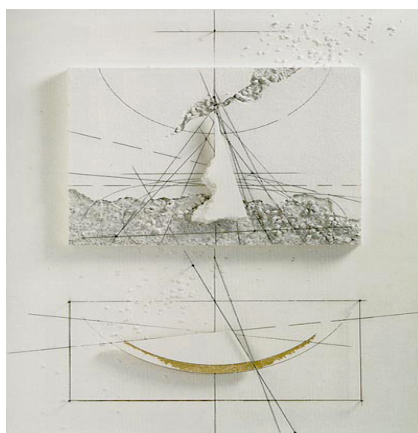




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

## Documentazione e ricerche



### L'attuazione della “legge obiettivo”

Nota di sintesi e focus tematici

*9° Rapporto per la VIII Commissione  
ambiente, territorio e lavori pubblici*

*in collaborazione con  
l'Autorità nazionale anticorruzione*

n. 157

Marzo 2015



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

## **L'attuazione della “legge obiettivo”**

*Nota di sintesi e focus tematici*

*9° Rapporto per la VIII Commissione  
ambiente, territorio e lavori pubblici*

n. 157

Marzo 2015

---

## **Camera dei deputati**

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

✉ [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it)



CD\_ambiente

Il presente Rapporto è stato predisposto dal Servizio Studi a seguito della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici del 6 agosto 2014, in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca CRESME.

*Documentazione e ricerche:*

*L'attuazione della "legge obiettivo" – 9° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici:*

- *Nota di sintesi e focus tematici, n. 157, marzo 2015;*
- *Lo stato di attuazione del Programma, n. 157/1, marzo 2015.*

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

**File:** *Am0121*

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

# INDICE

<b>Premessa</b>	1
NOTA DI SINTESI	7
FOCUS TEMATICI	
<b>Il recepimento delle nuove direttive sui contratti pubblici negli scenari dell'innovazione</b>	23
▪ 1. Premessa	23
▪ 2. Le nuove direttive europee	24
▪ 3. Gli scenari dell'innovazione e della digitalizzazione nella realizzazione delle opere pubbliche	35
▪ 4. Il recepimento delle direttive negli altri Stati membri	44
▪ 5. Il recepimento delle direttive in Italia	48
<b>Le modifiche del quadro normativo</b>	53
▪ 1. Premessa	53
▪ 2. Le innovazioni normative in materia di PPP	54
▪ 3. Le risorse finanziarie	60
▪ 4. La nuova <i>governance</i> e le misure anticorruzione	66
▪ 5. Le modifiche al rito degli appalti	70
▪ 6. Il riparto di competenze costituzionali	70

## Premessa

Il Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo" giunge quest'anno alla nona edizione.

La prima edizione del Rapporto è stata presentata nel 2004 all'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e ha consentito di ricondurre a un quadro omogeneo gli interventi rientranti nel campo di applicazione della legge n. 443 del 2001, che assumevano denominazioni differenti nel passaggio tra i vari documenti ufficiali.

A partire dal 2010 è stata avviata una collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, le cui funzioni sono state trasferite ora all'Autorità nazionale anticorruzione, con l'obiettivo di svolgere una ricostruzione puntuale dello stato di attuazione dei contratti in corso riguardanti le opere rientranti nel Programma deliberate dal CIPE e di monitorare nel tempo lo stato di avanzamento dei lavori.

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

La collaborazione con l'Autorità si è consolidata attraverso la condivisione del sistema informativo, con il quale sono stati raccolti dati di dettaglio sullo stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE. La raccolta di tali dati ha consentito un approfondimento ulteriore dell'analisi delle opere infrastrutturali, che è confluito nella sesta edizione del Rapporto, presentata nel 2011.

Con la settima edizione, presentata all'VIII Commissione nel 2012, il Rapporto si è ulteriormente arricchito di una nota di sintesi

e di alcuni focus su tematiche di specifico interesse per l'analisi dello stato di attuazione della "legge obiettivo". Il Rapporto, infatti, per la prima volta ha dedicato una specifica analisi alle infrastrutture che, nell'ambito del Programma, sono finanziate con il partenariato pubblico-privato (PPP) e a quelle rientranti nel Piano nazionale per il Sud (PNS). Nel mese di dicembre 2012, inoltre, è stata stipulata una convenzione tra la Presidenza della Camera dei deputati e l'Autorità proprio per disciplinare la collaborazione tra le due istituzioni nell'attività di monitoraggio sulla "legge obiettivo".

Con la ottava edizione, presentata all'VIII Commissione nel mese di febbraio 2014, è stato analizzato il ruolo centrale e strategico delle città e dei sistemi urbani nelle politiche del territorio e i finanziamenti ad essi destinati anche nell'ambito della nuova programmazione dei fondi strutturali. Sono state, altresì, analizzate le modalità di selezione delle priorità nella "legge obiettivo", nel contesto normativo e della programmazione, la riprogrammazione che ha interessato le principali fonti che concorrono a finanziare le infrastrutture strategiche, nonché l'applicabilità di alcuni meccanismi di revoca disciplinati dalla normativa vigente. Un ulteriore approfondimento, a cura dell'Autorità, ha riguardato le varianti e il contenzioso.

I Rapporti hanno fornito in questi anni al Parlamento uno strumento approfondito e continuativo di conoscenza e di analisi sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche comprese nel Programma della "legge obiettivo" inserendosi nel dibattito sulle politiche infrastrutturali.

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

La nona edizione del Rapporto reca, per il terzo anno consecutivo, una nota di sintesi e due focus riguardanti rispettivamente il recepimento delle direttive europee sui contratti

pubblici negli scenari dell'innovazione e le modifiche del quadro normativo.

Il primo focus analizza le principali norme contenute nella nuova disciplina europea in materia di appalti pubblici e concessioni e i provvedimenti adottati per il suo recepimento in alcuni Stati membri dell'Unione europea e in Italia. Il focus, inoltre, analizza gli scenari di innovazione e digitalizzazione, che stanno interessando il settore delle costruzioni e delle opere pubbliche e che stanno mutando sostanzialmente il contesto nel quale opererà l'attività di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle direttive.

Il secondo focus si occupa delle recenti modifiche normative, riguardanti le infrastrutture strategiche, che hanno contraddistinto il periodo successivo alla presentazione della ottava edizione del Rapporto. L'approfondimento, inoltre, fa riferimento all'evoluzione normativa che sta interessando le infrastrutture strategiche con riferimento al disegno di legge di riforma costituzionale e al Piano di investimenti per l'Europa (cosiddetto Piano Juncker).

Il volume *Lo stato di attuazione del Programma*, come ogni anno, si compone dell'analisi relativa allo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche, aggiornato quest'anno al 31 dicembre 2014, nonché di 206 "schede opera" disponibili sul sito web e sul portale della Camera nel sistema SILOS. La tabella generale sullo stato di attuazione degli interventi, i cui dati sono altresì pubblicati in formato di tipo aperto (*linked open data*) a partire dall'anno scorso, è consultabile sul sito web e sul portale della Camera nell'ambito del sistema SILOS.

Pur continuando a monitorare un numero di opere maggiore rispetto a quelle elencate nei documenti programmatici trasmessi dal Governo, l'analisi quest'anno si concentra sulle opere contenute nell'ultimo allegato alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2014, trasmesso al Parlamento nel mese di ottobre 2014. I criteri e la metodologia alla base della predisposizione del Rapporto sono chiaramente esplicitati nel paragrafo 1.2 del volume *Lo stato di attuazione del Programma* e, per i precedenti Rapporti, nella Nota metodologica allegata al predetto

volume. Una puntuale ricostruzione delle infrastrutture e delle fonti cui si fa riferimento è riportata, altresì, nella Tavola di raffronto per infrastruttura allegata al volume *Lo stato di attuazione del Programma*.

L'analisi dello stato di attuazione del Programma dedica una particolare attenzione alle opere deliberate dal CIPE. I dati riferiti a tali opere, come ogni anno, sono contenuti nelle schede del sistema SILOS, che recano: una descrizione delle caratteristiche e della storia dell'opera; la ricostruzione del costo presunto sulla base delle fonti documentali ufficiali a cui si fa riferimento; il quadro finanziario con l'evidenziazione delle disponibilità pubbliche e private, nonché delle diverse fonti di finanziamento, e del fabbisogno residuo; lo stato di attuazione dell'opera medesima. La parte della scheda relativa allo stato di attuazione, curata dall'Autorità nazionale anticorruzione, contiene i dati comunicati dal Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) e riguardano: il livello di progettazione raggiunto (preliminare, definitiva ed esecutiva); l'affidamento dei lavori; l'esecuzione dei lavori, e segnatamente lo stato di avanzamento dei lavori medesimi, nonché l'eventuale presenza del contenzioso e delle varianti.

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



## **Nota di sintesi**

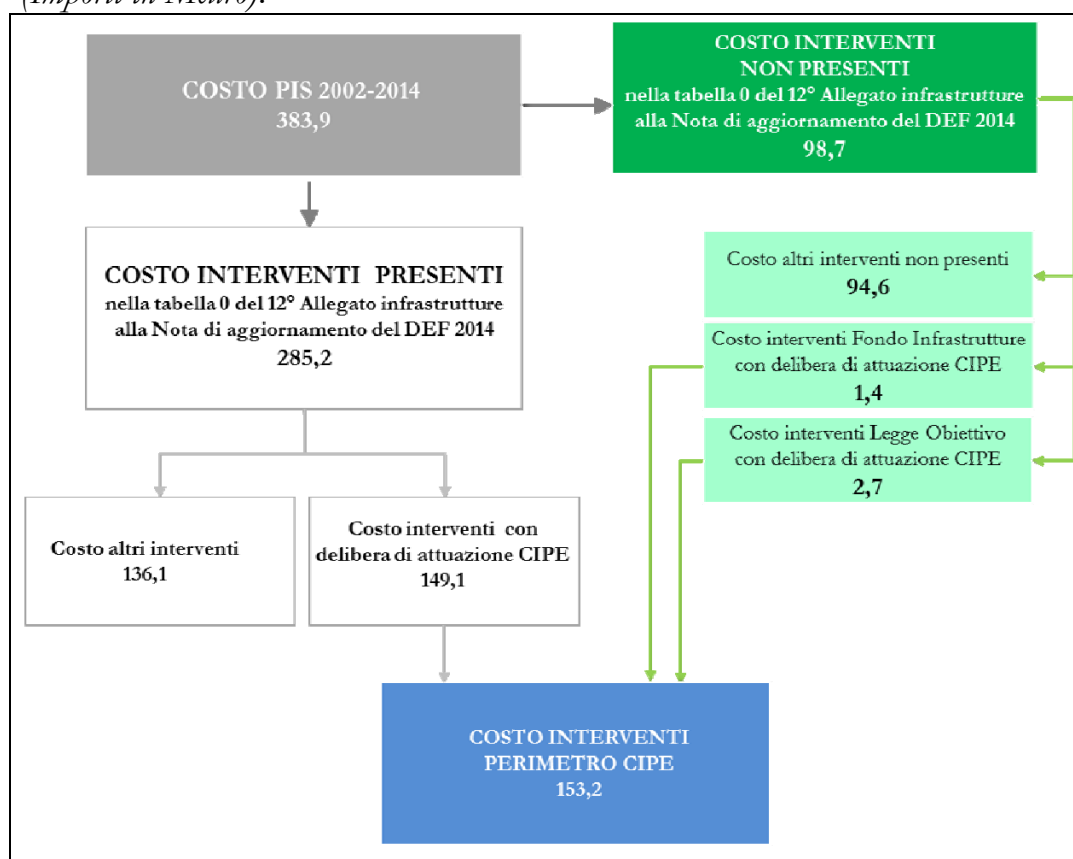


## Nota di sintesi

1. L'evoluzione del Programma delle infrastrutture strategiche 2002-2014. 2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 31 dicembre 2014.

**1. L'evoluzione del Programma delle Infrastrutture Strategiche 2002-2014.** L'analisi sull'evoluzione del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) tra il 2002 e il 2014 prende in considerazione 1.420 lotti relativi a 419 infrastrutture, il cui costo complessivo presunto è pari a 383 miliardi 857 milioni di euro.

**Schema 1 - LO SCENARIO DI RIFERIMENTO al 31 dicembre 2014**  
(Importi in Meuro).



Rispetto all'universo delle infrastrutture considerate, il valore delle 201 opere deliberate dal CIPE, ovvero con progetto

preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di 153,2 miliardi di euro, pari al 40% dell'intero costo.

Rispetto all'ottavo Rapporto (che recava dati aggiornati ad ottobre 2013), escludendo i procedimenti interrotti, il numero delle infrastrutture è aumentato di sedici unità, da 403 a 419 (17 nuove infrastrutture e cambio di livello, da infrastruttura a intervento, del progetto "Ammodernamento e potenziamento della linea Poggio Rusco-Ferrara-Ravenna"), mentre il costo complessivo del Programma oggetto di analisi è aumentato di 8.570 milioni (+2,3%). Queste dinamiche sono il risultato dell'inserimento di alcuni nuovi interventi su indicazione dell'11° Allegato infrastrutture di cui alla delibera CIPE 26/2014 (fanno parte di questo gruppo, tra gli altri, l'accessibilità ferroviaria Malpensa-terminal T1-T2, l'autostrada regionale Cispadana, gli interventi infrastrutturali per la sicurezza dei traffici nella laguna veneta, il completamento del collegamento dell'autostrada SA-CE con la SA-NA - S.S. n. 268 "del Vesuvio", alcuni interventi nell'ambito della Piastra logistica della Sardegna tra i quali l'eliminazione degli svincoli a raso sulla SS 554, alcuni interventi nei porti di Trieste e Napoli) e del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014 (fanno parte di questo gruppo gli interventi delle macro opere "Decreto destinazione Italia" e "Decreto legge 133/2014"), del costo di circa 4,4 miliardi, nonché dell'incremento del costo degli interventi già monitorati con l'8° Rapporto (circa 4,1 miliardi).

Del totale di 383,9 miliardi gli **interventi presenti nella tabella 0 del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014** sono pari a 285,2 miliardi. I restanti 98,7 miliardi sono riferiti a interventi esclusi da tale tabella e non presenti nei documenti programmatici trasmessi dal Governo nel corso degli ultimi anni, ma che continuano ad essere oggetto di monitoraggio in quanto consentono di fornire un quadro completo rispetto all'evoluzione storica del Programma. Con il 9° Rapporto, l'analisi sullo stato di attuazione del Programma si concentra sugli interventi

presenti nella tabella 0 del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014. Tale scelta risponde, tra l'altro, all'esigenza di considerare il 12° Allegato il quadro programmatico di riferimento per la programmazione europea 2014-2020, come richiesto dalla Conferenza unificata e dal CIPE, e per le intese generali quadro con le regioni.

Rispetto al costo degli interventi presenti nel 12° Allegato pari a 285,2 miliardi, il 52% (149,1 miliardi) è relativo al costo degli interventi con delibera di attuazione CIPE al 31 dicembre 2014 e il restante 48% (136,1 miliardi) a quello degli altri interventi del PIS.

Rispetto all'**impatto del Programma sul territorio** il Rapporto conferma le percentuali di riparto dei costi tra le due macro aree territoriali a fronte di un significativo incremento della quota del Centro-Nord nel caso del perimetro del deliberato CIPE a seguito dell'ingresso dell'autostrada Orte-Mestre. Il costo delle infrastrutture strategiche localizzate in tale ambito territoriale è di 192 miliardi e 137 milioni di euro contro i 90 miliardi 469 milioni di euro del Mezzogiorno e i 2 miliardi e 577 milioni di opere non ripartibili.

Si tratta di valori che, in termini percentuali, corrispondono, rispettivamente, al 67,4% (era il 67,3% ad ottobre 2013, considerando gli interventi presenti nella tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2013, trasmesso al Parlamento il 30 settembre 2013) e al 31,7% (era il 32,1% ad ottobre 2013), con uno 0,9% di opere non ripartibili (era dello 0,6%), a fronte di una superficie pari, rispettivamente, al 59,2% e al 40,8%, e ad una distribuzione della popolazione residente pari al 65,6% e al 34,4% in base ai dati demografici Istat sulla popolazione residente aggiornati al 1° gennaio 2014.

Nelle regioni del **Centro-Nord**, nell'ultimo anno, l'attenzione è stata posta principalmente sui collegamenti autostradali da realizzare con i capitali privati, sulle infrastrutture ferroviarie per il completamento e la connessione della rete AV/AC nazionale con quella europea, sulle reti metropolitane dell'area milanese e di Roma,

nonché sugli interventi legati all'evento Expo Milano 2015, sul Porto di Trieste e su interventi per la sicurezza dei traffici nella laguna di Venezia.

Nelle regioni del **Mezzogiorno** invece l'attenzione, oltre al completamento delle autostrade Salerno-Reggio Calabria, 106 Jonica e di alcune tratte autostradali siciliane e della rete metropolitana campana, nell'ultimo anno è stata posta principalmente sulle reti - stradale e ferroviaria - e sui porti della Campania, nonché sulle reti stradale e ferroviaria della Sardegna. I commi da 1 a 9 dell'articolo 1 del decreto legge n. 133 del 2014 (cd. "Sblocca Italia") contengono, inoltre, alcune disposizioni volte a velocizzare gli interventi sugli assi ferroviari Napoli – Bari e Palermo-Catania-Messina.

Dall'analisi comparata dei diversi monitoraggi risulta sostanzialmente confermata la stabilizzazione del perimetro oggetto di analisi negli ultimi anni. Con l'ultimo aggiornamento, prosegue l'attenzione nei confronti dei cantieri in corso, delle infrastrutture finanziate con capitali privati, degli interventi legati all'evento Expo Milano 2015, nonché per gli interventi di manutenzione delle strade e di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. I nuovi inserimenti nel Programma riguardano, infatti, interventi prevalentemente volti al perseguimento delle finalità, in tema di infrastrutture, previste dal decreto-legge n. 145/2013, cd. "Decreto destinazione Italia", ossia la realizzazione dei progetti cantierabili relativi a opere di connessione indispensabili per lo svolgimento dell'Evento Expo 2015, e dal decreto-legge n. 133/2014, che provvede a destinare risorse per la continuità dei cantieri in corso e per nuovi progetti, volti tra l'altro alla manutenzione del territorio, nonché alla riqualificazione ed alla messa in sicurezza degli edifici pubblici.

Risulta, altresì, confermata l'attenzione già evidenziata nel precedente Rapporto nei confronti degli interventi di piccola dimensione con finalità di manutenzione delle strade (programma degli interventi ANAS), che erano stati inseriti nel programma nella macro opera "Decreto del fare" e che vengono rifinanziati dal

decreto legge n. 133 del 2014, e di quelli destinati ai Comuni; a quest'ultimo proposito, oltre al Programma Seimila campanili già presente e inserito nel precedente monitoraggio, si segnala l'ingresso nel Programma delle opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014. Nel contempo, diventa sempre più urgente l'esigenza di razionalizzazione e di selezione delle priorità degli interventi inseriti nel Programma come evidenziato da ultimo anche dal CIPE nella delibera n. 26 del 2014, in cui ha espresso parere favorevole sull'11° Allegato infrastrutture. Come evidenziato nelle schede delle singole opere è in corso, inoltre, a livello regionale un processo finalizzato a selezionare le priorità. Gli esiti di tale processo potranno essere meglio verificati nel prossimo monitoraggio.

Rispetto al costo degli interventi presenti nel 12° Allegato, le **disponibilità finanziarie** ammontano complessivamente a 136,3 miliardi di euro, mentre il fabbisogno residuo ammonta a 148,9 miliardi includendo nel calcolo eventuali fondi residui. Le risorse disponibili consentono quindi una copertura finanziaria pari al 48% del costo: per il 29% sono rappresentate da finanziamenti pubblici e per il 19% da finanziamenti privati.

Le risorse assegnate nell'ultimo anno risultano destinate principalmente ai cantieri in corso o per consentire l'avvio di nuovi cantieri. In particolare, il rifinanziamento del Fondo cd. "Sblocca cantieri" conferma l'importanza di assegnare risorse a opere dotate del requisito della cantierabilità.

L'analisi della scomposizione delle diverse fonti di finanziamento pubblico tiene conto degli aggiornamenti dell'ultimo anno rispetto alle revoche e alle riassegnazioni di risorse, nonché alla rimodulazione e alla riprogrammazione di risorse già assegnate.

Quanto alle principali tipologie di finanziamento delle infrastrutture strategiche individuate al 31 dicembre 2014, quella che riunisce le risorse a carico dei fondi della "Legge Obiettivo", pari a circa 16,8 miliardi, rappresenta il 12,3% delle disponibilità totali e il 20,3% di quelle pubbliche.

Al Fondo “sblocca cantieri” sono invece attribuiti 5,7 miliardi (4,2% delle disponibilità totali e 6,9% di quelle pubbliche), di cui 1.978 milioni assegnati nel 2013 (a valere sulle risorse stanziare dall’articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013) e circa 3.761 milioni derivanti dall’incremento della dotazione finanziaria del Fondo nel 2014 (ad opera dell’articolo 3, commi 1 e 1 *bis*, del decreto-legge n. 133 del 2014).

Al Fondo “revoche” sono imputati circa 231 milioni di euro, mentre le risorse del Piano Nazionale per il Sud ammontano a circa 4,6 miliardi (3,4% del totale delle disponibilità).

Le disponibilità riunite negli “altri finanziamenti pubblici”, a cui sono riconducibili gli altri finanziamenti statali, i finanziamenti europei e locali, i finanziamenti di Anas e RFI, sono pari a oltre 52 miliardi in aumento rispetto a quanto rilevato con l’8° Rapporto (circa 49 miliardi).

Rispetto ai **finanziamenti privati**, pari a 53 miliardi, aumenta l’incidenza del costo presunto complessivo delle infrastrutture del PIS per le quali è prevista una contribuzione privata con una quota del 28% (era il 24% ad ottobre 2013, considerando gli interventi presenti nella Tabella 0 dell’11° Allegato Infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2013, trasmesso al Parlamento il 30 settembre 2013), pari a circa 81 miliardi su 285 miliardi di costo complessivo degli interventi presenti nel 12° Allegato.

Il partenariato pubblico e privato (PPP) ha un ruolo importante per la realizzazione di una parte rilevante del Programma, soprattutto per quelle opere tariffabili come autostrade e metropolitane. Lo dimostrano le modifiche normative adottate nel 2014 con il decreto legge n. 133, che hanno interessato le infrastrutture strategiche affidate in concessione, hanno innovato la disciplina dei *project bond* e hanno abbassato da 200 a 50 milioni di euro l’importo delle opere che possono beneficiare delle misure agevolative fiscali. La rivisitazione delle norme che regolano il ricorso al PPP è finalizzata a superare le criticità nell’attuazione di tali strumenti, ma è ancora troppo presto per una valutazione



dell'impatto di tali misure sull'utilizzo dei contratti di PPP. In tale ambito, i dati sull'evoluzione del mercato "complesso" del PPP fanno registrare i primi, anche se modesti, segnali positivi alla fine del 2014 dopo le *performance* negative del biennio 2012-2013. Nel 2014 sono state indette 3.287 gare di PPP (nel 2013 le gare erano 2.908, +13%) e il valore complessivo del mercato si è attestato sui 4,4 miliardi di euro (4,3 miliardi un anno prima, +0,9%). Nel 2014 sono stati aggiudicati 739 contratti di PPP del valore di circa 7,6 miliardi di euro con un importo in crescita (+131% rispetto al 2013) che, oltre ad attestarsi su un livello decisamente superiore alla media annua del periodo 2002-2013 (circa 4 miliardi), risulta essere il valore più alto dal 2002. Determinanti tre contratti, aggiudicati in via definitiva, relativi ad opere autostradali del PIS dell'ammontare complessivo di 4,3 miliardi (il 57% del valore totale delle aggiudicazioni di PPP): l'autostrada regionale Medio Padana Veneta (1,9 miliardi l'importo di gara); l'autostrada Ragusa-Catania (1,5 miliardi l'importo di gara); il collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo (881 milioni l'importo di gara).

Quanto all'**avanzamento fisico** delle infrastrutture comprese nel Programma, rispetto al precedente Rapporto, considerando le sole opere del perimetro degli allegati 11° e 12°, si rileva in termini di costo una maggiore incidenza delle opere ultimate, o la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2014, e di quelle affidate a fronte di un ridimensionamento delle quote dei lavori in fase di progettazione, in gara o in corso di esecuzione.

L'analisi dello stato di attuazione presentata nel 9° Rapporto prende in considerazione 1.000 lotti, tra opere, interventi, sottointerventi e ulteriori dettagli.

Per il 97% dei lotti (974 lotti su 1.000 totali), che rappresentano il 99,5% del costo (284 miliardi su 285 totali), è stato individuato uno specifico livello di attuazione compreso tra la prima fase progettuale dello studio di fattibilità e l'ultimazione dei lavori.

Se si considera il **costo**, i lavori ultimati o in corso di costruzione hanno un valore di oltre 68 miliardi, pari al 24 % del costo complessivo al 31 dicembre 2014 delle opere presenti nella tabella 0 del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014. Rappresentavano il 23,6% un anno prima. In particolare, il valore dei lavori ultimati risulta essere pari a circa 24 miliardi, l'8,4% del totale (un anno prima era di circa 22 miliardi, il 7,6%), mentre quello dei lavori in corso ammonta a oltre 44 miliardi di euro, il 15,6% del totale (45,5 miliardi un anno prima, il 16 %).

Altri 28,1 miliardi fanno riferimento a interventi per i quali si è completato l'iter di affidamento e si è in attesa di avviare i lavori. Si tratta di poco meno del 10% del costo totale al 31 dicembre 2014.

Risultano in fase di gara interventi per un valore di oltre 22 miliardi di euro, corrispondenti all'8% dei costi totali. Rientrano tra questi alcune rilevanti operazioni di PPP, quali i collegamenti autostradali "Orte-Mestre" (10,1 miliardi) e "Telesina" (720 milioni).

Il restante 58% dei costi, pari a circa 165 miliardi, riguarda invece interventi in fase di progettazione. Rappresentavano il 59% (circa 168 miliardi) ad ottobre 2013.

Per quanto riguarda la **tipologia di opere**, il Programma comprende prevalentemente strade, ferrovie e metropolitane.

Alle infrastrutture per il trasporto, (strade, ferrovie, metropolitane, porti, aeroporti e interporti), è riconducibile il 95,5% dei costi del PIS; il restante 4,5% dei costi riguarda altre infrastrutture inserite nel Programma.

Rispetto al costo, le opere stradali rappresentano il 52% del totale, pari a circa 148 miliardi, le opere ferroviarie rappresentano il 35%, pari a 99 miliardi, le metropolitane poco più del 6%, pari a 18 miliardi, le opere portuali il 2% (5,6 miliardi), gli interporti lo 0,6% (1,6 miliardi) e le opere aeroportuali appena lo 0,1 % (188 milioni).

Un altro 1,9% spetta al Mo.S.E. (5,5 miliardi), lo 0,9% al comparto energetico (2.445 milioni) e lo 0,8% (2.365 milioni) agli schemi idrici. Il restante 0,9% (2.540 milioni) spetta all'edilizia e ad altre tipologie di opere (principalmente interventi facenti parte dei

programmi “seimila campanili”, “piccole e medie opere per il Mezzogiorno”, “completamento di beni immobiliari demaniali di competenza dei provveditorati alle opere pubbliche” e “opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri entro il 30 giugno 2014 o richieste inviate ai sensi dell'art.18, comma 9, del decreto legge n. 98 del 2013”).

**2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 31 dicembre 2014.** L'attività di approvazione da parte del CIPE, per quanto riguarda l'avanzamento progettuale e finanziario, è decisiva per l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori, per la stipula dei contratti e per l'apertura dei cantieri. Tale attività, tra novembre 2013 e dicembre 2014, ha riguardato prevalentemente:

- l'approvazione di progetti (collegamento ferroviario transfrontaliero Arcisate-Stabio; collegamento autostradale Orte-Mestre; tratta ferroviaria Bicocca-Augusta; macrolotto 4 - parte 2 - stralcio 2 dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria; linea 1 della metropolitana di Napoli, tratta Centro Direzionale-Capodichino-Di Vittorio);

- l'adozione di misure per il riequilibrio dei piani economico - finanziari (Pedemontana Lombarda, autostrada Via del Mare A4-Jesolo e litorali, collegamento autostradale Orte-Mestre, viabilità di accesso al centro intermodale di Segrate);

- la reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio (rete alta velocità Verona-Padova, asse viario Marche Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna, tratta ferroviaria Bari Sant'Andrea-Bitetto).

Le opere con delibera CIPE al 31 dicembre 2014, al netto dei cinque procedimenti interrotti, sono 201 dell'importo complessivo pari a 153 miliardi e 215 milioni di euro.

Tenendo conto degli aggiornamenti avvenuti successivamente al 31 ottobre 2013, il costo delle 199 opere esaminate dal CIPE entro il 31 ottobre 2013 è aggiornato in 143,1 miliardi, circa 2,1 miliardi in più rispetto al costo dell'anno scorso, a cui va aggiunto il costo delle due nuove opere, pari a circa 10,1 miliardi di euro, entrate a far

parte del perimetro delle opere esaminate dal CIPE nell'ultimo anno (Collegamento autostradale Orte-Mestre e SP 46 Rho-Monza - lotto 2, variante di attraversamento in sotterranea della linea ferroviaria Milano-Saronno).

Dei 153,2 miliardi del deliberato CIPE riferito all'intero Programma monitorato 4,1 miliardi sono relativi a 14 opere non presenti nel 12° Allegato infrastrutture e 149,1 miliardi a 187 opere presenti sui quali si concentra l'analisi relativa allo stato di attuazione.

Rispetto al costo delle opere deliberate dal CIPE presenti nel 12° Allegato, pari a 149 miliardi e 80 milioni di euro, il 7%, pari a 10,3 miliardi, riguarda il costo dei due nuovi interventi entrati a far parte del perimetro del "deliberato CIPE" nell'ultimo anno (Collegamento autostradale Orte-Mestre e 2° lotto Rho-Monza) e della Tangenziale di Napoli collegamento costiero, classificato "nuovo intervento" PIS con la delibera CIPE 26/2014 ma già incluso nell'ambito del perimetro CIPE tra gli interventi del Fondo infrastrutture nei precedenti rapporti di monitoraggio.

In relazione alla **distribuzione territoriale delle opere deliberate dal CIPE**, nelle regioni del Centro-Nord si concentrano opere per un valore pari al 75,5% del totale rispetto al 24% del Mezzogiorno e a uno 0,5% di opere non ripartibili (Programma grandi stazioni).

Alla fine di dicembre 2014 la percentuale del Programma oggetto di deliberazioni da parte del CIPE di interesse del Centro-Nord è pari al 59% del costo totale delle infrastrutture del PIS localizzate nell'area. Nel Mezzogiorno tale percentuale scende al 40%.

Rispetto alla distribuzione regionale dei costi, in Lombardia sono localizzate opere per un ammontare pari a oltre 25,6 miliardi, che rappresentano il 17,2% del valore complessivo delle opere deliberate. Seguono: il Veneto con 19,7 miliardi, il Lazio con 10,8 miliardi, il Piemonte con 10,3 miliardi, la Liguria con 9,8 miliardi e la Sicilia con 9,3 miliardi.

Rispetto al costo delle opere deliberate dal CIPE, pari a 149 miliardi e 80 milioni, le risorse disponibili ammontano a complessivi 94,7 miliardi di euro, di cui 58,7 miliardi sono riconducibili a risorse pubbliche e 36 miliardi a risorse di soggetti privati. Le risorse disponibili consentono, pertanto, una copertura finanziaria pari al 64% del costo delle opere deliberate: per il 40% sono rappresentate da finanziamenti pubblici e per il 24% da finanziamenti privati.

Quanto alle principali tipologie di finanziamento delle infrastrutture strategiche individuate, quella che riunisce le risorse a carico dei fondi della “Legge Obiettivo”, pari a circa 16,8 miliardi, rappresenta il 18% delle disponibilità totali e il 29% delle disponibilità pubbliche.

Al Fondo “sblocca cantieri” sono riconducibili 2,6 miliardi di cui circa 1,1 assegnati nel 2013 e circa 1,5 derivanti dal rifinanziamento del Fondo nel 2014.

Al Fondo “revoche” sono riconducibili invece circa 169 milioni di euro.

Le disponibilità del Piano Nazionale per il Sud ammontano a circa 2,4 miliardi (2,6% del totale delle disponibilità).

Non si rilevano variazioni per le risorse assegnate a valere sul “Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie e relativo a opere di interesse strategico nonché per gli interventi di cui all’articolo 6, della legge 29 novembre 1984, n. 798”, che al 31 dicembre 2014 ammontano a circa 1,4 miliardi di euro (1,5% del totale delle disponibilità), sul Fondo Infrastrutture istituito dall’art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112 del 2008, che ammontano a circa 438 milioni di euro (0,5% del totale delle disponibilità), nonché per quelle relative alle opere indifferibili, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione ai sensi dell’articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011, che ammontano a circa 1,4 miliardi (1,5% del totale delle disponibilità).

Con riguardo alla **ripartizione delle disponibilità sul territorio**, il Rapporto evidenzia che il Centro-Nord, a fronte di opere per un valore complessivo di 112 miliardi e 616 milioni, registra una

disponibilità pari al 59,2%, mentre il Mezzogiorno, con opere per un valore pari a 35 miliardi e 779 milioni, reca una disponibilità finanziaria accertata pari al 76,7%. Ne consegue che la composizione attuale delle disponibilità riguarda per il 70,3% il Centro-Nord e per il 29 % il Mezzogiorno, con uno 0,7% di quota non ripartibile.

Complessivamente, sul totale del valore del fabbisogno residuo, l'84 % riguarda opere localizzate nelle regioni del Centro-Nord, contro un 15,9% relativo a quelle del Mezzogiorno e uno 0,1% di quota non ripartibile.

Le differenze tra le due aree territoriali rispetto alla composizione dei finanziamenti disponibili sono rilevanti. Per quanto riguarda i finanziamenti privati si evidenzia che, a dicembre 2014, oltre il 90% (era l'87% ad ottobre 2013) riguarda opere da realizzare e gestire al Centro-Nord contro un 9% del Mezzogiorno e uno 0,5% non ripartibile.

Anche le risorse disponibili attivate attraverso la “Legge Obiettivo” confermano una destinazione prevalente alle infrastrutture del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno.

Nel caso delle risorse assegnate a valere sui Fondi Legge Obiettivo, il 72,9% (12 miliardi 264 milioni) è relativo a infrastrutture da realizzare nelle regioni del Centro-Nord, il 25,6% (4 miliardi 305 milioni) in quelle del Mezzogiorno. L'1,5% (261 milioni) riguarda opere non ripartibili, ossia non riconducibili a uno dei due ambiti territoriali, ed è stato assegnato al Programma Grandi Stazioni.

Per le risorse disponibili attivate attraverso il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico istituito dall'articolo 32, comma 1, del decreto legge n. 98/2011, si conferma la prevalente destinazione al Centro-Nord. A tale ambito geografico compete una quota pari all'83,5% dei circa 1,4 miliardi complessivi attualmente assegnati a valere su questo fondo, contro il 16,5% del Mezzogiorno.

Analoga prevalente destinazione al Centro-Nord si riscontra anche nel caso delle risorse dei fondi “Sblocca cantieri” e “Revoche”.

Nel caso del Fondo “Sblocca cantieri” alle infrastrutture strategiche del Centro-Nord compete il 70,1% dei circa 2,6 miliardi complessivi attribuiti a questo fondo contro il 29,9% del Mezzogiorno.

Nel caso del Fondo “Revoche” la quota di competenza del Centro-Nord ammonta al 93,5% (158 milioni su 169 totali), mentre il 6,5% è destinato al Mezzogiorno (11 milioni).

Quanto allo **stato di avanzamento** delle opere deliberate dal CIPE, prima di procedere con la descrizione dei principali risultati evidenziati dal 9° Rapporto, è bene ricordare che l’analisi consente di cogliere in maniera puntuale lo stato di attuazione dei progetti riconducibili alle opere nella loro interezza, in linea con i Rapporti precedenti, e che lo “stato di attuazione” attribuito alle opere costituite da più lotti con stato di attuazione e costi differenti fa riferimento a quello relativo al lotto/lotti funzionale/i di maggiore investimento.

Delle 187 opere deliberate dal CIPE, 40 risultano concluse e 69 sono in fase di realizzazione. Se si considera il costo, le opere completate o in corso di costruzione hanno un valore di oltre 78,7 miliardi pari al 53% del valore complessivo delle opere esaminate dal CIPE al 31 dicembre 2014.

Le opere ultimate, considerando le opere con data di ultimazione effettiva o presunta al 31 dicembre 2014, risultano essere 40 e il loro costo è pari a oltre 6,6 miliardi. Le previsioni dell’8° Rapporto, considerando le opere del perimetro CIPE presenti nella tabella 0 del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014, indicavano la conclusione di 54 opere entro la fine del 2014 e il loro costo complessivo ammontava a circa 12 miliardi, ma in base al 9° Rapporto l’ultimazione entro tale data è stata confermata per sole 39 opere del costo complessivo di 6,5 miliardi. Risulta quindi

posticipata di almeno un anno l'ultimazione dei lavori di 15 opere del costo complessivo di circa 5,5 miliardi.

Il costo delle 69 opere in corso ammonta a 72,2 miliardi di euro (erano 59 del costo di 66,9 miliardi secondo le previsioni dell'8° Rapporto).

Per altre 16 opere si è completato l'iter di affidamento e si è in attesa di avviare i lavori. I costi previsti per la loro realizzazione risultano pari a 16 miliardi. Si tratta dell'8,6% delle opere e del 10,7% del costo totale al 31 dicembre 2014. Risultano in fase di gara 10 opere, per un valore di circa 14,7 miliardi di euro, corrispondenti al 5,3% delle opere e al 9,9% dei costi totali.

Complessivamente le opere che hanno superato la fase progettuale rappresentano circa il 73% delle opere e dei costi totali del perimetro CIPE rispetto al PIS di cui alla tabella 0 del 12° Allegato infrastrutture alla Nota di aggiornamento del DEF 2014. Si tratta di 136 opere del costo presunto di circa 109,5 miliardi.

Il restante 27% riguarda quindi le opere in fase di progettazione. Si trovano in uno dei quattro stadi progettuali 51 opere del costo complessivo presunto di 39,5 miliardi. Tra queste opere resta rilevante la quota occupata dalla progettazione preliminare che, con 37 opere, rappresenta il 73% delle opere in fase di progettazione.



## **Focus tematici**



# IL RECEPIMENTO DELLE NUOVE DIRETTIVE SUI CONTRATTI PUBBLICI NEGLI SCENARI DELL'INNOVAZIONE

## 1. Premessa

Il recepimento delle nuove direttive europee sui contratti pubblici può rappresentare un'occasione per riformare in modo profondo il settore degli appalti pubblici e delle concessioni in Italia. Le direttive sono caratterizzate da importanti novità nella direzione della semplificazione delle procedure e dell'utilizzo strategico degli appalti per una crescita sostenibile.

Il contributo degli appalti pubblici alla “Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”<sup>1</sup> è ritenuto fondamentale in considerazione della rilevante quota del prodotto interno lordo europeo destinata agli acquisti di beni, lavori e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito della connessione del settore degli appalti alla Strategia Europa 2020, acquisisce una nuova importanza il rispetto degli obblighi ambientali e sociali. Il miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica, di cui gli appalti costituiscono una parte rilevante, è inoltre funzionale al perseguimento degli obiettivi di rilancio della competitività e della crescita.

I principali Stati membri dell'Unione europea stanno tempestivamente adottando provvedimenti per adeguare i loro ordinamenti ai principi ed alle norme della nuova legislazione europea.

Anche in Italia è stato presentato un disegno di legge delega finalizzato ad adottare un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive, attualmente all'esame del Senato.

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def.

Ai fini del recepimento, appare opportuno tenere presenti gli scenari che si stanno delineando a livello internazionale e che sono strettamente collegati ai processi di innovazione che maturano nell'ambito dell'economia digitale. Si tratta di processi che rivoluzionano in profondità l'intero ciclo di realizzazione delle infrastrutture, dalla progettazione alla gestione, e che potrebbero dispiegare effetti positivi sia sul piano della riduzione dei costi e dei tempi della realizzazione delle opere, sia sul piano del miglioramento della compatibilità ambientale ed energetica. Per tale ragione, alcuni paesi europei (ma anche a livello internazionale) hanno adottato o stanno adottando, in concomitanza o nell'ambito del recepimento delle direttive, strategie di politica industriale per introdurre o implementare i processi innovativi nelle costruzioni e nelle opere pubbliche.

## **2. Le nuove direttive europee**

Il 28 marzo 2014 sono state pubblicate le tre direttive che riformano il settore degli appalti pubblici e delle concessioni:

- la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari;
- la direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei cosiddetti "settori speciali" (acqua, energia, trasporti e servizi postali);
- la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Le tre direttive, che – come le precedenti – si applicano solo agli appalti con importo pari o superiore a determinate soglie, riscrivono per la quarta volta la normativa europea sui contratti pubblici e sostituiscono le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che vengono conseguentemente abrogate. Rispetto a tali direttive, maggiormente focalizzate sugli aspetti economici delle offerte al fine di garantire la tutela della concorrenza e la parità di trattamento degli operatori, le direttive di “quarta generazione” sono basate su un approccio nuovo in quanto connettono il settore degli appalti alla Strategia Europa 2020 e li rendono funzionali a sviluppare un'economia della conoscenza e dell'innovazione. L'integrazione di nuovi obiettivi

nella disciplina degli appalti si ripercuote, da un lato, sulla portata della regolazione e, dall'altro, sul ruolo degli operatori economici e soprattutto delle pubbliche amministrazioni nell'affidamento delle commesse.

La revisione della disciplina europea, si è resa, altresì, necessaria per chiarire alcuni aspetti alla luce, tra l'altro, dell'evoluzione della giurisprudenza della Corte di giustizia: ciò ha riguardato, ad esempio, l'ambito di applicazione della disciplina (definizione di organismo di diritto pubblico, appalti misti, disciplina dell'*in house*).

Le direttive sono state approvate dopo una fase di consultazione e una lunga discussione in seno alle istituzioni europee, che è durata più di due anni e che ha visto anche contrapporsi posizioni diverse in ordine ad alcune questioni sulle quali sono stati raggiunti compromessi in sede di negoziato.

Il termine per il recepimento delle direttive negli Stati membri è il 18 aprile 2016 anche se termini differenziati sono previsti per taluni istituti come si vedrà di seguito.

### ***2.1. La direttiva sugli appalti pubblici***

La revisione della normativa europea sugli appalti pubblici è finalizzata ad accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) e consentendo un miglior uso degli appalti per sostenere il conseguimento di obiettivi ambientali e sociali, nonché di soluzioni innovative. Le novità riguardano l'ambito di applicazione, la fase di scelta del contraente, dalle procedure di affidamento ai criteri di selezione delle offerte, e l'esecuzione del contratto.

Relativamente all'ambito di applicazione, è di fatto integrato l'elenco dei servizi assoggettato alla direttiva (allegato XIV) attraverso la soppressione della distinzione tra i cosiddetti "servizi A", soggetti integralmente alla disciplina europea, e i "servizi B", la cui aggiudicazione deve rispettare unicamente le disposizioni sulle specifiche tecniche e sulla trasmissione di un avviso relativo al risultato dell'aggiudicazione degli appalti.

Per quanto riguarda invece l'esclusione dall'ambito di applicazione, la direttiva codifica, sulla base dei principi consolidati della giurisprudenza europea, la disciplina che riguarda la cooperazione pubblico – pubblico e gli affidamenti *in house* (articolo 12). Su tale disciplina però, il testo definitivo della direttiva differisce da quello proposto dalla Commissione relativamente a due condizioni necessarie per l'affidamento: la prima riguarda l'effettuazione di "oltre l'80 %" delle attività della persona giuridica controllata nello svolgimento dei compiti affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici (i testi della Commissione fissavano un limite minimo del 90% in linea con alcune pronunce della Corte di giustizia europea); la seconda, nel confermare il divieto di partecipazione diretta di capitali privati nella persona giuridica controllata, consente in via eccezionale forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto.

La nuova regolazione europea si basa, in primo luogo, sulla semplificazione e sulla flessibilità di utilizzo delle procedure e degli strumenti a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici, a cui è attribuita maggiore discrezionalità nella scelta delle soluzioni più adeguate. Si amplia il ventaglio delle procedure di aggiudicazione con l'inserimento della procedura competitiva con negoziazione (articolo 29), che si aggiunge al già esistente dialogo competitivo, e del partenariato per l'innovazione (articolo 31) cui le amministrazioni possono far ricorso nel caso in cui abbiano un'esigenza di prodotti, servizi o lavori innovativi che non può essere soddisfatta acquistando prodotti, servizi o lavori disponibili sul mercato.

Relativamente ai criteri di aggiudicazione, netta preferenza nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che è individuata seguendo un approccio costo/efficacia, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in relazione a criteri ambientali, qualitativi o sociali connessi all'oggetto dell'appalto (articolo 67, paragrafo 2). Si tratta certamente di uno

degli aspetti, che connota la finalità di utilizzare in maniera strategica gli appalti, in quanto la preferenza nei confronti dell'offerta economicamente più vantaggiosa si accompagna a nuove modalità per la sua individuazione. Lo dimostra anche la nuova definizione del costo in cui sono compresi tutti i costi o parti di essi legati al ciclo di vita (*life cycle cost*) di un prodotto, di un servizio o di un lavoro (articolo 68) incluse le esternalità ambientali.

La semplificazione delle procedure è agevolata dal ricorso generalizzato ai mezzi elettronici di comunicazione e informazione (articolo 22 e articolo 37, paragrafo 3) anche se gli Stati membri possono rinviare l'applicazione di tali regole fino al 18 ottobre 2018. La direttiva dedica una specifica sezione alle tecniche e agli strumenti per gli appalti elettronici quali i sistemi dinamici di acquisizione (articolo 34), le aste elettroniche (articolo 35) e i cataloghi elettronici (articolo 36). Va peraltro ricordato che la diffusione degli appalti elettronici nell'Unione europea è anche oggetto di una specifica strategia presentata dalla Commissione il 20 aprile 2012<sup>2</sup>, che è finalizzata al completamento della transizione verso tale tipologia di appalti entro la metà del 2016.

Nella prospettiva delle semplificazioni delle procedure si prevede altresì:

- il crescente utilizzo delle autodichiarazioni attraverso l'introduzione del documento di gara unico europeo (DGUE) (articolo 59);
- una nuova disciplina del cosiddetto "soccorso istruttorio" attraverso la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, di chiedere agli operatori economici interessati di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione entro un termine adeguato, a condizione che tale richiesta sia effettuata nella piena osservanza dei principi di parità di trattamento e trasparenza (articolo 56, paragrafo 3);

---

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia per gli appalti elettronici*, COM(2012) 179 final.

- la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, nelle procedure aperte di decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione (articolo 56, paragrafo 2). In tal caso, le amministrazioni garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso o che non soddisfa i criteri di selezione;
- la creazione di un registro *on line* dei certificati e di altre forme di prova documentali (articolo 61).

Rispetto alla precedente direttiva, resta confermata l'attenzione sugli strumenti di aggregazione della domanda finalizzata a ottenere economie di scala, nonché un miglioramento e una maggiore professionalità nella gestione degli appalti (considerando 59). La scelta di ricorrere a tali strumenti rimane però nella piena disponibilità degli Stati membri: è pertanto confermata la possibilità di ricorrere alle centrali di committenza nella duplice veste di soggetti presso cui le amministrazioni aggiudicatrici possono acquistare forniture e servizi o di soggetti che aggiudicano contratti mediante i quali le amministrazioni possono acquistare lavori, forniture e servizi (articolo 37). Nel contempo, sono disciplinati due nuovi istituti: gli appalti congiunti occasionali (articolo 38) e gli appalti che coinvolgono amministrazioni aggiudicatrici di Stati membri diversi (articolo 39).

La partecipazione delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici rientra tra gli obiettivi generali delle nuove direttive. In proposito, le direttive disciplinano la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di decidere di aggiudicare un appalto sotto forma di lotti separati determinando le dimensioni e l'oggetto dei lotti (articolo 46); la facoltà di non ricorrere alla suddivisione in lotti deve essere motivata e la motivazione deve essere riportata nei documenti di gara. Requisiti eccessivamente severi relativi alla capacità economica e finanziaria spesso costituiscono un ostacolo ingiustificato alla partecipazione delle PMI agli appalti pubblici: per



tale ragione, la direttiva, nel sottolineare la necessità di stabilire requisiti attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, richiede che i requisiti di fatturato minimo annuo degli operatori economici non superino il doppio del valore stimato dell'appalto, salvo in circostanze debitamente motivate relative ai rischi specifici connessi alla natura dei lavori, servizi o forniture (articolo 58, paragrafo 3). Sono, altresì, introdotte norme in favore dei subappaltatori sotto il profilo dei pagamenti anche se la loro introduzione è demandata agli Stati membri che possono prevedere, su richiesta del subappaltatore e se la natura del contratto lo consente, che l'amministrazione aggiudicatrice trasferisca i pagamenti dovuti direttamente al subappaltatore per i servizi, le forniture o i lavori forniti all'operatore economico cui è stato aggiudicato l'appalto pubblico (articolo 71, paragrafo 3) e possono prevedere disposizioni di diritto interno più rigorose in materia di responsabilità, anche nel quadro del diritto interno in materia di pagamenti diretti ai subappaltatori, ad esempio prevedendo pagamenti diretti ai subappaltatori senza la necessità che questi ultimi facciano richiesta di pagamento diretto (articolo 71, paragrafo 7). Anche la fissazione dei termini per la partecipazione e la presentazione delle offerte, che dovrebbero essere quanto più brevi possibile, non dovrebbe creare indebiti ostacoli all'accesso delle PMI (considerando 80) e, pertanto, dovrebbe tenere conto in particolare della complessità dell'appalto e del tempo necessario per preparare le offerte (articolo 47, paragrafo 1). Più in generale, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate ad avvalersi del Codice europeo di buone pratiche, di cui al documento di lavoro dei servizi della Commissione del 25 giugno 2008, dal titolo «Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle PMI agli appalti pubblici», che fornisce orientamenti sul modo in cui dette amministrazioni possono applicare la normativa sugli appalti pubblici in modo tale da agevolare la partecipazione delle PMI (considerando 78).

Sul fronte dell'esecuzione del contratto, oltre alle norme in materia di subappalto, la direttiva introduce nuove disposizioni

relative alle modifiche dei contratti durante il loro periodo di validità (articolo 72) e alla risoluzione del contratto (articolo 73), che riprendono le principali pronunce della Corte di giustizia europea in merito.

La nuova attenzione al rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro è enfatizzata tra i principi generali per l'aggiudicazione degli appalti (articolo 18) e trova conferma nell'ampliamento delle cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di appalto (articolo 57) – in cui sono incluse anche le violazioni della normativa in materia ambientale e sociale – e nella verifica delle motivazioni in ordine a offerte che appaiono anormalmente basse (articolo 69) oltre che nelle altre misure cui si è precedentemente fatto cenno.

Da ultimo, risultano rafforzati gli obiettivi della lotta ai conflitti di interesse, alla corruzione e ai favoritismi: in tal senso, va letta l'introduzione di specifiche disposizioni volte: ad obbligare gli Stati ad adottare misure adeguate per prevenire, individuare e porre rimedio in modo efficace ai conflitti di interesse nell'aggiudicazione degli appalti (articolo 24); a considerare "irregolari" le offerte in relazione alle quali vi sono prove di corruzione o collusione (articolo 26, paragrafo 4, e 35, paragrafo 5), a escludere gli operatori economici colpevoli di gravi illeciti professionali o al verificarsi di un conflitto di interessi (articolo 57, paragrafo 4, lettere c ed e). La direttiva contempla comunque la possibilità, per gli operatori economici che si trovino in una delle situazioni elencate nell'articolo 57 riguardante i motivi di esclusione, di fornire prove del fatto che le misure da essi adottate sono sufficienti a dimostrare la loro affidabilità (articolo 57, paragrafo 6), nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione, non escludendo gli operatori economici dalle procedure d'appalto nel caso in cui le prove medesime siano ritenute sufficienti (cosiddetto *self cleaning*).

## ***2.2. La direttiva sulle procedure d'appalto nei settori speciali***

La quarta riscrittura della normativa europea nel settore degli appalti è caratterizzata da un avvicinamento della disciplina dei settori “speciali” a quella dei settori ordinari. Ciononostante, le norme per i cosiddetti settori “speciali”, in cui sono compresi acqua, energia, trasporti e servizi postali, continuano a essere contenute in una direttiva ad hoc (direttiva 2014/25/UE).

Gran parte delle novità già segnalate per i settori ordinari è riprodotta nella disciplina applicabile ai settori speciali: ciò vale, a titolo esemplificativo, per le nuove procedure riguardanti i partenariati per l'innovazione (articolo 49), i criteri ambientali e sociali attraverso il rispetto degli obblighi in tale ambito (articolo 36, paragrafo 2), i criteri di aggiudicazione dell'appalto (articolo 82), i costi del ciclo di vita (articolo 83), la fase di esecuzione dei contratti (articoli 87-90).

Permane un regime specifico che riguarda, in generale, i sistemi di qualificazione degli operatori economici (articolo 77), l'accessibilità di norme e criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione degli offerenti o dei candidati agli operatori economici interessati (articolo 78), nonché norme ad hoc per i vari settori speciali.

Anche nel caso dei settori speciali intervengono, infine, modifiche volte a chiarire l'ambito di applicazione della nuova disciplina: la nozione di diritti speciali o esclusivi è, infatti, più articolata rispetto alla precedente direttiva (articolo 4, paragrafo 3).

## ***2.3. La direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione***

La direttiva 2014/23/UE reca, per la prima volta, una disciplina unitaria sull'aggiudicazione dei contratti di concessione che, in conseguenza dell'esame presso le istituzioni europee, è stata modificata rispetto al testo proposto dalla Commissione.

In primo luogo, è infatti esplicitamente riconosciuto il principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche, per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare

l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi per garantire, in particolare, un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici (articolo 2). A tal fine, le predette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni.

E', altresì, fatta salva la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto dell'Unione, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, mentre la direttiva esclude dal suo ambito di applicazione i servizi non economici d'interesse generale (articolo 4).

Ciò premesso, la direttiva per la prima volta detta regole generali unitarie per le concessioni di lavori – in precedenza disciplinate nell'ambito della direttiva 2004/18 sugli appalti pubblici - e di servizi alle quali, nella precedente disciplina, si applicavano solo i principi generali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (libertà di circolazione delle merci, di stabilimento e di fornire servizi, parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, trasparenza e proporzionalità). I principi generali per l'aggiudicazione delle concessioni richiamano le novità già esaminate per le direttive sugli appalti pubblici laddove si fa riferimento al rispetto degli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro (articolo 30, paragrafo 3), alla disponibilità elettronica dei documenti di gara (articolo 34), alla lotta alle frodi, al clientelismo e alla corruzione, nonché alla prevenzione dei conflitti di interesse (articolo 35).

Rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva solo le concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5.186.000 euro (articolo 8, paragrafo 1). Rispetto alla direttiva 2004/18, sono fissati i criteri per il calcolo del valore stimato delle concessioni. In particolare, il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o

dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi.

Rilevante è la nuova definizione di “concessione” qualificata come un contratto a titolo oneroso in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori ovvero la fornitura e la gestione di servizi ad uno o più operatori economici il cui corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo. L'elemento che qualifica l'aggiudicazione di una concessione, rispetto al contratto di appalto, è il trasferimento al concessionario di un “rischio operativo” legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi (articolo 5).

Il capitolo delle esclusioni dalla direttiva è stato ampliato rispetto alla proposta originaria della Commissione. Le principali esclusioni riguardano in sintesi: l'acquisto o la locazione di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili; l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o coproduzione di programmi destinati ai servizi di media audiovisivi o radiofonici; i servizi legali; la protezione civile (articolo 10); le concessioni aggiudicate a un'impresa collegata (articolo 13); le concessioni *in house* (articolo 17). Ulteriori specifiche esclusioni riguardano il settore idrico, in particolare le concessioni aggiudicate per fornire o gestire reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di acqua potabile e per alimentare tali reti con acqua potabile (articolo 12). Secondo il considerando 15 della direttiva, inoltre, taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o

servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della direttiva.

La direttiva prevede esplicitamente una durata limitata delle concessioni (articolo 18). Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici.

L'aggiudicazione delle concessioni deve rispettare i principi della parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza (fissati dall'articolo 3). Per tale ragione, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, che intendono aggiudicare una concessione, dovrebbero rendere nota tale intenzione per mezzo di un bando (articolo 31), le cui modalità di pubblicazione sono disciplinate dalla direttiva.

Le concessioni sono aggiudicate sulla base di criteri oggettivi che siano conformi ai principi precedentemente richiamati e assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore (articolo 41). La direttiva sottolinea che i criteri di aggiudicazione, in cui possono essere inclusi criteri ambientali, sociali o relativi all'innovazione, sono connessi all'oggetto della concessione e non attribuiscono una incondizionata libertà di scelta all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore.

La direttiva, infine, disciplina anche la fase di esecuzione delle concessioni regolando il subappalto (articolo 42), la modifica dei contratti in corso di validità (articolo 43), la risoluzione (articolo 44), nonché il monitoraggio sull'attuazione della direttiva (articolo 45). Di particolare rilevanza la disciplina della modifica dei contratti in corso di validità che, sulla scorta di quanto accade per gli appalti pubblici, elenca i casi in cui è possibile modificare le concessioni senza una nuova procedura di aggiudicazione e le fattispecie in cui la

modifica è considerata “sostanziale” determinando, pertanto, la necessità di una nuova aggiudicazione.

### **3. Gli scenari dell’innovazione e della digitalizzazione nella realizzazione delle opere pubbliche**

Ai fini del recepimento delle direttive sui contratti pubblici, sembra opportuno anche tenere presenti gli scenari, che si stanno delineando a livello internazionale nel settore delle costruzioni e nella realizzazione delle opere pubbliche e che sono strettamente collegati alle innovazioni tecnologiche e ai processi di digitalizzazione, anche al fine di sfruttare a pieno il contributo che il miglioramento della produttività di tali settori può fornire alla crescita economica ed al miglioramento dell’efficienza del sistema.

Occorre infatti tenere conto che, secondo le stime elaborate nel mese di novembre 2014 dal network Euroconstruct<sup>3</sup>, il 2013 è stato il quinto anno di recessione per l’industria europea delle costruzioni: il valore della produzione nel settore delle costruzioni in quindici Paesi europei<sup>4</sup> è stato pari a 1.142 miliardi di euro, in flessione del 2,8% rispetto al 2012. Nel 2014 però, secondo i dati a preconsuntivo, si registrerebbe una crescita dello 0,9%, crescita che dovrebbe consolidarsi nel triennio 2015-2018, con un valore medio annuo dell’1,9%. Tali dati sembrerebbero prefigurare una nuova modesta fase di ripresa per le costruzioni e l’avvio di un nuovo ciclo.

Le opere del genio civile (opere stradali e ferroviarie, porti, aeroporti, gallerie, ecc...) sono state nel triennio 2011-2013 l’anello più debole di tutto il grande mercato europeo delle costruzioni – così come l’edilizia residenziale e quella non residenziale lo sono state nel periodo 2007-2009 -, infatti nel 2011 la flessione della spesa

---

<sup>3</sup> Il *network* Euroconstruct è il principale raggruppamento di istituti di ricerca europei, che si occupano del settore delle costruzioni. I dati del *network* Euroconstruct sono integrati dai dati del Sistema Informativo Mondiale sulle Costruzioni (SIMCO) del Cresme per Grecia e Lussemburgo.

<sup>4</sup> Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Irlanda, Spagna, Svezia, Regno Unito, Repubblica Ceca.

in opere del genio civile è stata del -4,5%, nel 2012 del -9,6% e nel 2013 del -4.2%.

**Tabella 1** - Investimenti in costruzioni\* per settori di mercato e aree territoriali valori assoluti (miliardi di euro a prezzi 2013).

	2007	2008	2011	2012	2013	2014	Media '15-'18
<b>Valori assoluti</b>							
Residenziale	757	680	572	544	534	540	570
Non Residenziale	468	468	398	374	363	366	384
Genio civile	316	315	283	256	245	247	258
<b>Totale</b>	<b>1.540</b>	<b>1.463</b>	<b>1.254</b>	<b>1.175</b>	<b>1.142</b>	<b>1.152</b>	<b>1.211</b>
<b>Variazioni %</b>							
Residenziale	13,5	-10,2	-1,4	-4,9	-2,0	1,1	2,1
Non Residenziale	9,3	0,0	-0,6	-6,0	-2,9	0,8	1,7
Genio civile	14,9	-0,2	-4,5	-9,6	-4,2	0,5	1,7
<b>Totale</b>	<b>12,4</b>	<b>-5,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>-6,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,9</b>

Fonte: CRESME/SIMCO 2014/Euroconstruct 2014.

\* I dati riguardano Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Irlanda, Spagna, Svezia, Regno Unito, Repubblica Ceca.

Il contesto economico, le problematiche legate all'incidenza del debito pubblico e le politiche adottate per la sua riduzione hanno concorso alla riduzione della spesa per infrastrutture in numerosi paesi. In realtà, nell'intero periodo della crisi che l'Europa ha vissuto, nemmeno l'edilizia residenziale ha registrato questa negativa continuità, visto che - almeno nel 2012 - i dati del valore della produzione residenziale, considerando la riqualificazione, sono stati positivi. Con il 2014, però, anche lo scenario delle opere del genio civile sembra mutare e le previsioni degli istituti di ricerca prefigurano l'avvio di una nuova fase più positiva che dovrebbe confermarsi nel quadriennio 2015-2018.

Certo i dati evidenziano un quadro differenziato tra i paesi, segno che le politiche adottate non hanno inciso allo stesso modo sui vari Stati membri dell'Unione europea. Dall'analisi della spesa in infrastrutture nei quindici Paesi europei analizzati, dal 2007 ai dati previsionali riguardanti il periodo 2015-2018, emerge come il valore della produzione delle opere del genio civile (investimenti in nuove



costruzioni e in manutenzione straordinaria + spesa per la manutenzione ordinaria) cresce costantemente solo nel Regno Unito svolgendo pertanto un ruolo anticongiunturale (come negli Stati Uniti). Tra il 2007 e il 2012 anche in Svezia, Belgio e Paesi Bassi si sono registrate crescite del valore della produzione in infrastrutture, ma, a differenza del Regno Unito, i Paesi Bassi e la Svezia hanno registrato una contrazione della spesa nel 2013, per poi tornare a crescere nel 2014 e nello scenario previsionale 2015-2018. Mentre in Belgio si è avviato nel 2013 un percorso recessivo che si prolungherà, secondo le previsioni, sino al 2018, la Germania si è limitata a mantenere costanti i livelli di spesa nei sei anni che vanno dal 2007 al 2012, ha moderatamente contratto il valore della produzione nel 2013, li ha incrementati nel 2014 e manterrà, secondo le previsioni dell'*Institut– Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München* (IFO), un modestissimo livello di crescita per il quadriennio 2015-2018.

**Tabella 2.** – Valore della produzione nelle opere del genio civile nei paesi europei (compresa manutenzione ordinaria).

	Miliardi di euro a prezzi 2013				Variazioni % a valori costanti			
	Media annua '07-'12	2013	2014	Media annua '15-'18	Media annua '07-'12	2013	2014	Media annua '15-'18
Germania*	48,7	48,5	50,0	50,9	0,1%	-0,5%	3,2%	0,3%
Francia*	50,7	48,6	47,4	45,8	-0,4%	-1,1%	-2,5%	-0,7%
Italia*	43,3	35,8	34,6	38,8	-3,9%	-6,1%	-3,2%	4,7%
Regno Unito*	30,3	32,5	33,0	35,2	4,0%	2,1%	1,5%	2,0%
Paesi Bassi*	18,5	17,6	17,8	18,6	1,5%	-4,2%	1,2%	1,7%
Spagna*	48,1	13,4	13,8	15,1	-15,1%	-30,3%	2,6%	3,3%
Svezia*	9,8	10,5	10,7	11,2	4,2%	-1,4%	2,5%	1,2%
Danimarca*	7,0	7,6	7,7	8,4	-0,4%	1,5%	2,2%	2,9%
Austria*	7,5	6,7	6,7	6,9	-1,9%	0,0%	1,2%	0,9%
Belgio*	6,2	6,2	6,2	6,0	0,9%	-5,2%	-0,6%	-0,1%
Finlandia*	6,2	6,2	6,2	6,0	-0,5%	2,4%	0,7%	-0,5%
Portogallo*	7,4	5,0	5,1	5,7	-3,8%	-16,4%	1,0%	4,8%
Grecia	6,9	3,4	3,7	5,0	-4,3%	-12,8%	8,6%	11,5%
Irlanda*	4,6	2,5	2,7	3,0	-7,8%	-6,1%	8,5%	3,0%
Lussemburgo	1,1	1,0	1,0	1,1	-0,9%	2,0%	2,5%	2,0%

Fonte: Euroconstruct per i \*Paesi del network Euroconstruct; Cresme/SIMCO per Grecia e Lussemburgo.

La Spagna è il paese che mostra le principali *performance* negative della dinamica del valore della produzione di opere del genio civile in quanto è passata dai 48,1 miliardi di euro medi annui nel periodo 2007-2012 ai 13,4 del 2013, con un crollo della spesa del -72,1%. Con il 2014 si avvia un debole percorso di ripresa del valore della produzione di opere del genio civile.

Anche l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo evidenziano una forte contrazione dei valori della spesa.

L'Italia registra una contrazione, che la porta da una spesa media annua di 43,3 miliardi di euro nel periodo 2007-2012 ai 34,6 del 2014, e previsioni positive nel quadriennio 2015-2018.

Da segnalare, infine, anche la situazione della Francia che, a differenza degli altri paesi esaminati (ad eccezione del Belgio), non

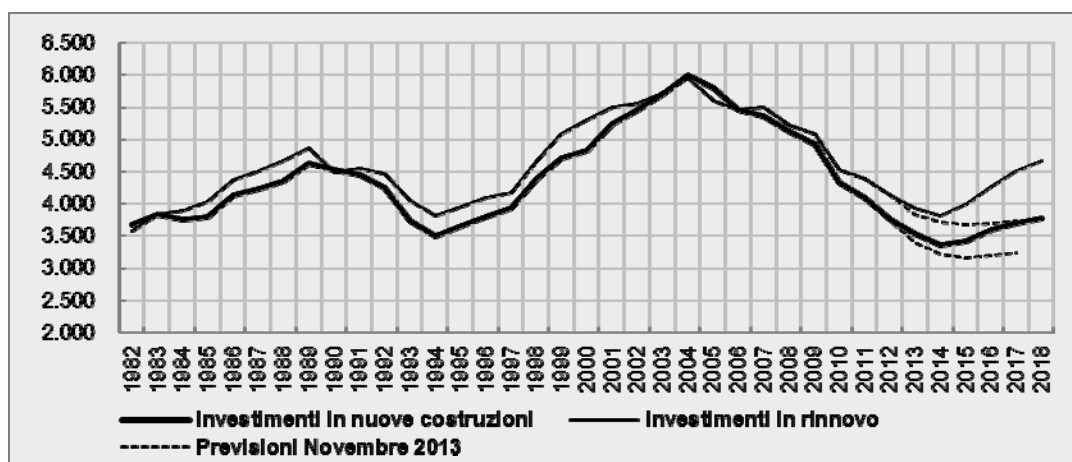
presenta dinamiche positive né nel 2014 né nello scenario previsionale 2015-2018.

Dai dati riportati nella tabella 2 risulta che le previsioni di crescita maggiori per il periodo 2015-2018 sono quelle che interessano la Grecia, il Portogallo, l'Italia, la Spagna e l'Irlanda, ossia l'area europea più colpita dalla crisi economico-finanziaria e dalla crisi della spesa in opere del genio civile.

Un dato rilevante interessa, infine, l'Italia in quanto dall'analisi delle dimensioni della spesa in opere pubbliche nei principali paesi europei (considerati in termini di valore della produzione e comprensivo delle opere realizzate in partenariato pubblico-privato - PPP) emerge che il livello della spesa in opere del genio civile in Italia nel 2014, considerando anche la manutenzione ordinaria, è, nonostante la crisi, superiore a quello del Regno Unito.

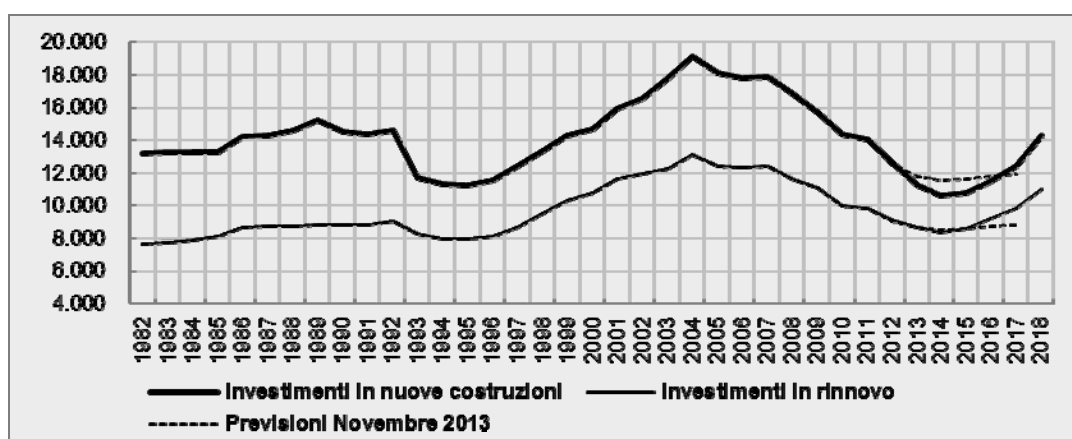
Esaminando, per l'Italia, una serie più lunga di dati sugli investimenti, prendendo in considerazione solo il valore degli investimenti in opere del genio civile, sia di nuova realizzazione che di manutenzione straordinaria, e in edilizia non residenziale pubblica (Grafici 1 e 2), e quindi tralasciando la spesa in manutenzione ordinaria, si nota come si sia toccato il picco della spesa nel 2004, che la fase di contrazione è iniziata nel 2005 e che nel 2014 si è toccato il valore minimo delle risorse destinate alle infrastrutture. Nello specifico, tra il 2014 e il 2005 si registra una contrazione (a valori deflazionati) del 40,6%; dai 44,1 miliardi di euro del 2005 ai 26,2 del 2014.

**Grafico 1.** - Investimenti in edilizia non residenziale pubblica in Italia -Prezzi costanti 2005 – milioni di euro.



Fonte: CRESME.

**Grafico 2.** - Investimenti in opere del genio civile in Italia - Prezzi costanti 2005 – milioni di euro.



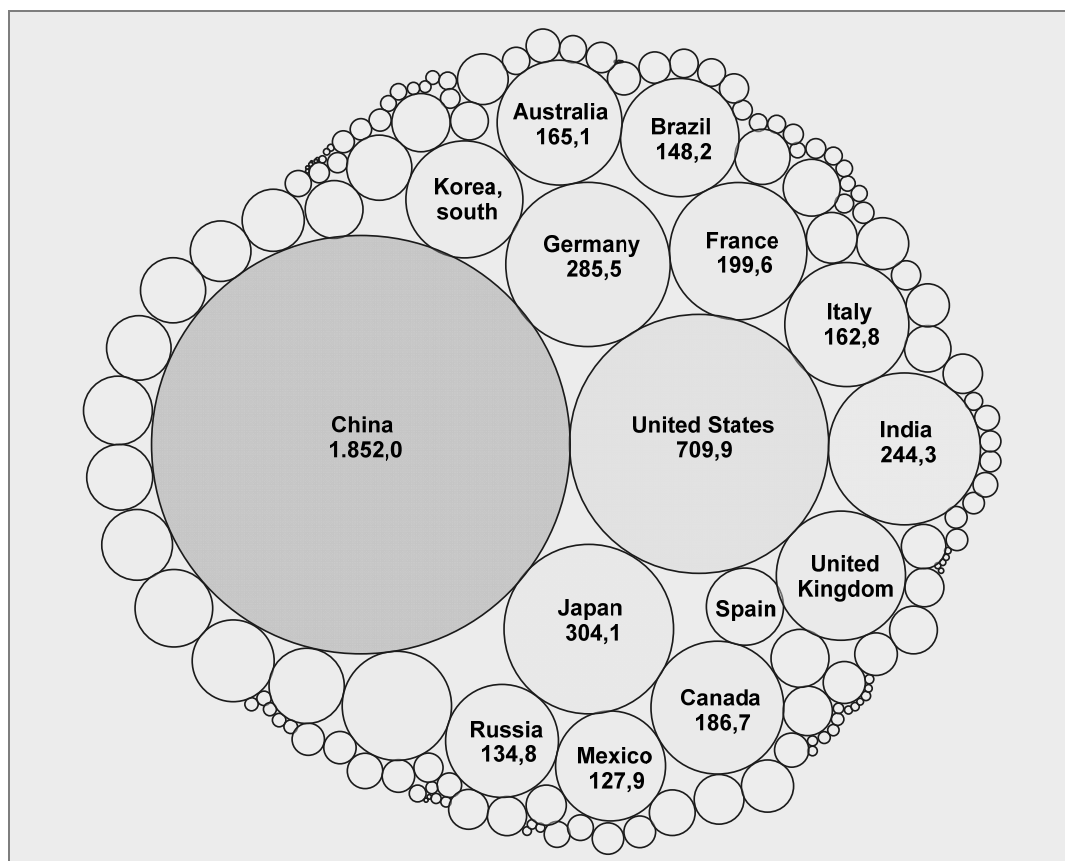
Fonte: CRESME.

La questione di fondo però non è solo quella del cambiamento della politica economica e dell'avvio di una fase più positiva dell'economia che porti al rilancio degli investimenti, quanto anche la necessità di una nuova riflessione che tenga conto del processo di digitalizzazione dell'economia e dell'affermarsi di nuove tecnologie che consentono *performance* qualitative, efficienza e risparmi forse sconosciuti.

Il mercato delle costruzioni italiano, nonostante la fase congiunturale negativa che sta attraversando, è ancora oggi per

dimensione il decimo mercato mondiale e il quarto mercato europeo.

**Grafico 3.** – Investimenti in costruzioni nel 2014 (miliardi di euro a valori 2013).



*Fonte: CRESME/SIMCO 2014.*

Il mantenimento di tale posizione necessita di un'inversione della fase recessiva anche attraverso l'avvio di un profondo processo di riconfigurazione, che potrebbe essere stimolato da una nuova politica industriale, da nuovi indirizzi della committenza e da nuovi modelli di offerta. In tale ambito, i processi di innovazione che interessano il settore delle costruzioni possono, per certi aspetti, definirsi "eccezionali" e sono suscettibili di determinare un forte impatto sul comparto delle opere infrastrutturali e di migliorare i livelli di produttività del settore.

Sono ormai molti gli studi<sup>5</sup> che, a livello internazionale, evidenziano, infatti, una diminuzione della produttività nel settore delle costruzioni, contrapposta alla crescita che caratterizza gli altri settori industriali. Questa dinamica viene spiegata con la specificità del settore delle costruzioni: si pensi, infatti, alle caratteristiche del prodotto edilizio, all'impiego della manodopera, nonché all'elevata frammentazione del settore sia dal punto di vista degli operatori, per lo più microimprese (specialmente in Italia), sia da quello della dimensione degli interventi.

La bassa produttività del settore delle costruzioni nel suo complesso interessa anche il comparto delle infrastrutture. Varie sono le soluzioni che da più parti si suggeriscono per migliorare la produttività e investono sia la progettazione, sia la realizzazione delle infrastrutture. Ma un ulteriore elemento di cui si dovrebbe tener conto è l'eccezionale cambiamento che il mondo dei materiali, dei sistemi, dei componenti, dei processi e dei modelli organizzativi delle costruzioni sta vivendo ed è destinato a vivere nei prossimi anni sulla base della rivoluzione tecnologica e dei processi di digitalizzazione e computabilità.

La convinzione che emerge da molte delle analisi strategiche che si occupano del settore delle costruzioni e delle infrastrutture è che si sia entrati, con questa crisi, in una nuova fase, fortemente evolutiva, nella quale si ridisegnano visioni strategiche, processi e prodotti.

L'innovazione tecnologica e soprattutto la digitalizzazione stanno ridefinendo lo scenario economico con un'accelerazione tale che si parla ormai di "quarta rivoluzione industriale". L'impatto che l'interoperabilità e la digitalizzazione possono avere sul settore delle costruzioni e su quello della realizzazione di opere del genio civile determina la riconfigurazione dei modelli di offerta e incide sui

---

<sup>5</sup> Tra i quali sono certo da citare: P.Teicholz, *Labor-Productivity Declines in the Construction Industry: Causes and Remedies (Another Look)*, AECbytes Viewpoint #67 (March 14, 2013); C. Eastman, P. Teicholz, R. Sacks, K. Liston, *BIM Handbook. A Guide to Building Information Modeling for Owners, Managers, Designers, Engineers, and Contractors*; L.Allison, L.Huang, R.E. Chapman, D. T. Butry, *Metrics and Tools for Measuring Construction Productivity: Technical and Empirical Considerations*, NIST (U.S. Department of Commerce-National Institute of Standards and Technology), Special Publication 1101, 2009.

comportamenti delle stazioni appaltanti. Basti pensare, in proposito, al mutamento degli scenari di riferimento in conseguenza: dell'impatto delle nanotecnologie e della nanomanifattura sui prodotti impiegabili nelle costruzioni; dei nuovi modelli di industrializzazione e prefabbricazione (sempre più componenti avanzate e complesse prodotte industrialmente da assemblare in cantiere); dello sviluppo delle stampanti tridimensionali, sia per la realizzazione della componentistica sia per la produzione degli edifici (stampanti tridimensionali a getto di cemento); della digitalizzazione delle cose, lo sviluppo di *"Internet of Things"*, che consente di connettere le cose e le persone, in ogni luogo, in ogni momento (dal montaggio di pezzi che si riconoscono alla fruizione delle informazioni che i componenti consentono agli utenti); della diffusione di modelli informativi per la costruzione, i cosiddetti BIM (*building information modeling*).

Un migliore utilizzo dei dati grazie a strumenti come il *"building information modeling"* e l'*"interoperability project delivery"* consente di progettare e costruire virtualmente, attraverso strumenti di simulazione elettronica, il prodotto edilizio e infrastrutturale, permettendo lo scambio delle informazioni tra tutti gli attori della filiera progettuale e realizzativa, che saranno meglio preparati a gestire un processo di costruzione efficiente. Nonostante tali strumenti siano utilizzati ormai da oltre dieci anni in varie parti del mondo, si riscontra un'accelerazione della dinamica evolutiva nel breve e nel medio periodo. L'implementazione degli strumenti per migliorare l'utilizzo dei dati potrebbe, infatti, minimizzare la necessità di risolvere le criticità della progettazione durante e dopo la costruzione riducendo, pertanto, le cause delle varianti e dei ritardi ed i costi aggiuntivi.

A questo fine è utile ricordare che le nuove direttive sugli appalti pubblici disciplinano anche l'utilizzo degli strumenti elettronici. L'articolo 22, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE, infatti, prevede che, "per gli appalti pubblici di lavori e i concorsi di progettazione, gli Stati membri possono richiedere l'uso di

strumenti elettronici specifici, quali gli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie o strumenti analoghi”<sup>6</sup>.

Il nodo di fondo è la possibile ottimizzazione nell’uso delle risorse, derivante dall’interazione, su base informatica, dei dati degli attori della filiera delle costruzioni relativi alla creazione, al concepimento, alla realizzazione e alla gestione del prodotto edilizio e infrastrutturale. D’altronde, l’implementazione degli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie è un fenomeno che si sta affermando a livello internazionale.

## **4. Il recepimento delle direttive negli altri Stati membri**

### ***4.1. La riforma dei contratti pubblici in Germania***

Il Ministero federale per l’economia e l’energia (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie - BMWi*), al quale compete la determinazione dei principi e delle regole concernenti gli appalti pubblici, è attualmente impegnato in una vasta opera di modernizzazione della materia, i cui principali elementi (c.d. *Eckpunkte*) sono stati presentati dal Ministero il 19 novembre 2014.

Al fine di attuare le tre nuove direttive sui contratti pubblici, si prevede un riordino del sistema finora vigente e la creazione di una disciplina più semplice, più flessibile e più facilmente applicabile. Si consideri, infatti, che il *corpus* disciplinare di base del settore degli appalti pubblici è costituito dai Regolamenti sugli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, introdotti nel 1926 e più volte modificati, che contengono norme dettagliate in merito alle procedure delle gare e che presentano un intreccio di norme giuridiche e norme tecniche. In considerazione della complessità della struttura e del contenuto della normativa tedesca in materia di appalti, si prevede di uniformare e di riunificare la disciplina di fattispecie, che sono attualmente regolate da molteplici norme, in primo luogo quelle riguardanti le forniture e i servizi. Le proposte di riforma del

---

<sup>6</sup> Di identico contenuto anche l’articolo 40, paragrafo 4, della direttiva 2014/25/UE.



Ministero prevedono, pertanto, una migliore sistematizzazione della materia, pur continuando a tener conto delle particolarità di alcune prestazioni, ad esempio in campo edilizio.

Gli interventi nella direzione di una maggiore semplificazione ed efficienza riguarderanno, oltre alle norme di tipo strutturale, anche quelle relative alla procedura di gara (*Vergabeverfahren*). Ai fini di una maggiore efficienza sarà incentivato l'utilizzo di mezzi elettronici, soprattutto per quanto riguarda la comunicazione tra committenti e appaltatori o lo scambio di documenti. Una specifica attenzione sarà posta nei confronti del recepimento dei nuovi principi e delle nuove disposizioni specie di quelle riguardanti la cooperazione nel settore pubblico, le cause di esclusione, i criteri di aggiudicazione, nonché la modifica dei contratti pubblici.

Oltre a sviluppare aspetti innovativi dal punto di vista sociale ed ecologico, la riforma punterà sul rispetto del principio della economicità. Il Governo federale, da parte sua, garantirà che, nell'esecuzione di appalti pubblici, le imprese osservino gli obblighi previsti dalla normativa vigente nel settore sociale e in quello del lavoro. Per quanto riguarda l'applicazione delle nuove norme a livello di enti locali, lo scopo è quello di realizzare una maggiore chiarezza e certezza del diritto, escludendo determinati settori dalla disciplina: ciò riguarda ad esempio l'assegnazione di concessioni per l'erogazione di acqua potabile.

In concomitanza con la modernizzazione della disciplina sugli appalti, è prevista su tutto il territorio federale l'introduzione di un registro sulla corruzione (*Korruptionsregister*). Mediante tale registro tutti i committenti pubblici verranno a conoscenza dei reati compiuti dagli offerenti e gli offerenti inaffidabili non potranno ottenere commesse pubbliche.

Nell'ambito degli obiettivi di revisione della legislazione sugli appalti, infine, è stato avviato un percorso conoscitivo - nato nell'ambito della Commissione di Riforma per le Grandi Opere, e dell'Agenda Digitale 2014-2017 del Governo Federale Tedesco (*Baunen Digital GmbH*) - da realizzare attraverso una *BIM Task Force*, che vede coinvolti gli attori della filiera delle costruzioni.

## ***4.2. La semplificazione delle norme sui contratti pubblici in Francia***

La Francia ha recentemente adottato la legge n. 2014-1545 del 20 dicembre 2014 (*loi relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives*), che reca diverse misure di semplificazione destinate alle imprese. In particolare, l'articolo 42 autorizza il Governo ad adottare attraverso ordinanze tutte le misure necessarie al recepimento delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE sugli appalti pubblici nei settori ordinari e speciali. Le ordinanze sono volte, inoltre, a una razionalizzazione delle regole generali di aggiudicazione e di esecuzione degli appalti pubblici e del quadro giuridico applicabile ai contratti globali (*contrats globaux*) al fine di armonizzare le relative regole. Relativamente a tali contratti, si prevede la definizione delle modalità di elaborazione delle valutazioni preliminari alla loro aggiudicazione al fine di rafforzare la sicurezza giuridica e finanziaria dei contratti medesimi, nonché delle condizioni per il ricorso ai contratti stessi al fine di circoscriverne l'utilizzo eventualmente fissando anche una soglia finanziaria al di sopra della quale è possibile l'affidamento.

Prima di tale legge, conformemente agli orientamenti del Governo in materia di semplificazione, è stato adottato il decreto n. 2014-1097 del 26 settembre 2014 recante misure di semplificazione applicabili agli appalti pubblici, al fine di accelerare la trasposizione delle misure di semplificazione in favore delle piccole e medie imprese e in materia di innovazione contenute nelle nuove direttive.

Il citato decreto modifica il Codice degli appalti pubblici (*code des marchés publics – CMP*) e i decreti di applicazione dell'ordinanza n. 2005-649 del 6 giugno 2005 relativa agli appalti aggiudicati da taluni soggetti pubblici o privati esclusi dal Codice al fine di integrarli con le seguenti misure:

- la fissazione di una soglia di fatturato annuale richiesto alle imprese candidate, che non potrà essere superiore al doppio del valore stimato dell'appalto; spetterà all'amministrazione aggiudicatrice un apprezzamento del livello della capacità finanziaria

che intende richiedere in funzione dell'oggetto dell'appalto e, nel caso in cui deciderà di richiedere un fatturato superiore alla soglia, dovrà giustificare tale scelta;

- la riduzione degli oneri amministrativi attraverso il divieto per le amministrazioni aggiudicatrici di richiedere documenti che possono essere direttamente reperiti, ad esempio, tramite banche dati e la possibilità per le imprese di non fornire documenti o informazioni che sono già stati comunicati nel quadro di una precedente procedura (principio del *"dites-le nous une seule fois"*);

- l'introduzione del partenariato per l'innovazione.

Per quanto riguarda infine l'implementazione degli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie, la Francia dopo un percorso conoscitivo, che ha coinvolto l'intera filiera delle costruzioni, ha dato il via alla creazione del Piano di transizione digitale nel settore delle costruzioni (*"Plan Transition Numérique dans le Bâtiment"*), con l'obiettivo di mobilitare e accompagnare tale settore all'adozione rapida della digitalizzazione.

### ***4.3. Il recepimento delle direttive nel Regno Unito***

Il governo del Regno Unito ha pubblicato il 19 settembre 2014 un documento aperto alla consultazione (terminata il 17 ottobre), che contiene le misure che si intendono adottare nella trasposizione delle direttive sugli appalti pubblici. Il Regno Unito prevede che le nuove regole sui contratti pubblici diverranno operative nel 2015 (*Public contracts regulations*). Le consultazioni sulla direttiva riguardante le concessioni si svolgeranno nel corso del 2015.

In risposta alla consultazione il Governo ha adottato un documento il 30 gennaio 2015 (*Government response to the consultation on UK transposition of new EU procurement directives*) da cui emerge che l'approccio generale utilizzato nel recepimento è quello di utilizzare al massimo la flessibilità prevista dalle nuove direttive, ma di non aggiungere misure che potrebbero alterare la sostanza delle norme precettive ovvero potrebbero tradursi in ulteriori oneri amministrativi. Relativamente ai nuovi istituti previsti dalle direttive,

verrà incoraggiato il partenariato per l'innovazione anche se non è ancora chiaro a quali settori si applicherà e saranno recepite le disposizioni concernenti la suddivisione in lotti. L'attuazione di alcune disposizioni è rimessa alla discrezionalità delle amministrazioni aggiudicatrici: cioè vale, ad esempio, per quelle riguardanti le cause di esclusione, il subappalto, la verifica delle offerte anormalmente basse. Per quanto riguarda l'utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici, l'intenzione sarebbe, infine, quella di rinviare l'applicazione delle relative regole fino al 18 aprile 2018 come consentito dalle direttive.

Il Regno Unito ha, infine, adottato una strategia ambiziosa, rendendo l'uso degli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie obbligatorio, a partire dal 2016, per tutti i progetti di costruzione dello Stato. Inchieste realizzate nel Regno Unito hanno peraltro certificato che il 43% delle principali imprese inglesi utilizza già strumentazioni di questo tipo e che nei prossimi cinque anni questa percentuale salirà al 93%. Il Regno Unito pone l'utilizzo di tali strumenti al centro di una nuova strategia industriale dal titolo "*Construction 2025. Industrial strategy: government and industry in partnership*", del mese di luglio 2013. Sulla base di quanto prevede tale strategia, l'implementazione degli strumenti di simulazione elettronica per le informazioni edilizie è suscettibile di produrre quattro risultati strategici per l'economia e il settore delle costruzioni inglese:

- riduzione dei costi di costruzione del 33%;
- riduzione dei tempi di realizzazione delle opere del 50%;
- riduzione delle emissioni di gas serra del 50%;
- aumento delle esportazioni del 50%.

## **5. Il recepimento delle direttive in Italia**

Come ricordato in precedenza, il Governo ha presentato il disegno di legge delega per l'attuazione delle tre direttive, che è attualmente all'esame in prima lettura della 8<sup>a</sup> Commissione (Lavori pubblici, comunicazioni) del Senato (A.S. n. 1678). La Commissione

ha svolto un ampio ciclo di audizioni informali finalizzato ad acquisire elementi di informazione e di valutazione sul disegno di legge.

Il comma 1 dell'articolo 1 del disegno di legge elenca una serie di principi e criteri direttivi per l'adozione del decreto legislativo.

In particolare, il Governo, oltre a tenere conto delle migliori pratiche adottate in altri Paesi dell'Unione europea, deve rispettare i principi e i criteri direttivi generali per l'attuazione del diritto dell'Unione europea di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che fanno riferimento, tra l'altro, al principio della massima semplificazione dei procedimenti e delle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni e dei servizi, al riassetto e alla semplificazione normativi, alle procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, la trasparenza, la celerità, l'efficacia e l'economicità nell'azione amministrativa e la chiara individuazione dei soggetti responsabili, all'assicurazione della parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea.

Sono, altresì, elencati i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive (divieto di *gold plating*);

- compilazione di un unico testo normativo denominato «Codice degli appalti pubblici e delle concessioni», volto anche a garantire l'effettivo coordinamento con le ulteriori disposizioni normative in vigore nelle medesime materie nel rispetto dei principi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

- razionalizzazione del quadro normativo nelle materie degli appalti pubblici e delle concessioni al fine di conseguire un maggiore livello di certezza del diritto e di semplificazione dei procedimenti;

- semplificazione e armonizzazione delle disposizioni in materia di affidamento degli appalti pubblici e delle concessioni, anche attraverso la promozione di soluzioni innovative nelle materie disciplinate con particolare riguardo allo sviluppo delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse

nazionale, nonché degli interventi in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, anche al fine di evitare il ricorso a sistemi derogatori rispetto alla disciplina ordinaria;

- trasparenza e pubblicità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche e successive, salvo casi espressamente previsti, anche tenendo conto della esigenza di concorrere, con la definizione di idonee misure, alla lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici, nonché, in ogni caso, previsione di poteri di vigilanza e controllo sull'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici, finalizzati ad evitare la corruzione ed a favorire la trasparenza;

- riduzione degli oneri documentali a carico dei soggetti partecipanti e semplificazione delle procedure di verifica da parte delle stazioni appaltanti;

- razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, contenimento dei tempi e piena verificabilità dei flussi finanziari anche attraverso adeguate forme di centralizzazione delle committenze e di riduzione del numero delle stazioni appaltanti e l'introduzione di misure volte a contenere il ricorso a variazioni progettuali in corso d'opera;

- razionalizzazione ed estensione delle forme di partenariato pubblico privato, incentivandone l'utilizzo anche attraverso il ricorso a strumenti di carattere finanziario innovativi e specifici;

- revisione del vigente sistema di qualificazione degli operatori economici in base a criteri di omogeneità e trasparenza anche introducendo misure di premialità connesse a criteri reputazionali basati su parametri oggettivi e misurabili e su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione di contratti eseguiti;

- razionalizzazione dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto;

- miglioramento delle condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni per le piccole e medie imprese e per le imprese di nuova costituzione;

- disciplina organica della materia delle concessioni e individuazione, in tema di procedure di affidamento, di modalità volte a garantire i livelli minimi di concorrenzialità, trasparenza e parità di trattamento richiesti dalla normativa europea;
- trasparenza nella eventuale partecipazione dei portatori qualificati di interessi nell'ambito dei processi decisionali finalizzati alla programmazione e all'aggiudicazione di appalti pubblici e concessioni;
- previsione dell'espressa abrogazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, con effetto dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici e delle concessioni, anche attraverso l'individuazione di un apposito regime transitorio.

La delega si tradurrà nell'adozione di un unico testo normativo, che raggrupperà tutta la disciplina in materia di appalti pubblici e di concessioni.

Si prevede in via preliminare lo svolgimento delle consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari della nuova normativa, che deve essere coordinato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previa definizione delle metodologie e delle modalità operative per lo svolgimento di tali consultazioni secondo gli standard internazionali di partecipazione ai processi di regolazione e tenuto conto della disciplina interna dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Lo schema di decreto legislativo, corredato di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria del medesimo ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivante, deve essere adottato entro il termine di due mesi antecedenti a quello di recepimento delle direttive ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Sullo schema di decreto devono essere acquisiti i pareri della Conferenza unificata, del Consiglio di Stato e delle competenti commissioni parlamentari.





## LE MODIFICHE DEL QUADRO NORMATIVO

### 1. Premessa

La normativa sulle infrastrutture strategiche, e più in generale quella riguardante i contratti pubblici, è stata modificata anche nel 2014 da disposizioni prevalentemente contenute in provvedimenti d'urgenza, primo fra tutti il decreto legge n. 133 del 2014 (cd. "sblocca Italia"). Anche il decreto legge n. 90 del 2014 ha introdotto importanti innovazioni riguardanti la *governance* del settore, le misure per la prevenzione della corruzione e il processo amministrativo.

Come è già stato rilevato nelle precedenti edizioni del Rapporto, la materia dei contratti pubblici è stata interessata negli ultimi anni da continue modifiche, che hanno inciso in maniera non organica sul contesto di riferimento.

Il decreto legge n. 133 del 2014, che raggruppa il maggior numero di modifiche alla disciplina riguardante le infrastrutture strategiche, reca una serie di novelle al Codice, che interessano il partenariato pubblico e privato (PPP). Il decreto, inoltre, stanziava risorse finanziarie da destinare alla realizzazione di alcuni interventi infrastrutturali e interviene sull'iter procedurale di specifiche infrastrutture allo scopo, tra l'altro, di velocizzarne la realizzazione.

La legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) interviene sul finanziamento di specifiche infrastrutture e sulla ridefinizione della disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) relativamente alle risorse assegnate per il ciclo di programmazione 2014-2020.

L'evoluzione del contesto di riferimento in materia di infrastrutture strategiche, infine, oltre al processo di recepimento delle direttive sui contratti pubblici di cui si è parlato nel precedente focus, deve tenere conto, da un lato, del nuovo Piano di investimenti per l'Europa e della sua capacità di mobilitare

investimenti aggiuntivi da destinare alle infrastrutture attraverso l'effetto leva e i meccanismi di garanzia finanziaria e, dall'altro, del nuovo riparto di competenze costituzionali tra Stato e regioni.

## **2. Le innovazioni normative in materia di PPP**

### ***2.1. Le norme riguardanti le infrastrutture strategiche affidate in concessione***

L'articolo 2 del decreto legge n. 133 del 2014 ha introdotto alcune innovazioni che incidono sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche affidate in concessione.

In primo luogo, il comma 1, nell'ipotesi di sviluppo del progetto per stralci funzionali o nei casi più complessi di successive articolazioni per fasi, consente al bando di gara di prevedere l'integrale caducazione della concessione con la conseguente possibilità in capo al concedente di rimettere a gara la concessione per la realizzazione dell'intera opera. Tale facoltà potrà essere esercitata qualora, entro un termine (da indicare nel bando stesso) non superiore a tre anni dalla data di approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo dello stralcio funzionale immediatamente finanziabile, la sostenibilità economico finanziaria degli stralci successivi non sia attestata da primari istituti finanziari. La norma, che modifica l'articolo 174 del Codice dei contratti pubblici e non si applica alle concessioni ed alle procedure in finanza di progetto con bando già pubblicato alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 133 del 2014, ossia al 13 settembre 2014, riprende una pressoché identica previsione della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 72 del 2013, integrativa della direttiva in materia di attuazione delle misure di compensazione fiscale di cui alla delibera n. 1/2013.

Un'altra innovazione rilevante, introdotta dal comma 4 dell'articolo 2 del decreto legge n. 133 del 2014, riguarda l'applicabilità delle norme in materia di concessioni introdotte dal

comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge n. 69 del 2013 agli interventi da realizzare in finanzia di progetto le cui proposte sono state già dichiarate di pubblico interesse alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legge n. 69. L'articolo 19, lo si ricorda brevemente, ha introdotto alcune modifiche alla disciplina delle concessioni in materia tra l'altro di contenuti dei bandi, dichiarazioni degli istituti finanziatori e risoluzione del rapporto al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità e il coinvolgimento del sistema bancario nell'operazione. La necessità dell'estensione di tali disposizioni anche alle procedure già dichiarate di pubblico interesse alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 69 del 2013 è stata rilevata dalla Corte dei conti nella deliberazione n. SCCLEG/16/2014/PREV, con cui è stato ricusato il visto e la registrazione della delibera n. 73 dell'8 novembre 2013 avente ad oggetto l'approvazione del progetto preliminare del collegamento autostradale E45-E55 Orte – Mestre. La Corte dei conti ha, infatti, eccepito l'assenza di una norma che escludesse l'opera dall'ambito di applicazione dell'articolo 19, comma 2, del decreto legge n. 69 del 2013, ossia consentisse di estendere a tale opera le disposizioni introdotte dal comma 1 del citato articolo 19, considerato che l'opera in questione è stata dichiarata di pubblico interesse il 9 dicembre 2003 e quindi ben prima dell'entrata in vigore del decreto legge n. 69 del 2013. Nella seduta del 10 novembre 2014, il CIPE ha approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, il progetto preliminare del "Collegamento autostradale E45-E55 Orte – Mestre.

## ***2.2. Le misure riguardanti le concessioni autostradali***

L'articolo 5, comma 1, del decreto legge 133/2014 disciplina una procedura di modifica del rapporto concessorio in essere finalizzata all'aggiornamento o alla revisione delle concessioni autostradali anche mediante l'unificazione di tratte interconnesse, contigue ovvero tra loro complementari, ai fini della loro gestione unitaria. La procedura è espressamente finalizzata ad assicurare gli investimenti necessari per gli interventi di potenziamento e adeguamento delle autostrade nazionali, nonché tariffe e condizioni di accesso più

favorevoli per gli utenti. La procedura, che è subordinata al rilascio del preventivo assenso da parte dei competenti organi dell'Unione europea, è articolata in due fasi e secondo una tempistica predeterminata su cui sono recentemente intervenute le lettere a) e b) del comma 10 dell'articolo 8 del decreto legge n. 192 del 2014:

- entro il 30 giugno 2015, il concessionario sottopone al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti le modifiche del rapporto concessorio e un nuovo piano economico-finanziario (PEF) corredato di idonee garanzie e di asseverazione da parte di soggetti autorizzati;
- entro il 31 dicembre 2015, deve essere stipulato un atto aggiuntivo o un'apposita convenzione unitaria. Sugli schemi di atto aggiuntivo o di convenzione e sui relativi piani economico-finanziari, corredati dei pareri prescritti dalla normativa vigente, ivi compreso quello del Comitato interministeriale per la programmazione economica, deve essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro trenta giorni dalla trasmissione decorsi i quali il procedimento può comunque avere corso.

Si prevede, inoltre, che tutti gli affidamenti dei lavori, nonché delle forniture e dei servizi, ulteriori rispetto a quelli previsti dalle vigenti convenzioni, avvengano nel rispetto delle procedure di evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei contratti pubblici.

Il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione, con lettera in data 28 gennaio 2015, ha trasmesso una comunicazione ai Presidenti delle Camere e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in cui vengono rilevati alcuni profili di criticità, che potrebbero derivare dall'applicazione dell'articolo 5, relativi, in primo luogo, allo slittamento della scadenza di alcune convenzioni vigenti, che potrebbe derivare dall'unificazione di alcune tratte e che avverrebbe senza l'espletamento di alcun tipo di procedura ad evidenza pubblica. Ulteriori rilievi riguardano, da un lato, la possibilità che si verificano rallentamenti nell'attuazione degli investimenti in conseguenza della necessità di sottoscrivere atti aggiuntivi, in luogo del semplice aggiornamento del piano economico-finanziario, per la

realizzazione di interventi ulteriori rispetto a quelli originariamente contemplati dalle convenzioni e, dall'altro, le differenti formule di revisione tariffaria attualmente applicate, che renderebbero difficoltoso il perseguimento delle finalità della norma di assicurare condizioni di pedaggio e di accesso più favorevoli per gli utenti. Per tali ragioni l'Autorità suggerisce un monitoraggio della disposizione citata ed eventualmente una modifica volta ad evitare i profili di criticità evidenziati. In risposta a tale nota, il Ministro delle infrastrutture ha anzitutto inquadrato la disposizione nella più generale azione del Governo volta a stimolare la crescita, aumentare l'occupazione e completare i corridoi europei mediante il coinvolgimento della finanza privata, in considerazione dei vincoli derivanti dal *fiscal compact*. Ha, altresì, precisato che le modifiche del rapporto concessorio sono subordinate alla realizzazione di investimenti, essenziali per la sicurezza e l'adeguamento tecnologico della rete, altrimenti privi di copertura finanziaria, e con il mantenimento di livelli tariffari sostanzialmente invariati. Nel ricordare, quanto ai profili tariffari, che sarà necessaria la stipulazione di un apposito atto aggiuntivo e, quanto alla coerenza con la normativa europea, che è previsto il preventivo assenso dell'Unione europea, ha assicurato che fornirà agli Organi di controllo la tempestiva informazione circa le modalità di attuazione della norma anche ai fini una sua modifica laddove necessario.

Il decreto legge n. 133 del 2014 interviene con ulteriori norme su specifiche concessioni autostradali. Sono previste infatti misure acceleratorie relative al riaffidamento delle concessioni autostradali A21 «Piacenza-Cremona-Brescia e diramazione per Fiorenzuola d'Arda (PC)» e A3 «Napoli-Pompei - Salerno» attraverso l'approvazione *ex lege* degli schemi di convenzione, come modificati secondo le prescrizioni del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) rese con i pareri nn. 6 e 7 del 7 agosto 2014 da considerarsi parte integrante della Convenzione, e dei relativi piani economico finanziari già trasmessi al CIPE (comma 4 dell'articolo 5). L'articolo 5-*bis*, infine, consente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

di subentrare alla regione Emilia Romagna nelle funzioni di concedente e conseguentemente in tutti i rapporti attivi e passivi derivanti dalla concessione di costruzione e gestione dell'asse autostradale che connette l'A22, dal casello di Reggiolo/Rolo, con l'A23 al casello di Ferrara Sud, denominato Autostrada Cispadana.

Si segnala, infine, che l'VIII Commissione (ambiente) della Camera sta svolgendo un'indagine conoscitiva in materia di concessioni autostradali.

### ***2.3. Le modifiche alla disciplina delle agevolazioni fiscali***

L'articolo 11 del decreto legge n. 133 del 2014 ha modificato la disciplina degli incentivi fiscali per la realizzazione delle nuove infrastrutture mediante contratti di PPP ampliandone l'ambito alle opere previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche e riducendo da 200 a 50 milioni di euro il valore dell'opera al di sopra del quale viene concesso l'incentivo. La presenza dell'opera in "piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche" sostituisce il requisito della "rilevanza strategica nazionale" dell'opera.

L'applicabilità di entrambi i requisiti si applica sia alla disciplina del credito di imposta per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali mediante contratti di partenariato pubblico-privato (attraverso una modifica al comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge n. 179 del 2012), sia all'esenzione dal pagamento del canone di concessione (attraverso una modifica del comma 2-ter del citato articolo 33).

Viene, inoltre, chiarito che il valore complessivo delle opere non di rilevanza strategica nazionale previste in piani o programmi approvati da amministrazioni pubbliche, cui vengono applicate le predette misure agevolative, non può superare l'importo di 2 miliardi di euro (mediante l'introduzione di un nuovo comma 2-quinquies al citato articolo 33 del decreto legge n. 179 del 2012).

L'articolo 6 del decreto legge n. 133 del 2014 ha, infine, introdotto in via sperimentale, fino alla fine del 2015, un credito d'imposta a valere sull'IRRES e sull'IRAP complessivamente dovute

dall'impresa, entro il limite massimo del 50 per cento del costo dell'investimento, per interventi infrastrutturali, per i quali non sono previsti contributi pubblici a fondo perduto, realizzati sulla rete a banda ultralarga, relativi alla rete di accesso attraverso cui viene fornito il servizio a banda ultralarga all'utente, per i quali ricorrano le condizioni previste dal comma 7-ter dell'articolo 33 del decreto legge n. 179 del 2012 (introdotto dal citato articolo 6 del decreto n. 133).

### ***2.3. Le modifiche alla disciplina dei project bond***

L'articolo 13 del decreto legge n. 133 del 2014 apporta numerose modifiche alla disciplina dei cd. *project bond*, contenuta nell'articolo 157 del Codice dei contratti pubblici. Le modifiche sono volte, in primo luogo, a precisare la nozione di "investitori qualificati", al fine di coordinarla con i regolamenti Consob emanati in attuazione del Testo Unico Finanziario (TUF), e a intervenire sul regime di circolazione dei *project bond*, che cessano di essere nominativi e possono dunque essere dematerializzati.

Quanto al sistema di garanzie prestate, si precisa, per un verso, che operano non solo sino all'avvio della gestione dell'infrastruttura da parte del concessionario, ma anche fino alla scadenza delle obbligazioni e, per l'altro, che possono essere costituite sia in favore dei sottoscrittori, sia di un loro rappresentante.

Per impedire la risoluzione di un rapporto concessorio da parte del concessionario dell'opera è estesa, oltre che agli enti finanziatori del progetto, anche ai titolari di *project bond* emessi dal concessionario medesimo, la facoltà di designare una società che subentri nella concessione. Viene inoltre specificato che la disciplina del suddetto subentro si applica alle società titolari di qualsiasi contratto di partenariato pubblico privato.

Ai titolari di *project bond* è estesa, inoltre, la garanzia del privilegio generale dei crediti per la realizzazione dei lavori pubblici e la salvaguardia sul limite di riduzione del canone di disponibilità superato il quale si determina la risoluzione del contratto di disponibilità medesimo.

Per quanto riguarda il regime fiscale degli atti di costituzione e trasferimento di garanzia, il comma 3 dell'articolo 13 estende l'applicazione dell'imposta di bollo in misura agevolata (pari a 200 euro) alle sostituzioni di garanzia relative all'emissione di *project bond* e ai trasferimenti di garanzie, anche qualora derivino dalla cessione delle predette obbligazioni, e rende permanente l'applicazione dell'aliquota agevolata al 12,5 per cento sugli interessi delle obbligazioni di progetto emesse per finanziare gli investimenti in infrastrutture o nei servizi di pubblica utilità.

### **3. Le risorse finanziarie**

#### ***3.1. Il rifinanziamento del Fondo "sblocca cantieri"***

Il comma 1 dell'articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014 ha destinato, al fine di consentire la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, 3.851 milioni di euro al Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (cd. "sblocca cantieri") per il periodo 2014-2020 con la seguente articolazione temporale: 26 milioni di euro per il 2014; 231 milioni di euro per il 2015; 159 milioni di euro per il 2016; 1.073 milioni di euro per il 2017; 2.066 milioni di euro nel 2018; 148 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020. Il fondo è altresì incrementato, per un importo pari a 39 milioni di euro, mediante utilizzo delle disponibilità, iscritte in conto residui, derivanti dalle revoche indicate nella norma.

Il rifinanziamento del fondo è destinato a una serie di interventi indicati nelle lettere a), b) e c) del comma 2 in prevalenza ricompresi nelle infrastrutture strategiche come si precisa nell'analisi sullo stato di attuazione del Programma e nelle schede relative alle singole opere. Nell'ambito delle varie tipologie sono ricompresi singole opere e categorie generiche di interventi (come ad es. il programma degli interventi di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie gestito da ANAS, e le opere segnalate dai comuni alla



Presidenza del Consiglio dal 2 al 15 giugno 2014). Gli interventi sono suddivisi in tre categorie individuate con le date entro le quali si prevede l'appaltabilità e la cantierabilità, date che sono state recentemente prorogate dalle lettere a) e b) del comma 2 dell'articolo 8 del decreto legge n. 192 del 2014.

L'assegnazione delle risorse è demandata a uno o più decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze; una stima indicativa dei fabbisogni è comunque indicata nella relazione tecnica del disegno di legge di conversione del decreto legge n. 133. In data 14 novembre 2014 è stato adottato il decreto ministeriale, che provvede a ripartire le risorse del Fondo tra gli interventi di cui alle citate lettere a) e b) del comma 2 dell'articolo 3.

Il mancato rispetto dei termini fissati dalle lettere a), b) e c) del comma 2 per l'appaltabilità e la cantierabilità delle opere determina la revoca del finanziamento assegnato. Con i medesimi decreti interministeriali di assegnazione delle risorse sono stabilite, in ordine a ciascun intervento, le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, monitoraggio dell'avanzamento dei lavori, applicazione di misure di revoca. Le risorse revocate sono attribuite prioritariamente a una serie di opere elencate nel comma 6 del citato articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014.

### ***3.2. Le norme riguardanti specifiche infrastrutture***

Il decreto legge n. 133 del 2014 reca una serie di disposizioni volte a intervenire sulla realizzazione di alcune opere pubbliche.

In primo luogo, si prevede la nomina dell'amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A. a Commissario per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari, di cui sono definiti compiti e poteri, e la previsione di disposizioni finalizzate all'accelerazione delle procedure di acquisizione degli atti di assenso (commi 1-8 dell'articolo 1). Le disposizioni per la realizzazione delle opere relative alla tratta ferroviaria Napoli-Bari si applicano anche alla realizzazione dell'asse ferroviario AV/AC Palermo – Catania – Messina (comma 9 dell'articolo 1).

Ulteriori disposizioni riguardano, inoltre, la conferma del finanziamento destinato alla riqualificazione della strada provinciale n. 46 Rho-Monza e l'assegnazione definitiva alla società ANAS S.p.A. delle risorse finanziarie per il completamento dell'intervento "Itinerario Agrigento - Caltanissetta - A19 - Adeguamento a quattro corsie della SS 640 tra i km 9+800 e 44+400", nonché l'erogazione diretta ad ANAS delle risorse relative alla realizzazione degli interventi concernenti il completamento dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria di cui alla delibera CIPE 62/2011 a fronte dei lavori già eseguiti (comma 8).

Viene, altresì, introdotta una procedura per il finanziamento delle opere incluse nell'XI Allegato infrastrutture che sono state già precedentemente qualificate come opere strategiche da avviare in via prioritaria sulla base dei criteri dettati dall'art. 41 del decreto legge n. 201 del 2011 e per le quali sia stata indetta, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, la conferenza di servizi istruttoria sul progetto preliminare (prevista dall'art. 165 del decreto legislativo 163/2006). Per tali opere si prevede che vengano trasmesse in via prioritaria al CIPE, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge n. 133, ai fini dell'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione, previa verifica dell'effettiva sussistenza delle risorse stesse (comma 9-*bis*).

L'articolo 4, ai commi da 1 a 4, prevede alcune misure dirette a favorire la realizzazione delle opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 e delle opere inserite nell'Elenco-anagrafe nazionale delle opere incompiute (istituito dall'art. 44-bis del D.L. 201/2011). In particolare, in caso di mancato accordo tra le amministrazioni partecipanti al procedimento per la realizzazione dell'opera, il comma 1 prevede la possibilità di riconvocare la conferenza di servizi al fine di riesaminare i pareri ostativi; in tal caso, tutti i termini dei lavori della conferenza, previsti dalla disciplina generale, sono ridotti della metà. La disposizione fa salva la possibilità per l'amministrazione procedente, in caso di dissenso motivato da parte di alcune

amministrazioni, di demandare la decisione al Consiglio dei Ministri, che dovrà comunque intervenire nei termini ridotti. Nel caso in cui il procedimento per la realizzazione dell'opera non si sia perfezionato per altre difficoltà amministrative, il comma 2 riconosce in capo ai comuni la facoltà di avvalersi di una cabina di regia, appositamente istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. I commi 3 e 4 prevedono, inoltre, l'esclusione dal patto di stabilità interno dei pagamenti effettuati dai comuni per gli investimenti in opere oggetto di segnalazione entro il 15 giugno 2014 alla Presidenza del Consiglio dei ministri. La deroga è concessa nel limite di 250 milioni di euro per l'anno 2014.

Il decreto n. 133 contiene inoltre misure destinate ai porti e agli aeroporti. Si richiama in questa sede il comma 11 dell'articolo 1, che dispone l'approvazione con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottarsi entro centottanta giorni dalla legge di conversione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, dei contratti di programma sottoscritti dall'ENAC con i gestori degli scali aeroportuali di interesse nazionale, per consentire l'avvio degli investimenti previsti nei contratti di programma.

Anche la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014) interviene sulle risorse finanziarie da destinare a opere infrastrutturali attraverso i rifinanziamenti, i definanziamenti e le rimodulazioni operati dalla Tabella E. I commi da 229 a 231 definiscono, inoltre, la strategia di sviluppo della rete ferroviaria per il periodo 2015-2017, articolata in due assi di intervento: manutenzione straordinaria della rete ferroviaria nazionale; sviluppo degli investimenti relativi a grandi infrastrutture. Al fine di garantire la continuità dei lavori di alcune tratte, autorizzate o in corso di autorizzazione con la procedura dei c.d. lotti costruttivi (prevista dai commi 232-234 dell'art. 2 della legge n. 191/2009) si prevede che il CIPE possa approvare i progetti preliminari delle opere, anche nelle more del finanziamento della fase realizzativa, ed i relativi progetti definitivi a condizione che sussistano disponibilità finanziarie sufficienti per il finanziamento di un primo lotto costruttivo di valore non inferiore al 10% del costo complessivo delle opere. La norma riguarda le tratte Brescia-Verona-Padova della linea ferroviaria AV/AC Milano-

Venezia, la tratta Terzo valico dei Giovi della Linea AV/AC Milano-Genova, nonché le tratte del nuovo tunnel ferroviario del Brennero. Ulteriori disposizioni sono volte ad autorizzare un contributo quindicennale in erogazione diretta di 15 milioni di euro a decorrere dal 2016 per l'avvio dei lavori sulla tratta ferroviaria Andora - Finale Ligure (comma 240) e a ridurre di 3 milioni di euro per il 2015 l'autorizzazione di spesa relativa al contributo quindicennale per il completamento delle opere infrastrutturali della Pedemontana di Formia (comma 360). Si prevede, infine, l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro annui per il periodo dal 2017 al 2031, finalizzato prioritariamente alla realizzazione di opere di interconnessione di tratte autostradali per le quali è necessario un concorso finanziario per assicurare l'equilibrio del piano economico e finanziario (comma 299).

### ***3.3. La programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione***

Il comma 703 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015 ridefinisce la disciplina del Fondo di sviluppo e coesione (FSC), relativamente alle risorse assegnate per il ciclo di programmazione 2014-2020. In particolare, la dotazione finanziaria del FSC è impiegata per obiettivi strategici relativi ad aree tematiche nazionali, che sono individuate entro il 31 marzo 2015.

Entro il 30 aprile 2015 una delibera del CIPE dovrà ripartire la dotazione finanziaria del Fondo tra le diverse aree tematiche nazionali e dovrà essere istituita una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle amministrazioni interessate e delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, con la relativa stima finanziaria.

Nelle more dell'individuazione delle aree tematiche e dell'adozione dei piani operativi, il CIPE potrà approvare un piano

stralcio per la realizzazione di interventi di immediato avvio dei lavori. In attuazione delle medesime di finalità di accelerazione degli interventi, il CIPE, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità, dispone l'assegnazione definitiva dei fondi destinati agli interventi già approvati dal CIPE stesso in via programmatica e a carico delle disponibilità del Fondo per il periodo di programmazione 2014-2020.

Il comma 9 dell'articolo 3 del decreto legge n. 133 del 2014 prevede, infine, la riprogrammazione finanziaria delle opere strategiche (incluse nell'11° allegato infrastrutture approvato dal CIPE nella seduta del 1° agosto 2014) non ancora avviate e per le quali era prevista una copertura parziale o totale a carico delle annualità 2007-2013 del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC). In tali casi, il comma 9 dispone che le opere confluiscono automaticamente nel nuovo periodo di programmazione 2014-2020.

### ***3.4. Il piano di investimenti per l'Europa***

Il piano, che è stato presentato lo scorso 16 novembre dalla Commissione europea con la comunicazione COM(2014)903, è diretto a favorire la mobilitazione nell'UE di "almeno 315 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi" nel triennio 2015-2017. Alla comunicazione è stata affiancata la proposta di regolamento, che disciplina l'operatività del Fondo europeo per gli investimenti strategici (COM(2015)10) e che è stata presentata dalla Commissione europea il 13 gennaio 2015. Ad avviso della Commissione, il fondo a garanzia del quale l'Unione europea stanzierebbe 21 miliardi potrebbe raggiungere un effetto moltiplicatore complessivo di 1:15 in termini di investimenti nell'economia reale grazie alla sua capacità di rischio iniziale. La comunicazione prevede, al fine di incentivare gli investimenti pubblici, che gli apporti di capitale degli Stati membri al Fondo non concorrano al superamento delle soglie di indebitamento previste dal Patto di stabilità e crescita. Si prevede, inoltre, che le quote di cofinanziamento nazionale destinate a progetti di investimento sostenuti dai fondi strutturali europei beneficino di un trattamento

più favorevole, sempre ai fini della disciplina del patto, ai sensi della cosiddetta clausola sugli investimenti.

Una lista preliminare di progetti è stata predisposta dalla "*task force* per gli investimenti" composta da BEI e Commissione, insieme agli Stati membri, che ha già prodotto un primo rapporto, il quale individua ben 2000 progetti in tutta l'UE per un valore complessivo potenziale attorno ai 1300 miliardi di euro. Non ci sono impegni di finanziamento da parte della Commissione, della BEI o di qualsiasi Stato membro per i progetti inclusi nel rapporto, dal momento che essi non sono stati oggetto di specifica valutazione da parte della Commissione, BEI o della *task force*. Con riguardo all'Italia, è stata presentata una lista di progetti che include, tra l'altro, interventi compresi nel Programma delle infrastrutture strategiche.

Nella seduta del 24 febbraio 2015, la V Commissione (bilancio) della Camera dei deputati ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla Comunicazione recante il Piano di investimenti per l'Europa (COM(2014)903 final) e sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici.

## **4. La nuova *governance* e le misure anticorruzione**

### ***4.1. Il nuovo ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione***

L'articolo 19 del decreto legge n. 90 del 2014 ha previsto la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e il trasferimento dei suoi compiti e delle sue funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione. All'Autorità sono state, inoltre, attribuite nuove funzioni finalizzate a prevenire e a contrastare la corruzione disciplinate dallo stesso decreto n. 90 relative, tra l'altro, alla ricezione di notizie e segnalazioni di illeciti, nonché all'applicazione di sanzioni in caso di omessa adozione da parte delle amministrazioni degli atti di pianificazione in materia di corruzione e trasparenza

Una importante innovazione disciplinata dall'articolo 32 riguarda l'amministrazione straordinaria temporanea delle imprese aggiudicatarie di appalti pubblici (ovvero concessionari di lavori pubblici o contraenti generali) ed indagate per specifici delitti contro la PA, in relazione all'attività delle quali si registrino rilevanti anomalie o comunque situazioni sintomatiche di condotte illecite. In tali circostanze il Presidente dell'Autorità può proporre, in via alternativa, al Prefetto competente:

- di intimare all'impresa il rinnovamento degli organi sociali;
- di assumere direttamente il controllo dell'impresa attraverso un'amministrazione straordinaria temporanea (affidata dal Prefetto ad un massimo di tre amministratori) fino all'esecuzione del contratto pubblico.

L'articolo 37 sottopone, inoltre, al controllo dell'Autorità nazionale anticorruzione l'effettuazione di alcune tipologie di varianti consentite dal Codice dei contratti pubblici (lettere b), c) e d) dell'art. 132 del decreto legislativo 163/2006), relative ad appalti di importo pari o superiore alla soglia europea di 5.186.000 (cd. "appalti sopra soglia") e di importo eccedente il 10% dell'importo originario del contratto, al fine di consentire alla stessa Autorità di effettuare le valutazioni e adottare gli eventuali provvedimenti di competenza. Per gli appalti di importo inferiore alla soglia europea, le varianti in corso d'opera sono comunicate all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, tramite le sezioni regionali, entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Al Presidente dell'Autorità sono stati, infine, attribuiti compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere del grande evento EXPO Milano 2015. Per tali finalità al Presidente, che si avvale di un'apposita unità operativa speciale, spetta, tra l'altro, la verifica, in via preventiva, della legittimità degli atti relativi all'affidamento ed all'esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture per la realizzazione delle opere e delle attività connesse ad EXPO 2015,

con particolare riguardo al rispetto delle norme in materia di trasparenza dettate dalla legge n. 190 del 2012, e del corretto adempimento, da parte della Società Expo 2015 S.p.A. e delle altre stazioni appaltanti, degli accordi in materia di legalità sottoscritti con la Prefettura di Milano (articolo 30). Il Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione ha, inoltre, il compito di formulare proposte al Commissario unico delegato del Governo per l'Expo Milano 2015 ed alla società Expo 2015 per la corretta gestione delle procedure di appalto per la realizzazione dell'evento (comma 7 dell'articolo 19).

#### ***4.2. Il monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche***

L'articolo 36 del decreto legge n. 90 del 2014 interviene sulla disciplina del monitoraggio finanziario dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e a insediamenti produttivi prevedendo che venga attuata secondo le modalità e le procedure, anche informatiche, individuate dalla delibera CIPE n. 145 del 2011. Tale delibera, sulla base degli esiti della sperimentazione del monitoraggio finanziario su alcune infrastrutture strategiche (parte della tratta T5 della metro C di Roma e Variante di Cannitello), prevede l'istituzione di «conti correnti dedicati», da utilizzare per tutti gli incassi e i pagamenti relativi alla realizzazione dell'opera, l'obbligo di pagamento solo tramite bonifici elettronici SEPA (*Single Euro Payments Area*) e l'obbligo, per i titolari dei suddetti conti dedicati, di richiedere alla propria banca di fornire un servizio di «esito» dei singoli pagamenti e di comunicare gli estratti conto all'Ente che cura il monitoraggio. Nella medesima delibera si precisa, inoltre, che le attività svolte e i risultati ottenuti sono stati utilizzati per l'elaborazione del «progetto CAPACI» (*«Creating Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts»*) - che è stato cofinanziato dall'Unione europea - e che la sperimentazione del monitoraggio finanziario prosegue in sede di attuazione del progetto CAPACI, con l'obiettivo di mettere a punto alcuni applicativi informatici.



L'articolo 36 prevede, inoltre, che la disciplina del monitoraggio finanziario delle infrastrutture strategiche venga aggiornata con una nuova deliberazione del CIPE e reca la copertura finanziaria degli oneri necessari per l'implementazione e la gestione del sistema di monitoraggio finanziario medesimo.

### ***4.3. L'iscrizione alle white list***

Il decreto legge n. 90 del 2014 interviene, all'articolo 29, anche sulla disciplina delle c.d. *white list*, ovvero gli elenchi, tenuti dalle prefetture, di imprese non soggette a rischio di infiltrazioni mafiose. Attraverso una modifica della legge anticorruzione (articolo 1, comma 52, della legge n. 190 del 2012), si dispone, infatti, che per le attività imprenditoriali nei settori a rischio di infiltrazioni mafiose (individuati dal comma 53 dell'articolo 1 della legge n. 190; ad esempio, attività di trasporto di materiali in discarica per conto terzi, noli a caldo e a freddo, guardiane di cantieri) la comunicazione e l'informazione antimafia liberatoria è obbligatoriamente acquisita attraverso la consultazione, anche in via telematica, di un apposito elenco di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. Si sancisce, pertanto, l'obbligatoria iscrizione negli elenchi delle imprese non soggette a rischio di infiltrazione mafiosa tenuti dalle prefetture e periodicamente verificati per confermare il mantenimento del possesso dei requisiti originari. Per quelle imprese l'iscrizione alla *white list* - originariamente facoltativa - assorbe i contenuti della comunicazione e dell'informazione antimafia.

Relativamente a tale disposizione, la recente segnalazione n. 1 del 2015 dell'Autorità nazionale anticorruzione prevede l'opportunità di valutare di modificare il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 aprile 2013, nel senso di prevedere espressamente l'obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi di fornitori non a rischio di infiltrazione mafiosa, considerato che tale decreto - adottato in attuazione, del comma 56 dell'art. 1 della legge 190/2012 -

all'articolo 2, comma 2, prevede ancora la volontarietà dell'iscrizione nelle *white list*.

## **5. Le modifiche al rito degli appalti**

Il decreto legge n. 90 del 2014, oltre a ridefinire la *governance* in materia di contratti pubblici e a introdurre nuove misure finalizzate a prevenire e a contrastare la corruzione, contiene un gruppo di norme per lo snellimento del processo amministrativo e l'attuazione del processo civile telematico. Alcune disposizioni incidono con modifiche rilevanti sul rito degli appalti. In particolare, l'articolo 40 (con la modifica dell'articolo 120 del Codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010), prevede termini ravvicinati per definire comunque il giudizio con sentenza in forma semplificata ad un'udienza fissata d'ufficio (entro quarantacinque giorni dalla scadenza del termine per la costituzione delle parti diverse dal ricorrente). Il rinvio del giudizio di merito ad un'ulteriore udienza (non oltre trenta giorni) è comunque possibile per esigenze istruttorie, per l'integrazione del contraddittorio o per garantire il rispetto dei termini a difesa.

L'art. 41 del decreto legge n. 90 del 2014 modifica ulteriormente il Codice del processo amministrativo al fine di consentire al giudice, in presenza di motivi di ricorso manifestamente infondati, di condannare la parte soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata, comunque non superiore al doppio delle spese liquidate. E', infine, modificata la disciplina della sanzione per lite temeraria, stabilendo che nelle controversie in materia di appalti l'importo della sanzione pecuniaria può essere elevato fino all'1% del valore del contratto.

## **6. Il riparto di competenze costituzionali**

Va ricordato in ultimo che anche la riforma costituzionale all'esame delle Camere incide sul contesto normativo in materia di infrastrutture in modo rilevante. In particolare, l'articolo 31 del

disegno di legge costituzionale modifica in più punti l'articolo 117 della Costituzione attraverso la definizione di un nuovo riparto di competenze tra Stato e regioni basato sulla soppressione dell'elenco delle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni.

Per quanto interessa in questa sede, merita ricordare che è assegnata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia delle infrastrutture strategiche e delle grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale (nuova lettera z) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione). Spetta alle Regioni invece la potestà legislativa in materia, tra l'altro, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, nonché di dotazione infrastrutturale (nuovo terzo comma del citato articolo 117).