttoria venisse avviata già a partire dalla prima bozza predisposta dal DIPE e trasmessa al MEF. La valutazione sarà poi completata dalla Corte dei conti in base alla delibera definitiva, ma nel frattempo i magistrati preposti al controllo di legittimità avranno già studiato il dossier. Con questa modifica, si potrebbe rendere il termine di 30 giorni previsto per il controllo della Corte dei conti non derogabile. Anche i tempi per la pubblicazione in Gazzetta ufficiale possono evidentemente essere ridotti in modo significativo.

Infine, una proposta di semplificazione di natura più sostanziale sarebbe quella di concentrare l'attività del CIPE sulla valutazione dei documenti pluriennali di pianificazione e degli altri atti di programmazione, senza coinvolgerlo successivamente nell'approvazione delle singole opere previste da tali documenti. Per queste, la competenza sarebbe in capo al Ministero di riferimento, con il coinvolgimento del Mef nel caso in cui sia necessaria l'assegnazione di risorse aggiuntive rispetto a quelle inizialmente programmate. Un'esperienza positiva, dal punto di vista dell'efficienza del processo decisionale, è quella del commissariamento delle opere di potenziamento della linea ad alta velocità Napoli-Bari, in cui il commissario ha assunto le competenze di solito spettanti al Cipe.

Proposte

- > Aumentare il numero minimo delle riunioni del CIPE da due a sei all'anno e rendere noto in anticipo il calendario annuale di massima degli incontri, nonché l'ordine del giorno**
- > Modificare le procedure successive alla delibera del CIPE, anticipando l'inizio del controllo da parte della Corte dei conti e riducendo i tempi di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale**
- > Concentrare l'attività del CIPE sulla valutazione dei documenti di pianificazione e programmazione, senza coinvolgerlo nell'approvazione delle singole opere previste da tali documenti**

2. Quadro delle competenze, processi decisionali e autorizzazioni

Uno dei problemi più di frequente lamentati rispetto alla politica delle infrastrutture in Italia è quello della frammentazione delle competenze, delle sovrapposizioni, delle duplicazioni e in generale della mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti pubblici coinvolti a vario titolo nei processi decisionali.

Revisione dell'articolo 117 della Costituzione

Per semplificare il quadro, una misura incisiva sarebbe una modifica mirata dell'articolo 117 della Costituzione sulla ripartizione delle competenze legislative, volta a riportare allo Stato la competenza in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia, infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale, porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale.

Riportare allo Stato la competenza per le infrastrutture di interesse nazionale consentirebbe l'adozione di regole uniformi sul territorio e favorirebbe la semplificazione e la velocizzazione dei procedimenti decisionali²³. Ad esempio, il potenziamento di un'infrastruttura ferroviaria cruciale per una Regione può essere pregiudicato dalla mancanza di un analogo interesse da parte della Regione contigua alla continuazione dell'infrastruttura sul suo territorio: in questi casi è chiaro che occorre una valutazione strategica delle priorità non a livello regionale, ma a un livello più alto.

Rispetto a questa modifica dell'articolo 117 era stato raggiunto in passato un ampio consenso, ma la proposta non ha avuto seguito a causa del complessivo esito negativo del referendum costituzionale. Essa potrebbe essere riconsiderata in congiunzione all'attuale dibattito sull'articolo 116, comma 3, della Costituzione, che prevede l'attribuzione a singole Regioni di maggiori spazi di autonomia rispetto a quelli previste per le Regioni a statuto ordinario (c.d. regionalismo differenziato).

²³Un esempio dei problemi che possono sorgere e vanno gestiti a quadro costituzionale dato è la sentenza della Corte costituzionale del 7 marzo 2018 (n. 74/2018), che ha dichiarato illegittime le disposizioni della legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016) che stanziavano i fondi per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese sino al 2032, in quanto non era stata prevista un'intesa con le Regioni interessate. I settori coinvolti vanno dalla sicurezza stradale alla rete idrica, dal dissesto idrogeologico all'edilizia scolastica, dalla prevenzione del rischio sismico alla riqualificazione urbana e alla sicurezza delle periferie. La necessità di correggere il processo decisionale ha comportato un ritardo di alcuni mesi nella messa a disposizione dei fondi.

La governance dei processi decisionali a quadro costituzionale vigente

Considerato che una modifica costituzionale richiede in ogni caso tempi lunghi, occorre trovare soluzioni, a Costituzione invariata, per assicurare un efficace coordinamento dei vari soggetti e superare, quando richiesto dall'interesse generale, eventuali posizioni di blocco.

Peraltro, il problema della governance dei processi decisionali si pone non solo per i progetti di interesse nazionale ma per tutti quelli che coinvolgono più enti territoriali, anche a livello locale. Un esempio è costituito dai progetti in cui è ottimale una pianificazione integrata che coinvolge i territori e le economie di più Comuni, come spesso accade nel caso delle fiere, degli aeroporti e dei porti, degli ospedali e in generale delle aree metropolitane.

Se si guarda ai meccanismi previsti oggi dalla normativa, gli “accordi di programma” previsti dal Testo unico degli enti locali (art. 34) per i casi in cui occorre il coordinamento di più amministrazioni non sono sufficienti a risolvere il problema. Questi accordi possono essere promossi a seconda della competenza prevalente sull'opera, dal Presidente della Regione o della Provincia oppure dal Sindaco, che convocano allo scopo una conferenza di servizi, ma richiedono il consenso unanime delle amministrazioni coinvolte e quindi non superano il problema del potere di veto della singola amministrazione coinvolta. Così, ricorrere al Commissariamento per la realizzazione di determinate opere di interesse prioritario spesso finisce per costituire la soluzione pratica più efficiente per ovviare alle difficoltà.

Guardando agli enti di area vasta, la governance delle città metropolitane sinora non è risultata incisiva, in assenza di elezioni dirette e di adeguate risorse. Si pone quindi un'alternativa: o si riesce a fare funzionare bene le città metropolitane o, in caso contrario, conviene incentivare l'aggregazione dei comuni attraverso un esercizio di ripermetrazione delle città capoluogo che coinvolga i comuni limitrofi.

I procedimenti autorizzatori

Negli ultimi anni vi sono stati alcuni sviluppi normativi volti a rendere più efficienti i processi decisionali relativi all'approvazione e realizzazione delle opere. Tra questi vanno ricordati la riforma della disciplina della conferenza di servizi (d. lgs. n. 127/2016) in attuazione della legge n. 124/2015; la nuova disciplina della valutazione di impatto ambientale (d. lgs. n. 104/2017), in attuazione della direttiva europea sulla VIA; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sul dibattito pubblico, in attuazione dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici (d.P.C.M. n. 76/2018, applicabile dal 24 agosto 2018).

La conferenza di servizi e la disciplina della VIA anche le opere realizzate da privati al di fuori dell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici. La nuova normativa

sul dibattito pubblico riguarda invece solo le opere rientranti nell'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

a. Conferenza di servizi

Lo strumento della conferenza di servizi, disciplinato nella legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, rileva per tutte le opere, pubbliche e private, la cui realizzazione richiede l'acquisizione di pareri, intese, concerti, nulla osta o atti di assenso di diverse amministrazioni. L'obiettivo della recente revisione della disciplina, oggi contenuta nei nuovi articoli da 14 a 14-*quinquies* della legge n. 241/1990, era quello di semplificare le procedure e introdurre più efficaci modalità di superamento dei dissensi.

Box 1- Il superamento dei dissensi nella nuova disciplina della conferenza di servizi

La conferenza di servizi volta a prendere decisioni (conferenza decisoria) si svolge normalmente in forma semplificata e senza richiedere la presenza contestuale delle diverse amministrazioni (modalità asincrona), entro termini perentori. Se vengono espressi dissensi che l'amministrazione procedente ritiene superabili, viene convocata una conferenza simultanea e **la determinazione finale è assunta sulla base delle posizioni prevalenti**. Le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela di interessi qualificati, nonché regioni e province autonome, possono ancora presentare opposizione contro la determinazione finale alla Presidenza del Consiglio. La Presidenza del Consiglio convoca una riunione per cercare una soluzione condivisa; se non si riesce, spetta al Consiglio dei ministri il compito di adottare la decisione finale.

Il funzionamento concreto delle nuove disposizioni dipende dall'effettivo comportamento delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle conferenze di servizi. Se l'atteggiamento non è collaborativo, infatti, il meccanismo, sia pure strutturato in modo da superare le situazioni di stallo, potrebbe non funzionare e il ruolo in via residuale della Presidenza del Consiglio per risolvere conflitti profondi tra amministrazioni rivelarsi un collo di bottiglia. Per risolvere il problema si potrebbe compiere un ulteriore passo prevedendo che se l'amministrazione dissenziente non ottiene una valutazione da parte del Consiglio dei Ministri entro un termine certo, è confermata la determinazione della conferenza di servizi assunta sulla base delle posizioni prevalenti.

A monte, resta il problema dell'eccessivo numero di soggetti coinvolti (per la realizzazione di un centro commerciale, possono essere interessati una quarantina di enti). Resta quindi l'esigenza di interventi di semplificazione procedurale che riducano il numero dei soggetti chiamati ad esprimersi. Il compito di elaborare una proposta di semplificazione potrebbe essere affidato a un gruppo tecnico di lavoro presso il Consiglio di Stato.

b. Valutazione di impatto ambientale

La nuova disciplina della VIA, adottata nel 2017, si applica ai progetti pubblici e privati che possono avere impatti ambientali significativi e negativi²⁴. Ricordiamo che la disciplina distingue tra i progetti per i quali la VIA è obbligatoria e quelli per i quali la necessità di una VIA è oggetto di un'apposita procedura di valutazione (verifica di assoggettabilità a VIA, cosiddetto *screening*). Inoltre, per ciascuna delle due categorie vi sono progetti per i quali la competenza per la VIA spetta allo Stato e progetti per cui la competenza spetta alle Regioni. Come noto, il provvedimento positivo di VIA, quando richiesto dalla normativa, è un presupposto necessario per l'autorizzazione del progetto.

Box 2 - La nuova disciplina della VIA

Per i **progetti di competenza statale**, l'autorità di riferimento è il Ministero dell'ambiente. Sono previsti sia una Commissione tecnica, sia un Comitato tecnico istruttorio a supporto delle attività istruttorie delle amministrazioni procedenti, per garantire la qualità tecnico-scientifica e la completezza delle valutazioni di impatto ambientale.

La procedura ordinaria prevede che siano presentati: gli elaborati progettuali a un livello informativo corrispondente almeno al progetto di fattibilità; lo studio di impatto ambientale; i risultati del dibattito pubblico, se è stato svolto ai sensi dell'art. 22 del Codice dei contratti pubblici. Viene effettuata una consultazione pubblica (che può avvenire anche in forma di inchiesta pubblica nei casi più controversi), vengono raccolti i pareri delle altre amministrazioni interessate e su questa base l'amministrazione competente propone al Ministro dell'ambiente una proposta di decisione. Per la decisione occorre il concerto del Ministro dei beni culturali. In caso di impasse, l'adozione è rimessa al Consiglio dei Ministri.

In una prospettiva di semplificazione è previsto che, su richiesta di chi propone il progetto, possa essere rilasciato un provvedimento unico in materia ambientale, che contiene oltre alla VIA le altre autorizzazioni ambientali previste dalla normativa. Il procedimento prevede, previa consultazione pubblica, il ricorso alla conferenza di servizi. La disciplina della conferenza di servizi è quella degli attuali artt. 14- 14 quinquies descritta nel paragrafo precedente.

Per la **VIA di competenza regionale** è previsto un unico procedimento, disciplinato dall'art. 27-bis del Codice dell'ambiente, che riguarda il rilascio di tutte le autorizzazioni, nulla osta ecc. necessari alla realizzazione e esercizio del progetto, non solo in materia ambientale. La procedura prevede anche in questo caso la sequenza consultazione/inchiesta pubblica, conferenza di servizi.

Sino ad oggi la durata media della VIA varia tra 300 giorni e 6 anni. La nuova disciplina introduce una serie di semplificazioni e termini perentori per velocizzare, quindi in linea di massima va valutata positivamente. Anche in questo caso, restano le criticità connesse

²⁴ Per un'analisi dettagliata, cfr. circolare Assonime n. 10/2018, *Valutazione dell'impatto ambientale (VIA) dei progetti pubblici e privati: recepimento della direttiva 2014/52/UE*.

al ruolo del Consiglio dei ministri come decisore di ultima istanza per le quali sarebbe opportuno adottare la soluzione proposta con riferimento alla conferenza di servizi.

c. Dibattito pubblico

Il dibattito pubblico è stato introdotto in Francia da una ventina di anni, con la legge Barnier, come strumento per riuscire a fare emergere tempestivamente tutte le istanze e le argomentazioni degli interessati riguardo alla realizzazione delle grandi opere e tenerne conto, evitando che le opposizioni non adeguatamente gestite portino a situazioni di blocco. In alcune Regioni italiane l'istituto è stato già sperimentato (ad esempio, tratto autostradale Genova Ovest- Voltri, nel 2009); in alcuni casi, inoltre, il dibattito pubblico è stato disciplinato con legge (cfr. legge della Regione Toscana del 2013). Sia la legge Barnier che la legge della Regione Toscana prevedono l'applicazione del dibattito pubblico non solo alle opere pubbliche, ma anche alle opere private con impatto esterno molto rilevante.

Nel nuovo Codice dei contratti pubblici l'articolo 22, comma 2, ha demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- la fissazione di criteri per individuare le grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi un impatto sull'ambiente, sulla città e sul territorio per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico prima della predisposizione del progetto definitivo
- la definizione della procedura da seguire.

Il decreto, che è pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 25 giugno, definisce il dibattito pubblico il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico su opportunità e soluzioni progettuali delle opere.

Box 3 - La nuova disciplina del dibattito pubblico

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sul dibattito pubblico individua nell'Allegato 1 le opere per cui il dibattito pubblico è obbligatorio, sulla base della tipologia dell'opera²⁵ e di soglie minime (dimensione fisica/valore).

Le soglie sono dimezzate per interventi che incidono su beni e aree di particolare rilievo (ad esempio, beni iscritti nel patrimonio mondiale dell'Unesco, parchi naturali).

²⁵ Autostrade, strade extraurbane principali, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, aeroporti, porti, terminali marittimi, interventi per la difesa del mare, interporti, elettrodotti aerei, infrastrutture idriche, infrastrutture a uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico, impianti e insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.

Il dibattito è inoltre obbligatorio per soglie ridotte di un terzo se viene richiesto da amministrazioni qualificate²⁶.

Nelle altre ipotesi il dibattito pubblico può essere comunque promosso su iniziativa dell'amministrazione o dell'ente aggiudicatore. Al di sotto delle soglie, si applica laddove previsto la disciplina della consultazione/inchiesta pubblica della VIA.

Per quanto riguarda le procedure, il dibattito pubblico avviene sulla base del progetto di fattibilità o, laddove disponibile, del documento di fattibilità delle alternative progettuali e consiste in incontri di informazione, discussione e gestione dei conflitti e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni. La durata massima è di quattro mesi, prorogabile di due mesi.

E' prevista la costituzione presso il Ministero delle infrastrutture di una Commissione nazionale per il dibattito pubblico, composta da rappresentanti delle amministrazioni (Ministero infrastrutture, Presidenza Consiglio, altri Ministeri, Regioni, UPI, Anci) e da esperti di mediazione dei conflitti, che possono essere sino a tre e non hanno diritto di voto. Il compito della Commissione è di promuovere e monitorare il corretto svolgimento del dibattito pubblico da parte delle amministrazioni/enti aggiudicatori.

Le amministrazioni/enti aggiudicatori devono avvalersi per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico di un coordinatore, scelto all'interno della pubblica amministrazione o, in via residuale, con appalto di servizi. Al termine del confronto, il coordinatore ha il compito di predisporre una relazione conclusiva degli esiti del dibattito pubblico. Gli esiti del dibattito sono pubblicati sul sito del committente. L'amministrazione/ente aggiudicatore deve tenerne conto ai fini delle successive decisioni riguardo alla progettazione definitiva dell'opera. Gli esiti del dibattito pubblico sono inoltre discussi nella successiva conferenza di servizi relativa all'opera.

Se ben gestito, il dibattito pubblico può certamente costituire uno strumento utile per superare i blocchi alla realizzazione delle opere. E' essenziale che i coordinatori del dibattito siano scelti tra persone con un'adeguata preparazione alla gestione di situazioni complesse di mediazione, all'interno o all'esterno della pubblica amministrazione. E' altresì necessario assicurare, come in Francia, che vi siano accorgimenti istituzionali volti a garantire la completezza e l'affidabilità dei dati raccolti e l'indipendenza di chi effettua la sintesi dei risultati, per non pregiudicare la credibilità dell'esercizio.

Osserviamo che, dal punto di vista dell'ordine logico, per l'avvio delle opere la sequenza prevede: un elaborato progettuale (al livello di progetto di fattibilità); l'eventuale dibattito pubblico; la VIA; il completamento del processo di autorizzazione. Nel momento in cui viene introdotto il dibattito pubblico, con la relativa disciplina, occorre interrogarsi su come coordinarlo con l'eventuale inchiesta pubblica ai fini della VIA. In particolare, occorre chiedersi se siano possibili forme di semplificazione, al di là della trasmissione dei risultati del dibattito pubblico all'autorità competente a presentare istanza di VIA.

²⁶ La Presidenza del Consiglio o i ministeri interessati, il consiglio regionale, la provincia, la città metropolitana, un comune capoluogo di provincia interessato, comuni o unioni di comuni rappresentativi almeno di un certo numero di abitanti.

Recenti sviluppi normativi relativi alla governance delle infrastrutture

Nel decreto n. 109/2018 è prevista l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio, di una Cabina di regia "Strategia Italia" presieduta dal Presidente del Consiglio o dal Sottosegretario di Stato delegato e composta dai Ministri dell'economia e dell'ambiente e integrata dai Ministri interessati alle materie trattate e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'Unione province italiane e dell'Anci, con il compito di verificare lo stato di attuazione dei piani e programmi di investimento infrastrutturale e adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi, nonché di verificare lo stato di attuazione degli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale che necessitano di attività di bonifica e di prospettare possibili rimedi. L'attività istruttoria e di supporto tecnico è affidata al Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica.

Nel disegno di legge di bilancio 2019 viene in aggiunta istituita una struttura di missione per il supporto delle attività del Presidente del Consiglio dei ministri relative al coordinamento delle politiche del Governo e dell'indirizzo politico e amministrativo dei ministri in materia di investimenti pubblici e privati ("Investitalia")²⁷. Tra i compiti attribuiti alla struttura vi sono l'analisi e la valutazione dei programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali, la verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali, l'elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridica di progetti di investimento in collaborazione con i competenti uffici del Mef, l'individuazione di soluzioni operative in materia di investimento, in collaborazione con i competenti uffici dei ministeri; l'affiancamento delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e progetti di investimento; l'individuazione degli ostacoli e delle criticità nella realizzazione degli investimenti e delle soluzioni utili al loro superamento; l'elaborazione di soluzioni, anche normative, in tutte le aree di intervento sin qui elencate.

Da queste nuove disposizioni emerge l'intenzione di rafforzare il ruolo della Presidenza del Consiglio come garante di un contesto favorevole agli investimenti in Italia, che già era anticipata dal ruolo attribuito alla Presidenza nei casi di dissensi in sede di conferenze di servizi. L'efficacia degli strumenti istituzionali delineati dipenderà in gran parte dal coordinamento tra i diversi soggetti. Queste previsioni comunque possono essere viste come un segnale positivo di attenzione all'esigenza di rimuovere gli ostacoli e le criticità nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali e di ridurre quindi i tempi di realizzazione delle opere.

²⁷ AC 1334, articolo 18.

Pubbliche amministrazioni che rallentano ingiustificatamente le opere: le indicazioni del Consiglio di Stato

I procedimenti autorizzatori in Italia restano lunghi e complessi, anche a causa dell'elevato numero delle amministrazioni coinvolte. Preoccupa soprattutto l'atteggiamento ostile e conflittuale ancora diffuso rispetto alla realizzazione di opere già approvate, con interventi spesso pretestuosi. I noti episodi di investimenti avviati e poi bloccati per anni, sia per grandi progetti che per piccole iniziative, sono tra i principali fattori che scoraggiano l'iniziativa economica in Italia.

Oltre alle novità introdotte a livello normativo (nuova disciplina della conferenza di servizi, dibattito pubblico), illustrate nei precedenti paragrafi, è importante rafforzare i disincentivi rispetto alle scelte che bloccano ingiustificatamente l'attività economica e pregiudicano il legittimo affidamento di chi investe.

In questa prospettiva, sono importanti gli orientamenti espressi di recente dal Consiglio di Stato che sottolineano come il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione debba essere inteso non solo in senso legalistico ma anche come funzionale alla creazione di un contesto favorevole all'iniziativa privata (cfr. ad esempio la sentenza n. 1457/2018 e la pronuncia dell'adunanza plenaria n. 5/2018). Un'amministrazione quindi non deve ostacolare l'attività d'impresa, mediante atti o mediante omissioni che ritardano ingiustificatamente la realizzazione dei progetti. Laddove sussistano i presupposti, il privato di cui è stata ingiustificatamente compressa la libertà di iniziativa economica ha diritto al risarcimento del danno.

La giustizia amministrativa, attraverso queste pronunce, sta chiedendo alle amministrazioni un atteggiamento più attento alle esigenze dell'economia: anche per le scelte amministrative, così come per l'adozione della normativa, sarebbe buona prassi effettuare un'analisi preventiva dell'impatto economico delle decisioni.

Proposte

>modifica dell'art. 117 della Costituzione volta a riportare allo Stato la competenza legislativa in materia di infrastrutture di interesse nazionale

>per ovviare alla scarsa incisività delle Città metropolitane, procedere a una ripermimetrazione dei relativi Comuni capoluogo che coinvolga i Comuni limitrofi

>creare un gruppo di lavoro tecnico presso il Consiglio di Stato per elaborare una proposta normativa per ridurre il numero delle amministrazioni che partecipano alle conferenze di servizi

>per evitare che in caso di dissensi all'interno della conferenza di servizi il ruolo del Consiglio dei Ministri come decisore di ultima istanza si traduca in un collo di bottiglia, prevedere che se l'amministrazione dissenziente non ottiene una valutazione dal Consiglio dei ministri entro un certo termine (2-3 mesi), è confermata la determinazione della Conferenza di servizi sulla base delle posizioni prevalenti

>assicurare il coordinamento tra il dibattito pubblico e l'eventuale inchiesta pubblica ai fini della VIA

>prevedere, come buona prassi, che anche per le scelte amministrative, così come per l'adozione della normativa, venga effettuata un'analisi preventiva dell'impatto economico della decisione

3. La revisione del Codice dei contratti pubblici

Il nuovo Codice dei contratti pubblici continua ad essere al centro del dibattito sui fattori che bloccano le opere pubbliche in Italia. Tra le criticità di un quadro normativo che si regge su una serie di misure attuative (regolamentari e di soft law) che hanno richiesto tempo e sono ancora da completare, vi è stata certamente l'assenza di una disciplina transitoria.

Se l'idea delle direttive europee era quella di una maggiore flessibilità e responsabilizzazione delle stazioni appaltanti, si osserva che in Italia per ora il focus è rimasto sui profili procedurali. A fronte di un'elevata frammentazione delle stazioni appaltanti, a cui si accompagna spesso la mancanza di adeguate competenze, non si è

ancora riusciti a introdurre il nuovo sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, centrale per un miglioramento sostanziale della governance dei contratti pubblici.

Nel recepimento delle direttive, inoltre, non si è riusciti ad evitare situazioni di *gold plating* ingiustificato (ad esempio, in tema di subappalti), che hanno sollevato dubbi circa la compatibilità della disciplina italiana con quella europea.

L'idea di sostituire il regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici con una serie di atti di regolazione e di *soft law* specifici, ossia con una regolazione leggera e flessibile, in linea di principio avrebbe potuto costituire un elemento positivo. Nel concreto, tuttavia, anche se l'Anac, come illustrato nell'ultima relazione annuale del Presidente Cantone, si è impegnata nell'adozione dei diversi atti di sua competenza (linee guida, proposte di decreti ministeriali, bandi tipo, elenchi ed albi), il risultato non appare soddisfacente. Molti operatori ritengono che in linea generale sia aumentata la complessità del sistema, sia per la pluralità delle fonti che per le incertezze sul valore giuridico dei diversi atti e di nozioni quali quella di regolazione "non prescrittiva ma descrittiva".

Sul tema di come modificare il Codice dei contratti rinviamo ai numerosi contributi di altre associazioni ed enti, tra cui l'Ance (insieme all'Anci) e la Fondazione Astrid²⁸. Limitandosi ai profili generali, si può osservare quanto segue:

- sostituire il Codice con un diverso corpo normativo creerebbe ulteriori discontinuità e incertezze, non sembra quindi una soluzione desiderabile;
- al contrario, possono essere utili modifiche mirate del Codice, volte a rimuovere il *gold-plating* che aumenta ingiustificatamente la complessità delle procedure rispetto a quanto richiesto dalle direttive, ad esempio in materia di subappalti;
- una volta completata l'adozione delle misure attuative di natura regolamentare, si dovrebbe considerare l'opzione della redazione di un testo unico che riunisca le norme di fonte secondaria, fornendo un quadro coerente e di facile consultazione;
- ogni volta che Anac adotta linee guida o atti non vincolanti, Anac dovrebbe specificare espressamente quale è il valore giuridico dell'atto per le amministrazioni e gli operatori.

Tra le interpretazioni della disciplina che appaiono ingiustificatamente restrittive e rendono complicata la realizzazione degli investimenti infrastrutturali, vi è ad esempio l'interpretazione dell'Anac relativa all'articolo 20 del Codice sulle opere pubbliche realizzate a spese del privato. Secondo questa interpretazione, le opere realizzate in

²⁸ Anci-Ance (2018), *Codice appalti: considerazioni e proposte*; Paper Astrid (2018), *Il Codice degli appalti e le possibili misure di revisione*.

convenzione con un ente pubblico sono assoggettate all'applicazione del Codice non solo quando vi è un impatto in termini di risorse pubbliche (come nel caso delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo degli oneri concessori), ma anche quando si tratta di opere richieste nell'interesse pubblico, realizzate interamente a carico del privato (ad esempio parcheggio o area verde annessa a un centro commerciale) per le quali sono previsti provvedimenti autorizzativi conseguenti o correlati. In questi casi, per assicurare la qualità dell'opera sarebbe sufficiente il controllo pubblico in fase di collaudo, mentre appare ingiustificato imporre al finanziatore privato le procedure di gara per la selezione degli appaltatori.

Proposte

>modifiche mirate del Codice dei contratti pubblici volte a rimuovere il gold-plating

>redazione di un testo unico che riunisca le norme vincolanti di fonte secondaria, fornendo un quadro coerente e di facile consultazione

>evitare interpretazioni estensive dell'ambito di applicazione del Codice, che al di là di quanto previsto dalle direttive, impongano vincoli procedurali per la realizzazione di opere interamente a carico di risorse private

4. Migliorare la qualità dei progetti e creare una pipeline di progetti finanziabili

La scarsa qualità dei progetti costituisce una delle maggiori criticità da superare per rilanciare gli investimenti infrastrutturali in Italia. Un'illustrazione delle carenze tipicamente riscontrate emerge dai rilievi della Commissione europea in relazione ai grandi progetti per cui si richiedeva l'accesso ai fondi di sviluppo e investimento europei nel periodo di programmazione 2007-2013 (Box 4). Da allora, almeno per i principali progetti, la capacità di presentare proposte di livello adeguato per accedere ai fondi europei sembra essere migliorata, come evidenziato dall'accesso ottenuto dall'Italia alle risorse del Fondo europeo degli investimenti strategici (6,5 miliardi di euro a ottobre 2018). Per molti progetti tuttavia resta la percezione che la qualità intesa in senso ampio, non solo ingegneristico ma anche economico, costituisca un punto di debolezza.

Box 4 – Le carenze riscontrate nei progetti notificati per accedere ai fondi europei nel periodo 2007-2013

-in quasi il 90% dei casi (47 grandi progetti su 53 esaminati) sono state rilevate gravi lacune riguardo all'analisi costi-benefici, soprattutto per quanto riguarda l'analisi della domanda e l'analisi finanziaria, ma anche rispetto all'analisi economica, ai fattori di conversione, all'analisi delle opzioni e ai profili di valutazione della sensibilità e del rischio;

-il 68% dei progetti presentava criticità nell'impianto progettuale, con riferimento in particolare alla descrizione e articolazione degli interventi, all'analisi dei costi di investimento e ai cronoprogrammi;

-il 66% dei progetti sollevava problemi anche in termini di compatibilità con il mercato interno (in particolare, con le direttive sui contratti pubblici);

- il 51% era carente sul fronte delle valutazioni ambientali;

-il 42% dei progetti presentava problemi in termini di piano di copertura finanziaria (funding gap, individuazione delle fonti di finanziamento e del contributo UE);

-circa un terzo dei progetti era carente per gli aspetti relativi alla gestione delle opere realizzate (modello di gestione, compatibilità con la normativa e i piani di settore, PPP);

-il 25% poneva problemi sul piano degli aiuti di Stato.

Le conseguenze negative di una carente qualità dei progetti si manifestano su diversi piani. In particolare:

- aumenta il rischio di successive modifiche e criticità in fase di realizzazione, incluso il rischio di contenzioso;
- si allungano inevitabilmente i tempi di realizzazione delle opere;
- si riduce l'interesse dei finanziatori privati;
- si riduce la possibilità di accedere ai fondi europei;
- viene fatto un utilizzo inefficiente delle risorse pubbliche a disposizione.

Alla base esiste un problema di competenze all'interno delle amministrazioni, centrali e locali, rispetto alla progettazione e alla gestione dei contratti pubblici, generato dal progressivo impoverimento delle strutture tecniche delle pubbliche amministrazioni. Il problema è aggravato dall'elevatissimo numero delle stazioni appaltanti (oltre 32.000) dislocate sul territorio nazionale.

Per promuovere un generale miglioramento della qualità dei progetti in Italia occorre procedere su due fronti, tra loro complementari:

- a. la riduzione del numero delle stazioni appaltanti e la loro qualificazione ai fini della gestione dei contratti pubblici di lavori;
- b. la messa a disposizione di presidi di assistenza tecnica per le amministrazioni.

Qualificazione delle stazioni appaltanti

Per il primo profilo, il Codice dei contratti pubblici ha introdotto, correttamente, una serie di misure per rafforzare la qualificazione delle stazioni appaltanti²⁹. L'idea è che le procedure relative alla progettazione e aggiudicazione dei contratti pubblici per i lavori sopra i 150 000 euro possano essere gestite solo dalle stazioni appaltanti che hanno dimostrato di avere un'adeguata qualificazione tecnica, in relazione al grado di complessità del progetto.

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti costituisce un cardine del buon funzionamento del settore dei lavori pubblici. L'adozione delle misure attuative, a oltre due anni dall'entrata in vigore del Codice, dovrebbe essere considerata indispensabile e urgente. A sostegno del processo, potrebbe anche essere utile prevedere un ripensamento dell'offerta formativa e dei programmi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione, con un focus sulle professionalità ingegneristico/gestionali.

Nell'attesa che si realizzi il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, il disegno di legge di bilancio 2019 prevede che per gli appalti di lavori pubblici i Comuni non capoluogo di provincia ricorrano a una stazione unica appaltante costituita presso la provincia o la città metropolitana di riferimento.³⁰

La prassi per i Comuni non capoluogo di provincia di aderire alla stazione unica appaltante presso gli enti di area vasta, che in questi anni sulla base della legge Delrio è stata seguita da circa il 40% del Comuni (1484 Comuni su un totale di 3642)³¹ diviene così un obbligo di legge per la generalità dei Comuni non capoluogo. Nelle more della realizzazione del processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, questa soluzione appare utile come risposta concreta e immediata alle esigenze di una migliore governance degli appalti di lavori a livello territoriale.

Assistenza tecnica

Per quanto riguarda il supporto alle amministrazioni nella predisposizione tecnica ed economica dei progetti, vi sono vari strumenti che in linea di principio possono essere utilizzati. Per l'accesso ai fondi europei, ad esempio, secondo un approccio già ampiamente collaudato dalla Banca europea degli investimenti, sono messi a disposizione delle amministrazioni degli Stati membri programmi e attività di assistenza tecnica a cui collaborano a livello nazionale sia le autorità che le National Promotional Banks. Per

²⁹ Codice dei contratti pubblici, articolo 38.

³⁰ Disegno di legge di bilancio 2019 (AC 1334), art. 16, comma 4.

³¹ Unione Province d'Italia, *Le Province e la Stazione Unica Appaltante*, luglio 2018.

facilitare la fruizione dell'assistenza tecnica è stato realizzato un punto di accesso unico (European Investment Advisory Hub).

A livello nazionale negli ultimi anni sono state seguite due diverse linee di azione:

- a. mettere a disposizione delle amministrazioni appositi fondi da utilizzare per migliorare la qualità della progettazione ricorrendo a servizi di consulenza e assistenza tecnica
- b. affidare il compito di assistenza a uno o più enti di natura pubblicistica.

Il primo approccio è stato seguito nella legge di bilancio 2018, con l'istituzione di due Fondi per la progettazione³². La seconda linea di azione è prevista nel disegno di legge di bilancio 2019. Viene infatti istituita una Centrale per la progettazione delle opere pubbliche, con prevalenza di professionalità tecniche, che su richiesta delle amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, può svolgere attività di progettazione, collaudo, direzione dei lavori, gestire le procedure di appalto in tema di progettazione, predisporre modelli progettuali standard per opere simili, compiere valutazioni economiche e finanziarie dei singoli interventi e fornire assistenza tecnica per le amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico-privato.

Resta naturalmente anche la possibilità per le amministrazioni di ricorrere a servizi di advisory offerti sul mercato, in particolare per la strutturazione dei progetti sotto il profilo finanziario.

Va sottolineato che i tre scenari dell'accesso alla consulenza sul mercato, del sostegno finanziario pubblico per i servizi di advisory e dell'offerta di assistenza tecnica da parte di una centrale di natura pubblicistica non necessariamente si escludono a vicenda, potendo svolgere funzioni complementari e sviluppare diverse specializzazioni. In particolare, la Centrale per la progettazione delle opere pubbliche sembra incentrata più sugli aspetti ingegneristici che sulla strutturazione economico/finanziaria dei progetti. Per quanto riguarda la Cassa Depositi e Prestiti, il progetto per i prossimi anni è di affiancare al tradizionale ruolo di finanziatore delle infrastrutture il ruolo di promotore di nuove opere, anche attraverso operazioni in partenariato pubblico-privato. E' previsto inoltre il rafforzamento della collaborazione con le pubbliche amministrazioni per interventi diretti sul territorio, in particolare con l'avvio di Piani città per la riqualificazione delle aree urbane, iniziative a supporto del turismo e il sostegno a servizi di pubblica utilità (ad esempio, edilizia sociale, per gli anziani e per gli studenti).

³² Il primo Fondo ha l'obiettivo di finanziare la progettazione di fattibilità di nuove infrastrutture e insediamenti prioritari e la project review delle infrastrutture già finanziate ("Fondo progettazione opere prioritarie"), il secondo il compito di cofinanziare la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi relativi alla messa in sicurezza degli edifici e delle strutture pubbliche, con priorità agli edifici e alle strutture scolastiche ("Fondo progettazione enti locali").

Creare una pipeline di progetti finanziabili

Oltre ad assicurare una maggiore qualità dei singoli progetti, per attirare in modo efficace l'interesse degli investitori istituzionali nei confronti degli investimenti infrastrutturali in Italia occorre mettere a disposizione un'adeguata *pipeline* di progetti finanziabili.

A tal fine, è necessario procedere a un lavoro di standardizzazione che consenta di classificare i singoli progetti in relazione alle loro caratteristiche di rischio e rendimento. In questo modo si potranno fornire ai potenziali investitori informazioni sistematiche sui progetti di investimento infrastrutturali in Italia, così da promuovere, se vi sono le condizioni, l'afflusso di risorse private per il finanziamento delle opere.

Nella stessa prospettiva, vanno sviluppati strumenti idonei ad aggregare un basket di piccoli progetti infrastrutturali di buona qualità, con un buon rating, per favorirne il finanziamento sui mercati finanziari.

Proposte

>accelerare l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti; nell'attesa avvalersi delle Province e delle Città metropolitane come stazioni appaltanti uniche per i lavori di importo superiore a 150 000 euro

>creare un contesto che consenta alle amministrazioni di avvalersi di assistenza per la progettazione, sia sul piano tecnico che su quello economico finanziario, attraverso un'appropriata combinazione tra strumenti pubblici e il ricorso alle professionalità esistenti sul mercato

>procedere alla standardizzazione dei progetti in relazione alle caratteristiche di rischio e rendimento e sviluppare strumenti idonei ad aggregare insieme di piccoli progetti infrastrutturali di buona qualità, per attirare l'interesse degli investitori istituzionali

5. Importanza della discrezionalità amministrativa e ripensamento del sistema dei controlli

Discrezionalità amministrativa ed efficacia dell'azione pubblica

Le competenze professionali non bastano a garantire l'efficacia dell'azione pubblica se il sistema dei controlli disincentiva l'esercizio della discrezionalità amministrativa. In Italia, a volte, si immagina ancora che una dettagliata procedimentalizzazione dei rapporti sia sufficiente ad assicurare buone condotte. L'esperienza ha ampiamente dimostrato come questa premessa sia errata. Disciplinare ogni singolo passaggio dell'attività amministrativa spesso finisce per ostacolare l'efficiente utilizzo delle risorse umane e materiali a disposizione. L'approccio non è efficace nemmeno sul fronte della tutela della legalità: l'eccesso di normazione non evita l'aggiramento delle regole e a volte contribuisce esso stesso a creare illecite opportunità di profitto.

Per assicurare una buona gestione, occorre che l'amministrazione sia posta in condizione di esercitare la discrezionalità amministrativa nello svolgere i propri compiti.

Da questo punto di vista, l'attuale situazione in Italia presenta criticità soprattutto quando le scelte gestionali comportano un certo grado di rischio. Pesa infatti il timore di incorrere in rilievi da parte di Anac, in azioni di responsabilità per danno erariale e in eventuali azioni penali per abuso di potere o abuso d'ufficio³³. A fronte dell'alternativa tra decidere e rinviare, si approfitta spesso della complessità dei processi decisionali per procrastinare le scelte e non assumerne le responsabilità.

Per imprimere una svolta occorre che anche il sistema dei controlli venga ripensato in modo da spingere, piuttosto che all'inazione, verso un agire efficiente ed efficace dell'amministrazione al servizio della collettività.

Il ruolo dell'Anac

Le criticità di un approccio basato sui controlli preventivi, che finisce per deresponsabilizzare le amministrazioni, si pongono con evidenza rispetto all'attività dell'Anac.

La missione di Anac di prevenire la corruzione influisce fortemente sull'atteggiamento dell'istituzione nei confronti della discrezionalità delle pubbliche amministrazioni, che

³³Il tema dei reati di abuso di potere e di abuso di ufficio e della loro applicazione come fattore di rischio che incide sulle scelte degli amministratori non viene approfondito in questo Rapporto. Il problema deriva dalla configurazione generica e vaga del reato; la soluzione, quindi, potrebbe essere cercata in un'attenta tipizzazione delle condotte che danno luogo a abuso di potere o di ufficio punibile.

viene vista tendenzialmente con diffidenza. Ciò porta tra l'altro all'adozione di linee guida eccessivamente dettagliate, con un'impostazione diversa dalle direttive europee del 2014 che pongono al centro la flessibilità e quindi la capacità della pubblica amministrazione di gestire.

L'approccio seguito in Italia favorisce una deresponsabilizzazione delle amministrazioni. Queste spesso, invece di decidere, fanno ricorso alle forme di vigilanza collaborativa, in cui è chiesto ad Anac di verificare preventivamente le bozze dei documenti di gara, anche laddove non vi sono situazioni di particolare rischio o complessità sul piano giuridico. Ne deriva un allungamento dei tempi per la realizzazione delle gare. Soprattutto, delegare all'Anac le scelte amministrative è distortivo perché la prospettiva dell'Autorità è quella del controllore, non quella dell'amministratore, e i funzionari non hanno competenze di tipo gestionale.

Per superare questa criticità le soluzioni possono essere di vario tipo.

Anzitutto, andrebbe introdotto un severo filtro alla possibilità di chiedere orientamenti all'Anac e di ricorrere a protocolli di vigilanza collaborativa. Per i protocolli per la vigilanza collaborativa, non dovrebbe essere sufficiente che l'affidamento sia "di particolare interesse" ma dovrebbero sussistere "circostanze eccezionali di complessità e di elevato rischio sul fronte della legalità", che giustifichino il coinvolgimento dell'Autorità a fianco della stazione appaltante. La richiesta di orientamenti dovrebbe essere arginata limitandola ai casi che danno adito a una reale incertezza perché presentano quesiti nuovi o non risolti circa l'applicazione delle regole³⁴.

Più in generale, per assicurare un approccio più aperto rispetto all'esercizio della discrezionalità amministrativa, si potrebbe ripensare la missione attualmente affidata ad Anac, separando i compiti di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza da quelli relativi alla governance dei contratti pubblici. Vi possono essere vari modi di procedere per conseguire l'obiettivo, anche eventualmente mantenendo le competenze all'interno dell'Anac ma suddividendo il collegio in due distinte sezioni, con diverse funzioni.

In ogni caso, l'inserimento sia nella struttura che nel Collegio di figure professionali con competenze economiche e gestionali sarebbe utile per favorire un approccio che consideri non solo il rispetto delle procedure e delle forme, ma anche i profili sostanziali di efficienza ed efficacia per il buon funzionamento del settore dei contratti pubblici.

³⁴ Questo approccio è seguito, ad esempio, per i pareri della Commissione europea in materia di diritto antitrust. Cfr. Regolamento (CE) n. 1/2003, considerando 38.

Modernizzare la Corte dei conti

Il ruolo della Corte dei conti è riconosciuto dalla Costituzione nel titolo IV della Parte seconda sull'ordinamento della Repubblica, dedicato alla Magistratura. L'art. 103, comma 2, sancisce che la Corte dei conti “ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”. Al tempo stesso, l'art. 28 della Costituzione dispone che “i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”.

Tra i compiti oggi affidati alla Corte dei conti vi sono l'attività giurisdizionale nelle ipotesi di danno erariale (oggi disciplinata dal decreto legislativo n. 174/2016), controlli preventivi sull'attività delle amministrazioni e controlli ex post sull'utilizzo delle risorse pubbliche, disciplinati da diverse fonti normative.

Rispetto a queste attività, sicuramente la posizione di indipendenza rispetto al Governo, assicurata dallo status di magistratura, è funzionale a garantire dell'assenza di interferenze improprie nell'azione di controllo sull'operato dell'amministrazione.

Tuttavia, per rispondere efficacemente all'esigenza di assicurare un buon utilizzo delle risorse pubbliche e il buon funzionamento delle amministrazioni, il modo in cui vengono esercitate queste attività potrebbe essere ripensato, anche sulla base dell'esperienza di organismi analoghi in altri ordinamenti.

a. La responsabilità per danno erariale

I magistrati della Corte dei conti agiscono in funzione di “pubblico ministero” a difesa delle risorse pubbliche avviando azioni di responsabilità per danno erariale che vengono poi decise dalla Corte in sede giurisdizionale.

A livello normativo, dal 1997 il presupposto dell'azione di responsabilità è limitato alle ipotesi di dolo o colpa grave, escludendo la mera colpa.

Tuttavia, il modo in cui i magistrati avviano le azioni di responsabilità per “colpa grave” spesso si basa su una nozione estensiva della stessa. Il problema è evidenziato da vicende eclatanti come quella della gestione dei derivati sul debito pubblico italiano, poi fortunatamente conclusa con una sostanziale assoluzione. Per gli amministratori conta non solo l'esito finale, ma anche il fatto che un procedimento nei loro confronti venga avviato, con i connessi rischi patrimoniali³⁵ ed effetti reputazionali negativi.

³⁵ Le possibilità di una copertura assicurativa rispetto allo scenario della “colpa grave” che esistono oggi sul mercato non includono in genere la copertura delle spese legali, che comporterebbe costi molto elevati.

Così, il timore di azioni di responsabilità per danno erariale frena le decisioni, in particolare quando le scelte amministrative coinvolgono realtà economiche importanti quali la scelta se procedere alla realizzazione di un'opera in presenza di contenzioso amministrativo.

L'obiettivo delle azioni di responsabilità per danno erariale è chiaramente quello di colpire la patologia. La sfida, che ancora va affrontata, è quella di perseguire l'obiettivo senza bloccare ingiustificatamente i processi decisionali che, come ogni scelta gestionale, comportano margini di rischio.

Eliminare tout court l'ipotesi della colpa grave non sembra praticabile perché sembrerebbe incoraggiare gli amministratori a una scarsa diligenza nello svolgimento dei propri compiti. Quello che si potrebbe fare è definire a livello normativo una serie di ipotesi tipizzate in cui, sulla base di un'analisi costi/benefici per la collettività, si presume che la colpa grave non sussista.

Si è già proceduto in tal senso per escludere la responsabilità per colpa grave dell'amministrazione finanziaria quando effettua transazioni delle controversie di natura fiscale. Nel settore delle opere si potrebbe ad esempio escludere la colpa grave se il giudice amministrativo non ha riconosciuto la sospensiva della realizzazione dei lavori. Prendendo esempio dal settore sanitario, inoltre, si potrebbe escludere la colpa grave se l'amministratore ha seguito protocolli predefiniti (sostanziali, non formali) di buona gestione.

b. Controlli preventivi di legittimità e controlli successivi

Tra i compiti svolti dalla Corte vi sono, oltre all'attività giurisdizionale nelle ipotesi di responsabilità per danno erariale, due tipi di controlli: il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni e il controllo successivo sulla gestione finanziaria dello Stato, degli enti locali e degli enti a cui questi contribuiscono in via ordinaria. Il controllo successivo, volto ad assicurare che la gestione si attenga non solo a parametri di legittimità ma anche a criteri di efficacia e di economicità, si traduce in indagini e rapporti, che svolgono un'importante funzione informativa al servizio del Parlamento circa l'operato della pubblica amministrazione.

La prima di queste attività (il controllo preventivo) ha natura prevalentemente giuridico-formale e solo in alcuni casi comporta un'effettiva modifica dell'atto esaminato. In Italia va tenuto conto che il controllo di legittimità successivo, davanti ai giudici amministrativi, è diffuso e ben funzionante. E' allora da chiedersi se valga la pena dedicare tutte queste risorse da parte della Corte a un'attività di tipo preventivo, piuttosto che potenziare indagini e controlli successivi sulla performance.

La funzione di controllo ex post al servizio del Parlamento è infatti importante. La Corte può fornire informazioni al Parlamento e alla collettività sull'efficienza e l'efficacia nella

gestione delle risorse pubbliche nei vari ambiti, a livello centrale e locale, che vanno oltre la trasparenza intesa come obbligo di pubblicazione di ogni dato. Vi è infatti l'elaborazione e il vaglio tecnico sull'attività delle amministrazioni e degli enti, anche in termini di efficienza ed efficacia, da parte di un'istituzione indipendente e qualificata.

Un profilo, però, potrebbe essere migliorato. Data l'attuale composizione della Corte, formata solo da giuristi, l'approccio fatica ad andare oltre il vaglio giuridico contabile.

Nella Costituzione tedesca l'equivalente della nostra Corte dei conti, che pure è pienamente indipendente, è composta solo per un terzo di giuristi, per il resto da economisti ed esperti di altre discipline³⁶.

Se si procedesse in tal senso, integrando le professionalità presenti nella Corte dei conti (almeno per l'esercizio dei controlli ex post) con economisti ed esperti di altre discipline, si potenzierebbe la sua capacità di operare come soggetto che, al servizio del Parlamento, controlla il funzionamento delle pubbliche amministrazioni non solo sotto il profilo giuridico contabile ma anche analizzando gli aspetti sostanziali della gestione delle risorse pubbliche in relazione ai risultati concretamente conseguiti.

Proposte

Per Anac

>filtro alla possibilità di ricorrere alla vigilanza collaborativa

>separare i compiti di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza da quelli relativi alla governance dei contratti pubblici

>inserire nel Collegio e rafforzare nella struttura dell'Anac le competenze economiche e gestionali

Per la Corte dei conti

>ai fini di delimitare la responsabilità erariale per colpa grave, definire a livello normativo una serie di ipotesi tipizzate in cui, sulla base di un'analisi costi/benefici per la collettività, si presume che la colpa grave non sussista

>integrare la composizione della Corte per l'esercizio dei controlli ex post con economisti ed esperti di altre discipline, sul modello della Corte dei conti tedesca

³⁶ Nel modello del General Accounting Office statunitense i giuristi sono meno del 10 per cento.

6. Il contenzioso come fattore di blocco

Il contenzioso ha sinora costituito uno dei fattori che ha rallentato la realizzazione delle opere. In generale, le soluzioni vanno cercate tenendo conto di due punti fermi.

Da un lato è fondamentale che i soggetti possano far valere i propri diritti davanti a un giudice. Ciò implica che tra i requisiti reputazionali negativi ai fini dell'attribuzione del rating di impresa (art. 83, comma 10, del Codice dei contratti pubblici) non va considerato tout court il ricorso dell'impresa alla giustizia, ma solo la litigiosità "temeraria".

Dall'altro nelle valutazioni compiute dalle amministrazioni e dai giudici è importante che non vengano trascurati i benefici connessi alla realizzazione delle opere: sia i benefici economici per le imprese e i lavoratori, sia i benefici per la collettività derivanti dalla messa a disposizione dell'opera. Pertanto, le penalizzazioni per le liti temerarie previste dall'ordinamento vanno applicate con decisione.

Per i contratti pubblici occorre distinguere tra contenzioso relativo alla fase di aggiudicazione del contratto, per il quale è competente la giustizia amministrativa, e quello relativo alla fase di esecuzione, per il quale sono competenti i giudici civili. I problemi e le soluzioni, infatti, sono diversi.

Il contenzioso nella fase di aggiudicazione del contratto

Per la fase dell'aggiudicazione del contratto, l'Ufficio studi della giustizia amministrativa ha raccolto una serie di informazioni interessanti utilizzando i dati dell'Anac sugli appalti e quelli sul contenzioso in materia di appalti davanti al Tar e al Consiglio di Stato.

Anzitutto, sull'insieme degli appalti pubblici in Italia il tasso di litigiosità, misurato come percentuale dei ricorsi davanti al giudice amministrativo, è più basso di quanto si potrebbe pensare (inferiore al 3%). In particolare, nel 2015 sono stati impugnati a Tar il 2,61% degli appalti banditi in Italia (3565 ricorsi su 136 645 bandi), nel 2016 il 2,76% degli appalti banditi (3329 ricorsi su 120 628 bandi). Le Tavole 2 e 3 contengono i dati disaggregati sul contenzioso, per settore e per importi.

Tavola 2 – Contenzioso appalti per ambiti

	Sanità	Consip	Beni culturali	Difesa	Scuola	Anas	Enti locali e altri	Totale appalti
2015	663	73	82	46	260	105	2336	3565
2016	698	49	68	110	269	48	2087	3329

Tavola 3 – Contenzioso appalti per fasce d'importo

	<200.000	Tra 200.000 e 1 mln	>1mln	Totale ricorsi
2015	1.137	745	1.683	3.565
2016	1023	689	1.617	3.329

Questi dati evidenziano che il contenzioso relativo alla fase di aggiudicazione dei contratti resta alto solo per gli appalti di ammontare elevato – dove il contributo unificato e le spese legali costituiscono un minor disincentivo se confrontati con i benefici che il ricorrente può ottenere in caso di successo (per i grandi appalti Consip, il tasso di impugnazione sfiora il 30%).

Anche la durata dei processi amministrativi si è significativamente ridotta dopo le modifiche introdotte dal codice del processo amministrativo del 2010, che ha dimezzato i termini processuali (Tavola 4).

Tavola 4 – I tempi dei processi

Giudizi di merito

	TAR	Consiglio di Stato
2013	331	469
2017	78	125

Giudizi cautelari

	TAR	Consiglio di Stato
2016	38	65
2017	33	49

I casi in cui il giudice amministrativo accorda una sospensiva e quindi “blocca” l’aggiudicazione rappresentano lo 0,7% del totale. Rispetto al rischio delle sospensive, i dati mostrano quindi che già ora lo strumento è utilizzato con cautela dai giudici amministrativi. Le disposizioni del codice del processo amministrativo che chiedono al giudice in sede cautelare di tenere conto delle esigenze imperative connesse a un interesse

generale all'esecuzione del contratto, dandone conto nella motivazione (art. 120, comma 8) e per le infrastrutture strategiche, di considerare l'interesse nazionale alla realizzazione dell'opera (art. 125) sembrano funzionare.

È invece confermato, nella prassi, che in pendenza del contenzioso le stazioni appaltanti si bloccano, anche quando il giudice amministrativo non ha accordato la sospensiva. Vi è un effetto di blocco attraverso un meccanismo di "autosospensione", che determina il rinvio dell'apertura dei cantieri a quando l'iter giudiziario viene portato a termine.

Il motivo principale delle "autosospensioni" è che le amministrazioni, anche se l'opera è di importanza fondamentale, non vogliono incorrere nel rischio di responsabilità per danno erariale nell'ipotesi in cui, al termine delle varie fasi dell'iter giudiziario l'aggiudicazione venga dichiarata illegittima.

Per superare l'effetto di blocco derivante dalle autosospensioni occorre intervenire a livello normativo per delimitare meglio i confini della responsabilità per colpa grave, come suggerito nel precedente paragrafo 5. Quando il giudice amministrativo ha già respinto l'istanza di sospensiva, in particolare in presenza di un interesse generale all'esecuzione del contratto, l'amministrazione dovrebbe essere libera di scegliere se procedere nell'affidamento del contratto, in relazione ai benefici per la collettività, senza il timore di incorrere in responsabilità per danno erariale. Nell'ipotesi in cui il giudizio si concludesse in favore del ricorrente, questi avrebbe naturalmente diritto al risarcimento (in sostanza, pagamento dei mancati utili), ma i cittadini non verrebbero privati della fruizione dell'opera.

A monte, per ridurre la litigiosità in fase di aggiudicazione il processo di scelta dell'appaltatore dovrebbe rispondere a criteri di valutazione certi, prestabiliti e non opinabili. In questa prospettiva andrebbe evitato il gold plating rispetto alle direttive europee ed è utile rivedere alcune norme del Codice dei contratti pubblici e alcune determinazioni dell'Anac per ridurre laddove possibile la complessità delle regole.

Tra le criticità vanno ricordate, ad esempio:

- l'esclusione dalla gara se i requisiti soggettivi non sono soddisfatti anche da uno solo dei subappaltatori indicati nelle terne previste dalla disciplina (d.lgs. n. 50/2016, art. 80, commi 1-5)³⁷;
- la formulazione delle linee guida n. 6/2017 dell'Anac, in base alla quale sarebbe non veritiera, con la conseguente esclusione dalla gara, la dichiarazione sostitutiva dell'assenza delle cause di esclusione qualora non includa tutte le "situazioni astrattamente idonee" a configurare una causa di esclusione.

³⁷ Tra l'altro, il subappaltatore potrebbe essere sostituito in fase esecutiva.

Eventualmente, per gli appalti di maggiore dimensione, per i quali la tendenza alla litigiosità nella fase di aggiudicazione è rimasta elevata, si potrebbe considerare di rivedere il contributo unificato in ragione del suo potenziale effetto deterrente.

Proposte – contenzioso nella fase di aggiudicazione del contratto:

>ridurre il ricorso ai meccanismi di ‘autosospensione’ da parte delle stazioni appaltanti, intervenendo a livello normativo per meglio delimitare i confini della responsabilità per colpa grave (cfr. precedente paragrafo 5)

>ridurre la litigiosità in merito alla scelta dell’appaltatore, rivedendo alcune norme del Codice dei contratti pubblici e alcune determinazioni dell’Anac allo scopo di delineare criteri di valutazione per la scelta che siano certi, prestabiliti e non opinabili e riducendo, ove possibile, la complessità delle regole

>disincentivare il contenzioso relativo agli appalti di maggiore dimensione, rivedendo il regime del contributo unificato per rafforzarne l’effettivo potenziale deterrente

Il contenzioso nella fase di esecuzione del contratto

Per la fase di esecuzione delle opere, di competenza dei giudici ordinari³⁸ i dati a disposizione sono meno completi. Dall’esperienza di alcune imprese stazioni appaltanti, risulta che la durata dei processi in tema di lavori è in media di 3 anni sia in primo che in secondo grado, a cui si aggiungono 3 anni per la pronuncia della Cassazione. Nei casi che esulano dalla competenza delle sezioni specializzate, in particolare quindi per gli appalti sottosoglia, il tempo medio è ancora di 5 anni sia in primo che in secondo grado. Per il contenzioso nella fase di esecuzione del contratto permane quindi la necessità di misure idonee a ridurre la durata dei processi.

Nel merito, il contenzioso riguarda in ampia parte l’iscrizione di riserve. Le imprese di costruzione sottolineano che l’iscrizione di riserve non va vista come una patologia, in quanto può rendersi necessaria per una serie di circostanze tra cui spesso vi è la scarsa qualità dei progetti e più in generale il cattivo esercizio dell’attività gestionale amministrativa e tecnica da parte delle stazioni appaltanti. Tra l’altro, il nuovo codice dei

³⁸ Per gli appalti sopra la soglia comunitaria, la competenza è delle sezioni specializzate in materia di impresa.

contratti pubblici, restringendo le ipotesi di affidamento integrato della progettazione e dell'esecuzione, ha di fatto reso la stazione appaltante responsabile sul piano contrattuale per le carenze progettuali che dovessero emergere in fase di esecuzione³⁹.

Per ridurre il contenzioso in fase di esecuzione del contratto, sono fondamentali le iniziative per la qualificazione delle stazioni appaltanti e per il miglioramento della qualità dei progetti già analizzate nel precedente paragrafo 4.

Occorre più in generale un impegno sia da parte delle imprese che da parte delle amministrazioni a minimizzare, by design, i rischi di contenzioso, anche ricorrendo agli strumenti di soluzione stragiudiziale delle controversie.

Gli strumenti di soluzione stragiudiziale delle controversie

Anche rispetto alle possibilità di ricorso agli strumenti stragiudiziali di soluzione delle controversie (alternative dispute resolution- ADR) è necessario distinguere tra la fase di aggiudicazione e la fase di esecuzione dei contratti pubblici. Per la prima fase, vi è uno spazio più limitato per l'utilizzo di questi strumenti, in quanto la materia ha una forte dimensione pubblicistica. Per questa fase, il Codice dei contratti pubblici mette a disposizione, come alternativa al ricorso al giudice amministrativo, lo strumento dei pareri pre-contenzioso dell'Anac (art. 211).

Per la fase di esecuzione dei contratti, le controversie riguardano diritti patrimoniali, per loro natura disponibili, e non è in gioco l'esercizio di pubblici poteri da parte delle pubbliche amministrazioni: le ADR, quindi, in linea di principio possono trovare un più ampio utilizzo. Il Codice dei contratti pubblici circoscrive in maniera puntuale gli strumenti che possono essere utilizzati (artt. 205-210).

a. Parere Anac precontenzioso

Rispetto alla richiesta all'Anac di un parere precontenzioso sulle questioni controverse insorte durante le procedure di gara, disciplinato dall'articolo 211 del Codice dei contratti pubblici e dal regolamento Anac del 5 ottobre 2016), vi sono criticità che inducono gli operatori economici a non farvi ricorso:

- ✓ il parere dell'ANAC è vincolante solo per le parti che vi abbiano aderito: se il parere è richiesto da una pubblica amministrazione, essa dovrà conformarsi e il

³⁹ In tema di riserve, vi sono dubbi di costituzionalità riguardo alla previsione dell'art. 205, comma 2, del Codice dei contratti pubblici ("non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica ai sensi dell'articolo 26"), in quanto la validazione dei progetti è posta in essere dalla stessa stazione appaltante e non appare corretto considerarla sufficiente ad escludere il diritto dell'appaltatore in caso di carenze progettuali, di ricorrere al giudice ordinario qualora ritenga di avere diritto a un giusto risarcimento o al dovuto corrispettivo.

privato, se non ha aderito e non è d'accordo, potrà opporsi solo presentando ricorso; se il parere è richiesto dal privato, la pubblica amministrazione potrà discostarsi;

- ✓ se la stazione appaltante chiede un parere, ragionevolmente si ferma in attesa di un riscontro, e quindi si allungano i tempi delle gare;
- ✓ il termine fissato dal regolamento ANAC per l'adozione del parere (30 giorni dalla richiesta) non è perentorio e nella prassi ANAC impiega alcuni mesi.

Date queste difficoltà, gli operatori economici in genere preferiscono impugnare il provvedimento davanti al Tar (anche in ragione dei tempi oggi piuttosto contenuti per ottenere una pronuncia, v. Tavola 4) piuttosto che richiedere il parere di precontenzioso. A favore della procedura di parere di precontenzioso giovano soltanto i costi pressoché nulli.

Per distinguere meglio e valorizzare il ruolo dell'Anac da quello del giudice amministrativo si potrebbe circoscrivere l'oggetto dei pareri di precontenzioso a questioni diverse dal controllo di legittimità di un atto amministrativo.

b. ADR nella fase di esecuzione dei contratti

Come anticipato, la fase successiva all'aggiudicazione del contratto si presta bene, in linea di principio, all'utilizzo di strumenti di soluzione stragiudiziale delle controversie, perché non è in gioco l'esercizio di pubblici poteri.

Il Codice dei contratti pubblici prevede che possano essere utilizzati, in particolare:

- l'accordo bonario per il contenzioso su riserve (tra il 5% e il 15% del valore dell'appalto) per i lavori pubblici (art. 205), con natura negoziale;
- la transazione, in via residuale, quando non sia possibile esperire altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale, vale a dire l'accordo bonario e, nell'impianto originario delineato nel 2016, il collegio consultivo tecnico (abrogato dal decreto legislativo n. 56/2017);
- l'arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale costituita presso l'Anac, con natura decisoria (art. 210).

La disciplina del Codice, per questi profili, limita le possibilità di utilizzo di questi strumenti in modo forse eccessivo e andrebbe quindi rivista.

Anzitutto, l'iniziativa per l'accordo bonario è oggi affidata al responsabile unico del procedimento, interno all'amministrazione, che temendo il controllo ex post da parte della Corte dei conti e dell'Anac, tende a rinviare la questione ai giudici. Per garantire una maggiore terzietà del soggetto incaricato di formulare la proposta di accordo bonario si potrebbero ipotizzare due soluzioni: la prima è quella di ripristinare la Commissione di

tre membri già prevista nella disciplina precedente, di cui uno nominato dall'appaltatore; la seconda quella di rendere sempre obbligatoria – e non facoltativa come è ora – la nomina da parte del RUP di un esperto tecnico deputato a formulare la proposta di accordo bonario.

La procedura di accordo bonario potrebbe inoltre essere estesa anche al contraente generale, in quanto una preclusione assoluta appare ingiustificata anche alla luce del diritto europeo. Andrebbe inoltre chiarito quali conseguenze derivino, rispetto al ricorso agli strumenti ADR, nel caso di superamento del tetto del 15% per le riserve.

La versione originaria del Codice dei contratti pubblici prevedeva anche un Collegio consultivo tecnico, successivamente eliminato dal decreto correttivo del 2017 in quanto non era chiaro quale ruolo avesse rispetto agli altri strumenti⁴⁰. Un tale strumento, in realtà, alla luce dell'esperienza internazionale può essere molto utile. Il Collegio consultivo tecnico andrebbe quindi reintrodotta, disciplinandolo in modo da chiarire il valore aggiunto rispetto alle altre soluzioni. Per garantire la terzietà di giudizio, il Collegio consultivo tecnico dovrebbe essere nominato in contratto e individuato prima della gara da un organismo dotato di autorevolezza in materia tecnica (ad esempio il Consiglio superiore dei lavori pubblici); esso avrebbe il compito di esprimersi, con decisioni non vincolanti, su problematiche di natura esclusivamente tecnica. Il Collegio consultivo si distinguerebbe dall'arbitrato, perché sarebbe composto da soggetti non nominati dalle parti in causa e la sua decisione non sarebbe vincolante, e dall'accordo bonario in quanto la decisione sarebbe assunta da un soggetto non riconducibile alla stazione appaltante.

Infine, per quanto riguarda lo strumento della transazione, la principale criticità è il suo carattere residuale: si può ricorrere alla transazione solo ed esclusivamente nell'ipotesi in cui non risulti possibile esperire altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale (articolo 208). Questa residualità sembra comprimere ingiustificatamente la possibilità di ricorrere alla transazione rispetto agli altri rimedi alternativi alla giurisdizione. In generale sarebbe utile definire meglio l'ambito di applicazione della transazione rispetto agli altri istituti, chiarendo anche come minimizzare, attraverso accorgimenti organizzativi, il rischio di azioni di responsabilità per danno erariale.

⁴⁰ Cfr., al riguardo, il parere del Consiglio di Stato sul decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici.

Proposte - contenzioso nella fase dell'esecuzione del contratto:

>iniziative per la qualificazione delle stazioni appaltanti e per il miglioramento della qualità dei progetti (cfr. precedente paragrafo 4)

>rafforzare il ricorso agli strumenti stragiudiziali di soluzione delle controversie (alternative dispute resolution- ADR) di natura non decisoria. In particolare:

-in relazione all'accordo bonario per il contenzioso su riserve garantire una maggiore terzietà del soggetto incaricato di formulare la proposta, ripristinando la Commissione di tra membri già prevista nella disciplina precedente oppure rendendo obbligatoria la nomina di un esperto tecnico incaricato da parte del RUP

- estendere il ricorso all'accordo bonario anche al contraente generale

-reintrodurre lo strumento del Collegio consultivo tecnico delineandone le specificità rispetto agli altri strumenti

-definire meglio l'ambito di applicazione della transazione rispetto agli altri istituti

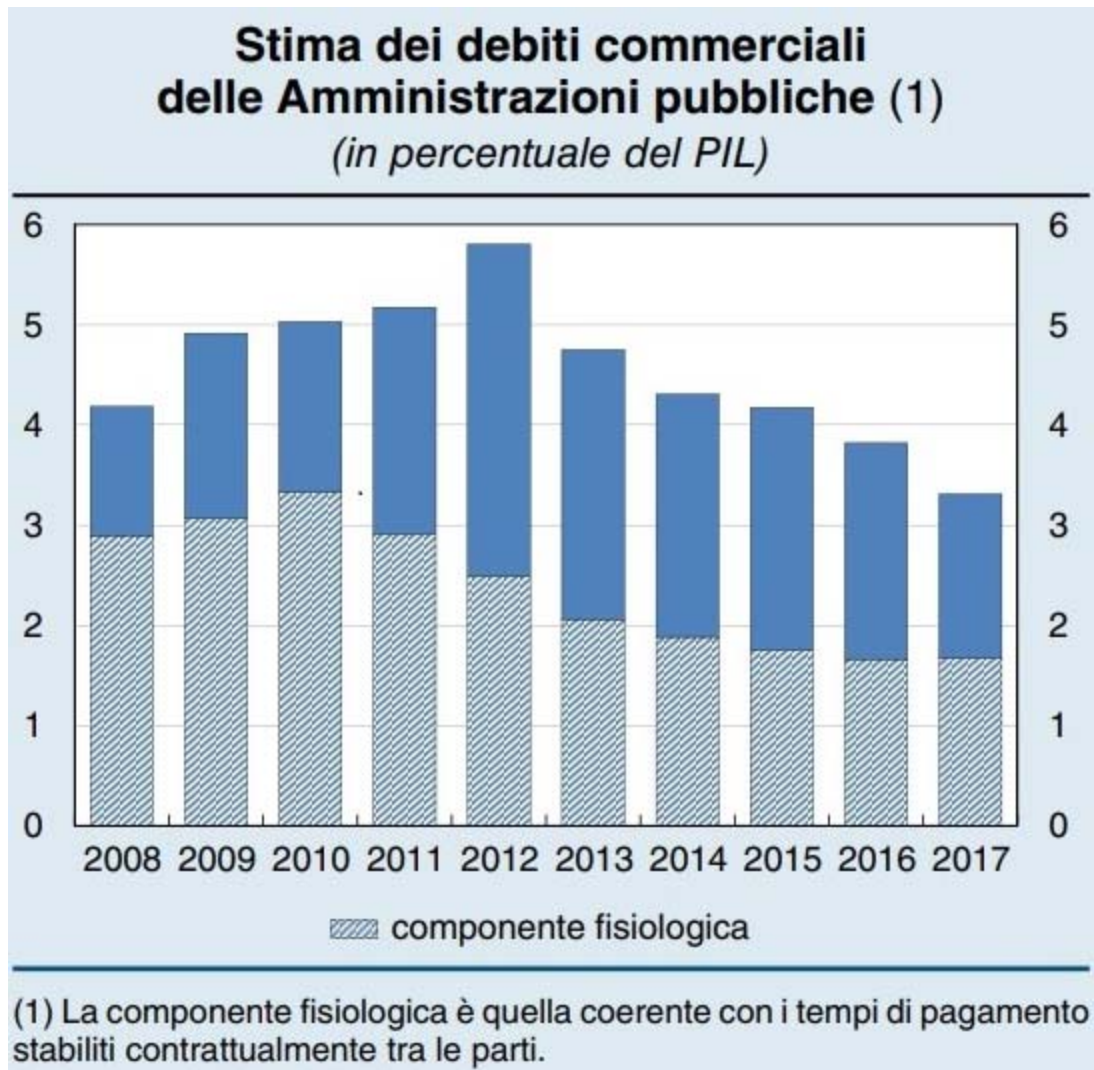
Allegato

Tabella A.1 Pagamento dello stock dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni

Valori in milioni di euro			
Enti debitori	Risorse stanziare	Risorse messe a disposizione degli enti debitori	Pagamenti effettuati ai creditori
Stato (*)	7.000	5.700	5.780
Regioni e Province autonome	33.189	29.114	28.825
Province e comuni	16.100	12.449	10.807
Importi totali (valori assoluti)	56.289	47.263	45.412
Importi totali (in percentuale delle risorse stanziare o rese disponibili)		84%	96%
(*) Gli importi riguardano i debiti maturati al 31 dicembre 2014 e includono 6.500 milioni stanziare ed erogati per rimborsi fiscali non classificati secondo il tipo di ente debitore (resi disponibili e utilizzati per circa 5.200 milioni).			

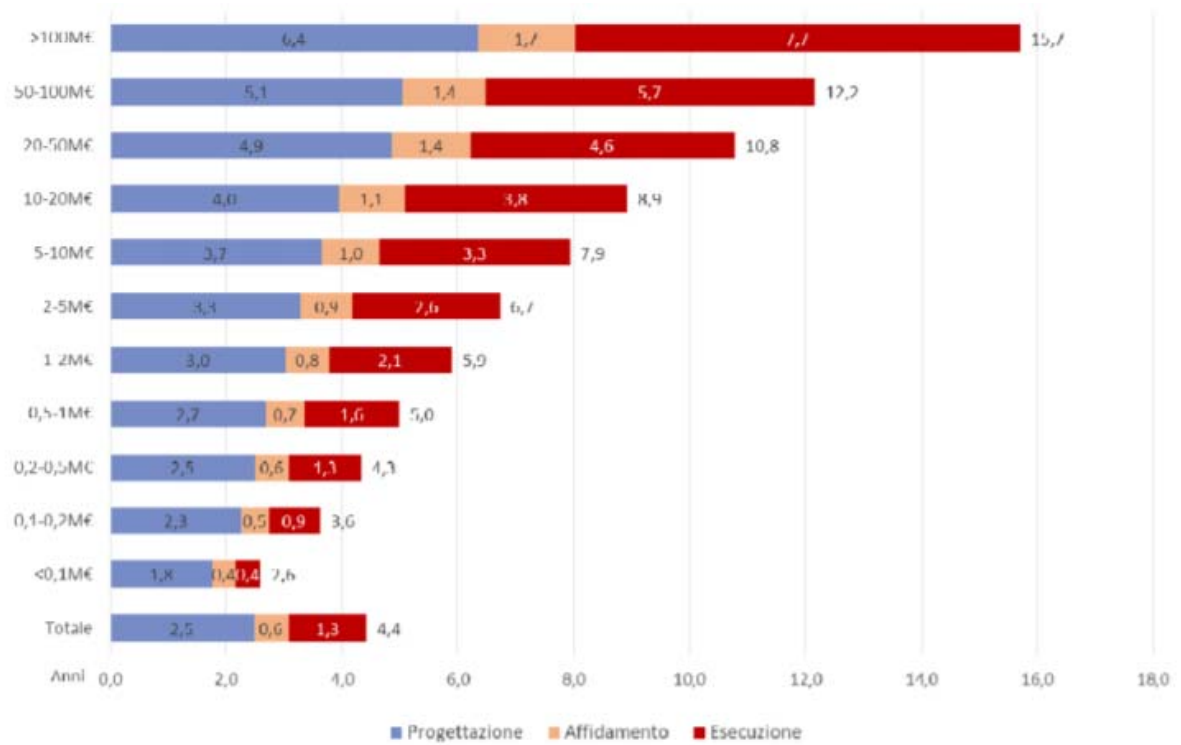
Fonte: Mef, ottobre 2018

Figura A.2 Lo stock dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni



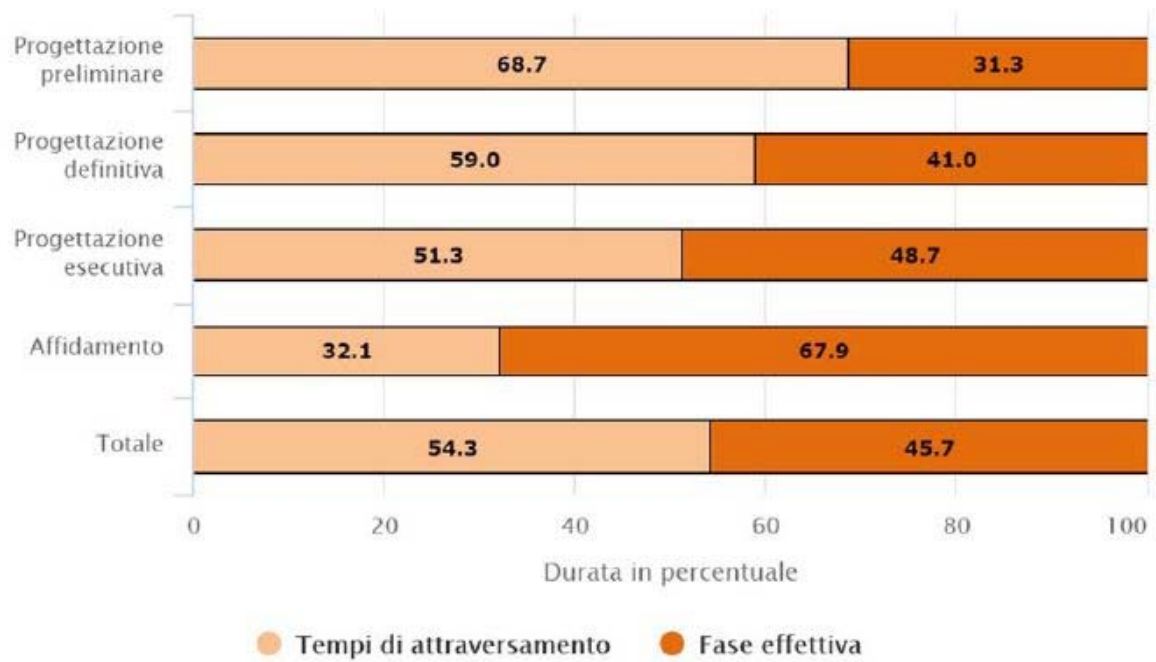
Fonte: Banca d'Italia 2018

Figura A.3 Tempi di attuazione degli interventi infrastrutturali per classi di costo e fasi - Italia



Fonte: CPT, Agenzia per la coesione territoriale, 2018

Figura A.4 Tempi di attraversamento per le varie fasi degli investimenti infrastrutturali



Fonte: CPT, Agenzia per la coesione territoriale, 2018