



Camera dei deputati
XVII LEGISLATURA
Documentazione e ricerche



L'attuazione della “legge obiettivo”

Nota di sintesi e focus tematici

*8° Rapporto per la VIII Commissione
ambiente, territorio e lavori pubblici*

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

n. 94
Gennaio 2014



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

L'attuazione della “legge obiettivo”

Nota di sintesi e focus tematici

*8° Rapporto per la VIII Commissione
ambiente, territorio e lavori pubblici*

n. 94

Gennaio 2014

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente

✉ 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 1° agosto 2013, in collaborazione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e l'Istituto di ricerca CRESME.

Documentazione e ricerche:

L'attuazione della "legge obiettivo" – 8° Rapporto per la VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici:

- *Nota di sintesi e focus tematici, n. 94, gennaio 2014*
- *Lo stato di attuazione del Programma, n. 94/1, gennaio 2014*

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: *Am0061*

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

INDICE

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Premessa | 3 |
| NOTA DI SINTESI | 9 |
| FOCUS TEMATICI | |
| I finanziamenti destinati ai sistemi urbani dalla “legge obiettivo” ai nuovi fondi europei | 29 |
| ▪ 1. Premessa | 29 |
| ▪ 2. I sistemi urbani nel Programma delle infrastrutture strategiche | 30 |
| ▪ 3. Ulteriori strumenti di finanziamento per i sistemi urbani: il Piano città e il programma “Seimila Campanili” | 40 |
| ▪ 4. Le città e i sistemi urbani nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 | 41 |
| ▪ 5. La programmazione 2014-2020 e l’opzione strategica “città” | 52 |
| ▪ 6. Le opportunità per gli interventi di sviluppo urbano nella programmazione dei fondi europei e negli altri strumenti di finanziamento | 59 |
| La selezione delle priorità e la riprogrammazione delle risorse della “Legge Obiettivo” | 63 |
| ▪ 1. Premessa | 63 |
| ▪ 2. La selezione delle priorità | 63 |
| ▪ 3. La riprogrammazione delle risorse tra nuovi fondi, riduzioni, revoche e nuove destinazioni | 70 |
| ▪ 4. Meccanismi di revoca, destinazione e finalizzazione delle risorse liberate per le opere della legge obiettivo | 78 |
| ▪ 5. Conclusioni | 84 |
| Le varianti e il contenzioso negli appalti pubblici | 87 |
| ▪ 1. Premessa – Le recenti modifiche normative che incidono sulla realizzazione delle infrastrutture | |

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| strategiche | 87 |
| ▪ 2. Il ricorso alle varianti nella realizzazione di infrastrutture strategiche | 88 |
| ▪ 3. L'incidenza del contenzioso nella realizzazione di infrastrutture strategiche | 101 |
| Le modifiche del quadro normativo | 105 |
| ▪ 1. Premessa | 105 |
| ▪ 2. Le innovazioni normative in materia di PPP | 105 |
| ▪ 3. Le ulteriori modifiche del quadro normativo | 109 |

Premessa

Il Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo" giunge quest'anno alla ottava edizione e coincide con l'inizio della XVII legislatura.

La prima edizione del Rapporto è stata presentata nel maggio 2004 all'VIII Commissione (Ambiente, territorio e lavori pubblici) e ha consentito di ricondurre a un quadro omogeneo gli interventi rientranti nel campo di applicazione della legge n. 443 del 2001, che assumevano denominazioni differenti nel passaggio tra i vari documenti ufficiali. Dopo il secondo e il terzo Rapporto, discussi rispettivamente nel settembre 2005 e nel luglio 2007, il quarto Rapporto, presentato nel luglio 2009, ha analizzato l'andamento del Programma e la sua rispondenza rispetto agli obiettivi e agli impegni finanziari, verificandone lo sviluppo nel tempo, sia nel complesso che in modo particolare per le opere oggetto di delibera CIPE. Il quinto Rapporto, presentato alla VIII Commissione nel luglio 2010, è stato integrato - sulla base delle richieste della Commissione - con ulteriori approfondimenti specifici riguardanti il rapporto tra investimenti infrastrutturali del Programma e indicatori infrastrutturali di fabbisogno e di erogazione di servizi a livello regionale.

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

La mole di informazioni accumulata nel corso degli anni ha determinato la necessità di costituire una banca dati finalizzata alla raccolta dei documenti esistenti e a organizzare in maniera più ordinata e razionale il lavoro nella prospettiva della pubblicazione annuale del Rapporto. La banca dati si è pertanto evoluta in un vero e proprio sistema informativo (SILOS – Sistema informativo legge opere strategiche), che, attraverso un'interfaccia di facile consultazione, consente l'inserimento dei dati e la loro visualizzazione in modalità web. 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 mese di settembre 2011.

Con la settima edizione, presentata all'VIII Commissione nel mese di dicembre 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 posto una particolare attenzione sia alle infrastrutture che, nell'ambito del Programma, sono finanziate con il partenariato pubblico-privato (PPP) sia 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".

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, 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.

L'ottava edizione del Rapporto reca, per il secondo anno consecutivo, una nota di sintesi e alcuni focus su tematiche di specifico interesse il cui approfondimento è stato richiesto dall'VIII Commissione.

Il primo focus, alla cui predisposizione ha collaborato anche il Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel, analizza il ruolo centrale e strategico che stanno assumendo le città e i sistemi urbani nelle politiche del territorio e i finanziamenti che sono stati ad essi destinati, sia nell'ambito della "legge obiettivo" sia di altri strumenti di finanziamento nazionali ed europei, al fine di analizzare le opportunità offerte dalla nuova programmazione dei fondi strutturali, che rafforzano la necessità di adottare un approccio integrato, migliorare l'utilizzo dei finanziamenti e sfruttare al massimo le sinergie che possono in tal modo determinarsi.

Il secondo focus è volto ad analizzare le modalità di selezione delle priorità nella “legge obiettivo”, alla luce delle ultime innovazioni normative e dei più recenti documenti programmatici trasmessi dal Governo, e la riprogrammazione che ha interessato le principali fonti che concorrono a finanziare le infrastrutture strategiche, comprese quelle di nuova istituzione, e l’applicabilità di alcuni meccanismi di revoca disciplinati dalla normativa vigente.

Il terzo focus, a cura dell’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, tratta una tematica cruciale nei contratti pubblici, che è relativa alle varianti e al contenzioso e fornisce importanti aggiornamenti circa le tendenze evolutive in tale ambito.

Delle ulteriori recenti modifiche normative, riguardanti le infrastrutture strategiche, che hanno contraddistinto il periodo successivo alla presentazione della settima edizione del Rapporto e non trattate nei precedenti approfondimenti, si occuperà il quarto focus.

La parte “storica” del Rapporto, come ogni anno, si compone dell’analisi relativa allo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche¹, aggiornato quest’anno al 31 ottobre 2013, nonché di 204 schede opera disponibili sul sito web e sul portale della Camera nel sistema SILOS. La tabella sullo stato di attuazione degli interventi, a differenza del passato, non è oggetto di uno specifico volume in quanto consultabile sul sito web e sul portale della Camera nell’ambito del sistema SILOS.

L’analisi dello stato di attuazione del Programma è riferita alla situazione al 31 ottobre 2013, come ricostruita nell’ottavo monitoraggio, e contempla pertanto un numero di opere maggiore rispetto a quelle elencate nei documenti programmatici trasmessi dal Governo in quanto sono ricomprese opere riportate nei precedenti allegati e non confermate dall’aggiornamento dell’11° Allegato infrastrutture, trasmesso dal Governo al Parlamento nel mese di settembre 2013. I criteri e la metodologia alla base della predisposizione del Rapporto sono chiaramente esplicitati nell’allegata Nota metodologica riportata per i precedenti Rapporti e nel primo capitolo del volume Lo stato di attuazione del Programma per l’ottavo Rapporto; una puntuale ricostruzione delle infrastrutture e delle fonti cui si fa riferimento è riportata, altresì, nella Tavola di raffronto per infrastruttura allegata al predetto volume.

¹ Volume n. 94/1.

L'analisi dello stato di attuazione del Programma dedica una particolare attenzione alle opere deliberate dal CIPE. In questa parte del Rapporto trovano posto, come ogni anno, le schede illustrative che recano: una descrizione delle caratteristiche e della storia dell'opera; la ricostruzione del costo presunto sulla base delle fonti documentali ufficiali a cui si fa riferimento; il quadro finanziario con l'evidenziazione delle disponibilità pubbliche e private, nonché delle diverse fonti di finanziamento, e del fabbisogno residuo; lo stato di attuazione dell'opera medesima. La parte della scheda relativa allo stato di attuazione è stata realizzata dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sulla base dei dati comunicati dal Responsabile Unico del Procedimento (R.U.P.) e riguardano: il livello di progettazione raggiunto (preliminare, definitiva ed esecutiva); l'affidamento dei lavori; l'esecuzione dei lavori, e segnatamente lo stato di avanzamento dei lavori medesimi, e l'eventuale presenza del contenzioso e delle varianti.

Nell'ambito dello stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE il Rapporto quest'anno dedica un capitolo ad hoc allo stato di attuazione del programma "Grandi Stazioni", che è stato predisposto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

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.

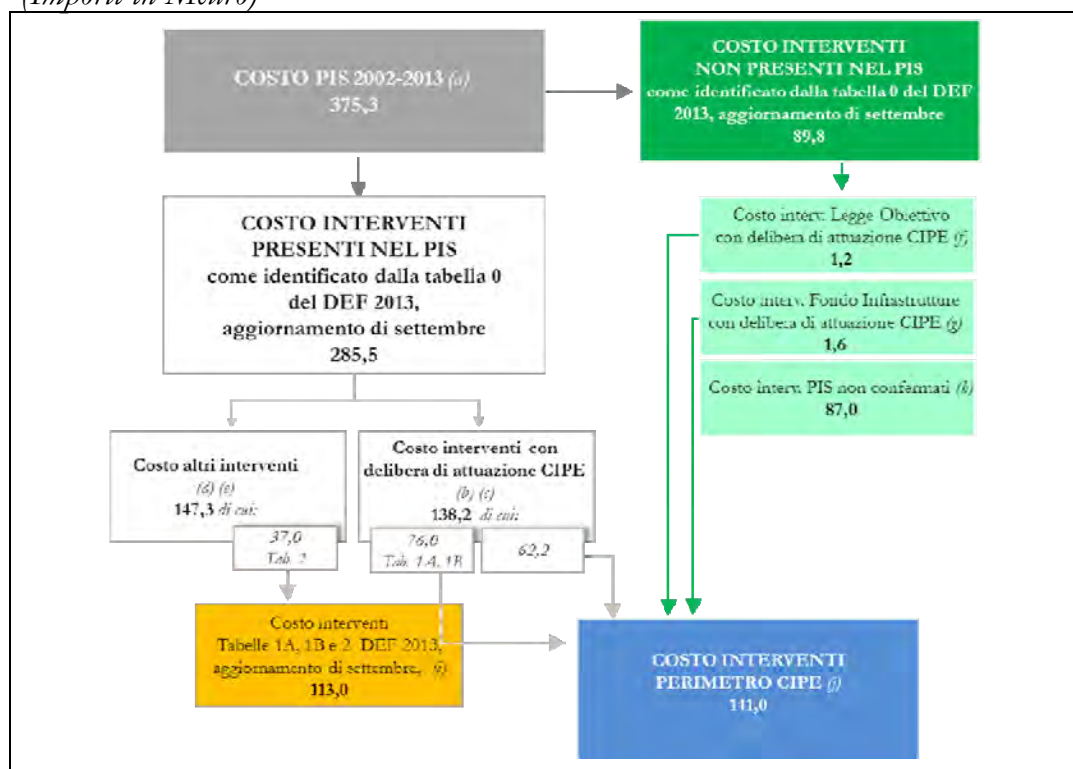
Nota di sintesi

Nota di sintesi

1. L'evoluzione del Programma delle infrastrutture strategiche 2002-2013: lo scenario al 31 ottobre 2013. 2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 31 ottobre 2013.

1. L'evoluzione del Programma delle infrastrutture strategiche 2002-2013: lo scenario al 31 ottobre 2013. L'analisi sull'evoluzione del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) tra il 2002 e il 2013, aggiornata al 31 ottobre 2013, prende in considerazione 1.359 lotti, tra opere, interventi, sottointerventi e ulteriori dettagli, relativi alle 403 infrastrutture al netto di cinque procedimenti interrotti, il cui costo complessivo presunto di realizzazione è pari a 375,3 miliardi di euro.

Schema 1 - LO SCENARIO DI RIFERIMENTO al 31 ottobre 2013
(Importi in Meuro)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori

Rispetto all'universo delle infrastrutture comprese nel PIS il valore delle 199 opere deliberate dal CIPE, ovvero con progetto preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di 141 miliardi di euro, pari al 38% del costo dell'intero Programma.

L'analisi dei costi e delle disponibilità finanziarie, che valuta complessivamente i finanziamenti pubblici e privati disponibili, evidenzia come, rispetto all'intero Programma, le attuali disponibilità finanziarie ammontano a 163,3 miliardi di euro. Tali risorse consentono, quindi, una copertura finanziaria pari al 44% del costo dell'intero Programma; il fabbisogno residuo ammonta a 212 miliardi (56%) includendo nel calcolo eventuali fondi residui.

Dall'analisi comparata dei diversi monitoraggi risulta sostanzialmente confermata la **stabilizzazione del perimetro** oggetto di analisi negli ultimi anni.

Rispetto al settimo Rapporto (che recava dati aggiornati a settembre 2012), escludendo i procedimenti interrotti, il numero delle infrastrutture è aumentato di tredici unità, da 390 a 403, mentre il costo complessivo del Programma è aumentato di 477 milioni (+0,1%). Queste dinamiche sono il risultato dell'azzeramento del costo del Ponte sullo Stretto di Messina (il progetto definitivo indicava un costo di 8.550 milioni), dell'inserimento di alcuni nuovi interventi su indicazione dell'aggiornamento dell'11° Allegato al DEF 2013, trasmesso al Parlamento nel mese di settembre 2013 (tra i quali il programma Seimila campanili, il Piano per lo sviluppo degli Aeroporti strategici i porti di Gaeta e di Marina di Carrara, il programma degli interventi RFI e quello dei piccoli interventi ANAS finanziati con il decreto legge n. 69 del 2013), del costo di 4,1 miliardi, nonché dell'incremento del costo degli interventi già monitorati con il 7° Rapporto (circa 4,9 miliardi). Merita segnalare **l'ingresso nel Programma di interventi di piccola dimensione** con finalità di **manutenzione** delle strade e delle ferrovie (programma degli interventi ANAS e RFI) e destinati ai piccoli comuni (programma

“Seimila Campanili”), inserimento motivato anche dall’assegnazione di specifiche risorse a tali interventi e segno di nuova attenzione nei confronti di tali tematiche. Non si tratta comunque del primo ingresso nel Programma di opere di piccola taglia; si pensi, ad esempio, al programma delle piccole e medie opere nel Mezzogiorno.

Dei 375,3 miliardi 285,5 sono relativi a interventi presenti nel PIS come identificato dalla tabella 0 dell’11° Allegato infrastrutture al DEF 2013, aggiornamento di settembre, e 89,8 a interventi esclusi da tale perimetro, che continuano a essere oggetto di monitoraggio, ma che non sono più stati confermati dai documenti programmatici trasmessi dal Governo nel corso degli ultimi anni.

Rispetto al costo degli **interventi presenti nel PIS come identificato dalla tabella 0 dell’11° Allegato infrastrutture al DEF 2013** (nota di aggiornamento di settembre), pari a 285,5 miliardi, il 48%, 138,2 miliardi, è relativo al costo degli interventi con delibera di attuazione CIPE al 31 ottobre 2013 di cui il 4%, pari a 5,6 miliardi, riguarda il costo dei dieci nuovi interventi esaminati dal CIPE nell’ultimo anno collegati ai Contratti Istituzionali di Sviluppo approvati tra agosto 2012 e marzo 2013 (5 interventi del costo complessivo di 3.091 milioni di euro), a infrastrutture stradali da realizzare con capitali privati (A31 Valdastico Nord), ai nodi urbani di Milano e Bologna, alla viabilità di accesso all’interporto di Segrate e a un lotto della SS 260 Picente Amatrice-L’Aquila.

La stabilizzazione del Programma coincide con la necessità di concentrare le risorse su un novero più circoscritto di interventi prioritari nell’ambito del Programma medesimo in attuazione di quanto disposto dall’articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, che ha modificato le modalità e i criteri di programmazione delle opere strategiche al fine di definire l’elenco delle infrastrutture da ritenere prioritarie sulla base di tre criteri generali riguardanti la coerenza con l’integrazione delle reti europee e territoriali, lo stato di avanzamento dell’iter procedurale e la possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

L'aggiornamento dell'11° Allegato infrastrutture individua un gruppo di infrastrutture che, seppur non esplicitato nel documento, sembrano comprendere le **infrastrutture “prioritarie”** in base ai tre criteri precedentemente indicati. Si tratta di 431 interventi del costo complessivo di 113 miliardi, pari al 39% del costo degli interventi presenti nel PIS come identificato dalla tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013 e al 30% del costo complessivo del Programma come ricostruito nell'8° Rapporto. Dall'analisi che viene riportata nel focus riguardante la selezione delle priorità e la riprogrammazione delle risorse della “legge obiettivo” emerge che: circa i due terzi del costo delle infrastrutture prioritarie riguarda infrastrutture classificate come ricomprese nel *core network* delle reti TEN-T; il 63,5% del costo delle infrastrutture prioritarie riguarda opere in realizzazione, cioè che hanno superato la fase della progettazione; il 52% delle risorse private destinate all'insieme degli interventi indicati nella tabella 0 dell'aggiornamento dell'11° Allegato infrastrutture riguarda le infrastrutture prioritarie. L'elevato costo delle infrastrutture ferroviarie “prioritarie” in fase di progettazione è dovuto, tra l'altro, alla presenza in tale ambito di alcuni lotti delle tratte ferroviarie ad alta velocità Torino –Lione, Fortezza-Verona, Venezia-Trieste e Napoli-Bari.

La progressiva diminuzione delle risorse finanziarie pubbliche disponibili ha reso impellente l'esigenza di migliorare l'utilizzo degli stanziamenti. Per tale ragione, l'individuazione di un numero più limitato di interventi prioritari è stata accompagnata dalla riprogrammazione delle risorse finanziarie disponibili, non solo a seguito di una riduzione dei fondi stanziati, ma anche in conseguenza della definizione di meccanismi di revoca delle risorse non utilizzate.

Dall'analisi delle diverse fonti di finanziamento pubblico e privato, rispetto al precedente Rapporto, emerge un'**ulteriore segmentazione delle fonti di finanziamento a motivo dell'operatività di nuovi fondi**. Si tratta, in particolare, del cd. “Fondo sblocca cantieri”, istituito dall'articolo 18, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013, con una dotazione complessiva pari a 2.069 milioni di euro dei quali 1.978 milioni di assegnati a opere

del Programma delle infrastrutture strategiche, al fine di consentire nell'anno 2013 la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, e del Fondo revoche di cui all'articolo n. 32, comma 6, del decreto-legge n. 98 del 2011, con una dotazione complessiva, al 31 ottobre 2013, di 227 milioni di euro una parte dei quali assegnati in via programmatica a opere deliberate dal CIPE.

Le modalità di assegnazione delle risorse dei due fondi evidenziano l'importanza di assegnare risorse a opere in corso di realizzazione o, comunque, come per il Fondo "sblocca cantieri", a opere dotate ***del requisito della cantierabilità***. Tale requisito di fatto acquisisce un'assoluta rilevanza nella selezione delle priorità ai fini della loro finanziabilità.

Entrambi i fondi inoltre sono basati su meccanismi di revoca delle risorse in quanto, nel caso del Fondo "sblocca cantieri", il mancato utilizzo delle risorse entro un certo termine determina la rifinalizzazione delle risorse ad altri interventi predeterminati nello stesso decreto legge n. 69. La Tangenziale esterna di Milano (TEM), a cui sono state risorse a valere sul Fondo "sblocca cantieri", perviene al closing finanziario proprio in considerazione dell'assegnazione di risorse e della necessità di firmare il closing entro il 31 dicembre 2013 pena la revoca delle risorse assegnate. Al Fondo revoche, invece, affluiscono le quote annuali dei limiti di impegno e dei contributi revocati destinati a opere deliberate dal CIPE per le quali, tra l'altro, non siano state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti o non sia stato pubblicato il bando di gara.

L'attivazione dei meccanismi di revoca non ha comunque consentito finora di recuperare un consistente flusso di risorse; occorrerà valutare l'impatto delle più recenti innovazioni normative in quanto è stato ampliato il novero delle risorse revocabili e, nell'ultimo anno, è aumentato il numero di disposizioni che fissano in una norma di legge la destinazione delle risorse revocate.

La riprogrammazione delle risorse destinate alle infrastrutture strategiche è dipesa principalmente dalla riduzione delle risorse ad

opera di vari provvedimenti normativi, riduzione che ha comportato in taluni casi la destinazione di risorse in conto capitale a spesa corrente. Il Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie e relativo a opere di interesse strategico di cui all'art. 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011 reca una dotazione complessiva al netto delle riduzioni di 3.310 milioni di euro dei quali 1.529 assegnati a opere strategiche. Un anno prima le assegnazioni a opere del PIS a valere su tale fondo erano state valutate in oltre 3 miliardi (decisive la riduzione dell'intera assegnazione di 600 milioni al Mo.S.E. e quella di 1.003 milioni su 1.100 assegnati alla tratta ferroviaria AV/AC terzo valico dei Giovi).

Rispetto al 7° Rapporto risultano ***in crescita i finanziamenti privati***, 57 miliardi contro 53 individuati a settembre 2012 (+ 6,7%), ma resta stabile, su una quota del 20%, l'incidenza del costo presunto complessivo delle infrastrutture del PIS per le quali è prevista una contribuzione privata, pari a circa 72 miliardi, sul costo dell'intero Programma. Stabili anche le quote a livello di macro area geografica, pari al 28% nelle regioni del centro-nord contro il 5% del mezzogiorno.

Nell'ambito dei finanziamenti complessivamente disponibili le risorse pubbliche ammontano a 106 miliardi pari al 65,1% del totale delle disponibilità, mentre le risorse private ammontano a 57 miliardi corrispondenti al 34,9% del totale (tale quota sale al 45,3% al centro-nord e scende al 10,5% nel mezzogiorno). Inoltre, nel caso delle infrastrutture presenti nel PIS come identificato nella tabella 0 del DEF 2013, l'incidenza delle risorse private sulle disponibilità aumenta al 41% (53,8 miliardi).

Il partenariato pubblico e privato (PPP) si conferma come un'opportunità indispensabile per la realizzazione di una parte importante del Programma, soprattutto per quelle opere tariffabili come autostrade e metropolitane, ma, nonostante sia in atto la rivisitazione di tutte le procedure e le norme che regolano questa modalità di finanziamento per facilitare il suo utilizzo, persistono ancora problematiche che ne determinano rallentamenti

nell'attuazione. Il persistere di tali problematiche è dimostrato dai dati che emergono dall'analisi dell'evoluzione del mercato delle opere pubbliche in cui i risultati del biennio 2012-2013 sono caratterizzati dalla crisi del mercato "complesso" del partenariato pubblico privato. Nel 2012 gli importi in gara legati ad operazioni di PPP (7,8 miliardi) si sono ridotti del 40% rispetto al 2011. Le difficoltà del PPP persistono anche nel 2013 (-34%) a motivo, da un lato, delle difficoltà di accesso al credito, che hanno determinato il crollo della domanda di grandi infrastrutture di importo superiore a 50 milioni di euro (l'importo totalizzato da questa tipologia di contratti negli ultimi 24 mesi, pari a 8,6 miliardi, rappresenta l'84% del valore totalizzato nell'anno 2011, 10,3 miliardi), e, dall'altro, del persistere di diverse criticità legate all'intero percorso decisionale, tecnico e realizzativo. In tale contesto, andranno valutati gli effetti che potranno derivare dall'abbassamento della soglia del credito di imposta a 200 milioni di euro per la realizzazione di nuove opere infrastrutturali in PPP e dalla operatività delle misure di defiscalizzazione dell'articolo 18 della legge n. 183/2011. L'itinerario autostradale Orte – Mestre è la prima infrastruttura valutata dal CIPE nella seduta dell'8 novembre 2013 a cui sono state riconosciute tali misure agevolative.

Quanto allo stato di **avanzamento fisico** delle infrastrutture comprese nel Programma si rileva *una maggiore incidenza delle opere ultimate*, o la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013, *e di quelle in fase di progettazione* a fronte di un ridimensionamento delle quote dei lavori in gara, affidati o in corso di esecuzione.

Il valore delle opere ultimate, pari a circa 47 miliardi di euro, rappresenta il 13% del valore totale del Programma al 31 ottobre 2013 contro il 10% di un anno prima (6,3 miliardi di euro in più, pari ad un incremento del 15%). Rispetto al valore complessivo dei lavori ultimati al 2013, pari a 47 miliardi, il 46% (21,7 miliardi) è relativo a infrastrutture presenti nel PIS come identificato nella tabella 0 del DEF 2013 e il restante 54% (25,4 miliardi) a opere non presenti in tale perimetro. Il valore delle opere in fase di

progettazione, pari a circa 222 miliardi di euro, rappresenta il 60,4% del valore totale del Programma, al netto dei contratti rescissi, di quelli misti nonché di quelli per i quali non è stato individuato il livello di attuazione raggiunto, al 31 ottobre 2013 contro il 60% di un anno prima (3,6 miliardi di euro in più, pari ad un incremento dell'1,7%). In questo caso sono determinanti i nuovi interventi inseriti su indicazione dell'11° Allegato al DEF 2013 (nota di aggiornamento di settembre) del costo di 4,1 miliardi. Il valore delle infrastrutture con contratto, ovvero i lavori affidati e cantierati, pari a 75,2 miliardi, poco più del 20% del valore totale del Programma, invece si è ridotto del 10% (8,4 miliardi in meno rispetto al valore del 2012). Si riduce anche il valore delle opere in gara, da 24,4 miliardi di euro a 22,9 (1,5 miliardi di euro in meno del 2012).

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

Alle infrastrutture per il trasporto, (strade, ferrovie, metropolitane, porti, aeroporti, interporti), è riconducibile il 95% dei costi e il 57% delle opere; il restante 5% dei costi riguarda altre infrastrutture inserite nel Programma.

Rispetto al costo dell'intero Programma le opere stradali rappresentano il 48% del totale, pari a circa 178,5 miliardi. Le opere ferroviarie rappresentano il 39%, pari a 146 miliardi, e le metropolitane poco più del 6% (24,2 miliardi), mentre le opere idriche appena l'1,6% (5,9 miliardi). Un altro 1,5% spetta al Mo.S.E. (5,5 miliardi) e l'1,4% ai porti (5,1 miliardi). Il restante 2,7% (meno di 10 miliardi) spetta all'edilizia, al comparto energetico e ad altre tipologie di opere.

Nell'ultimo aggiornamento, emerge una ***particolare attenzione nei confronti dei nodi*** e quindi agli investimenti volti a interconnettere reti, porti, aeroporti, interporti e grandi sistemi urbani. Vanno in questa direzione i nuovi inserimenti dell'11° allegato al DEF 2013 nonché le disposizioni e gli stanziamenti previsti dal decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 per il completamento delle infrastrutture in corso di realizzazione, il potenziamento dei corridoi europei sia ferroviari che stradali e il

miglioramento della mobilità locale con il coinvolgimento degli enti territoriali, nonché per l'attuazione di programmi di investimento nei settori portuale, aeroportuale, per la manutenzione delle reti stradale e ferroviaria, per la riqualificazione urbana delle città.

Quanto all'**impatto del Programma sul territorio** il Rapporto evidenzia ancora una volta una maggiore concentrazione nelle 12 regioni del Centro Nord. Il costo delle infrastrutture strategiche localizzate in tale ambito territoriale è di 232 miliardi di euro (erano 225 a settembre 2012) contro i 140 del Mezzogiorno (erano oltre 147 con il Ponte sullo Stretto).

Si tratta di valori che in termini percentuali corrispondono, rispettivamente, al 61,9% e al 37,3%, con uno 0,8% di opere non ripartibili, a fronte di una superficie pari, rispettivamente, al 59,2% e al 40,8%, e ad una distribuzione della popolazione residente pari al 65,5% e al 34,5% in base ai dati demografici Istat sulla popolazione residente al 31 dicembre 2012.

Nelle regioni del centro-nord l'attenzione è stata posta principalmente sui nuovi 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 e sulle reti metropolitane di Roma e dell'area milanese collegate all'evento Expo Milano 2015. ***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, ***negli ultimi due anni è stata rivolta a opere ferroviarie e stradali del Piano Nazionale per il Sud***. Ne sono la prova i quattro Contratti Istituzionali di Sviluppo sottoscritti tra agosto 2012 e marzo 2013 che coinvolgono infrastrutture del PIS del costo complessivo di circa 19 miliardi di euro dei quali 7,8 risultano disponibili a valere su risorse interamente pubbliche.

2. Le opere strategiche deliberate dal CIPE al 31 ottobre 2013. L'attività di approvazione da parte del CIPE, per quanto

riguarda l'avanzamento progettuale e finanziario, è decisiva per l'avvio delle procedure di affidamento dei lavori e per la stipula dei contratti. Tale attività nell'ultimo anno è stata orientata principalmente:

- all'approvazione dei progetti e/o all'assegnazione/rimodulazione di risorse relativamente a opere ferroviarie inserite nei Contratti istituzionali di sviluppo dell'itinerario Napoli-Bari (variante di Cannello-Napoli, raddoppio Cannello-Frasso Telesino e nodo di Bari Sud) e Battipaglia-Paola-Reggio Calabria (adeguamento tecnologico e infrastrutturale), al potenziamento dell'asse ferroviario Monaco-Verona (galleria di base del Brennero e Quadruplicamento Fortezza-Verona), al collegamento internazionale Torino-Lione (sezione internazionale) e alle tratte AV/AC Milano-Verona e Milano-Genova;
- all'approvazione e/o all'assegnazione/rimodulazione e riprogrammazione di risorse relativamente ad infrastrutture stradali da realizzare con capitali privati (A31 Valdastico Nord tronco Trento - Valdastico Piovene Rocchette, sistema Intermodale Integrato Pontino Roma-Latina e Cisterna-Valmontone, A12 Cecina-Civitavecchia) e pubblici (SS 172 dei Trulli, SS 106 Jonica Megalotto 2 - Tratto 4° da Squillace a Simeri Crichi, asse viario Marche Umbria e Quadrilatero di penetrazione interna, Strada a scorrimento veloce Lioni-Grottaminarda);
- all'approvazione e/o all'assegnazione/rimodulazione e riprogrammazione di risorse relativamente alle ferrovie metropolitane M4 e M1 di Milano, linea C di Roma e linea 1 di Napoli, tratta Centro Direzionale-Capodichino-Di Vittorio, alla metropolitana leggera automatica Metrobus di Brescia (Tratta Prealpino-S. Eufemia) e al Progetto Integrato della Mobilità Bolognese per il completamento del Servizio Ferroviario Metropolitano e della filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano;
- all'assegnazione di risorse al Mo.S.E. e al Porto di Ravenna.

Al 31 ottobre 2013, le opere con delibera CIPE, al netto dei cinque procedimenti interrotti, sono 199 dell'importo complessivo di 141 miliardi di euro pari al 38% del costo dell'intero Programma. Tra il 30 settembre 2012 e il 31 ottobre 2013, il costo delle 189 opere esaminate dal CIPE entro il 30 settembre 2012 (in cui non viene più considerato il Ponte sullo Stretto di Messina) è aggiornato in 135,4 miliardi, circa 1,4 miliardi in più, a cui va aggiunto il costo di 10 nuove opere, pari a circa 5,6 miliardi di euro, entrate a far parte del perimetro delle opere esaminate dal CIPE nell'ultimo anno (fermata ferroviaria Forlanini del Nodo ferroviario di Milano; Hub interportuale di Segrate - Viabilità di accesso al centro intermodale - 1° lotto, 2° stralcio; Collegamento progetti Prioritari 1 e 6 (A31) - A31 Trento - Rovigo: tronco Trento - Valdastico Piovene Rocchette; Progetto Integrato della Mobilità Bolognese per il completamento del Servizio Ferroviario Metropolitano e della filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano; SS 260 Picente - Amatrice-Montereale-L'Aquila - Lotto 4° dallo svincolo di Marana allo svincolo di Cavallari; Nuovo asse ferroviario Napoli-Bari - Linea AV AC Napoli Bari: Variante Cannello-Napoli; Nuovo asse ferroviario Napoli-Bari - Linea AV AC Napoli- Bari: Raddoppio Cannello-Frasso Telesino; Nodo di Bari: variante Bari Centrale-Bari Torre a Mare; Asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria - Battipaglia-Paola-Reggio Calabria adeguamento tecnologico e infrastrutturale; SS 597/199 Sassari - Olbia: potenziamento).

In relazione alla **distribuzione territoriale delle opere deliberate dal CIPE**, nelle regioni del Centro-Nord si concentrano opere per un valore pari al 72% del totale (era il 69% un anno prima) rispetto al 27% del Mezzogiorno (il 30% un anno prima) e a un 1% di opere non ripartibili (stessa percentuale un anno prima).

Alla fine di ottobre 2013 la percentuale del Programma oggetto di deliberazioni CIPE di interesse del Centro-Nord è pari al 44% del costo totale delle infrastrutture del PIS localizzate nell'area. Nel Mezzogiorno tale percentuale scende al 27%.

Rispetto al costo totale di 141 miliardi le risorse disponibili ammontano a 84,3 miliardi di euro, con la conseguenza che il fabbisogno finanziario necessario alla totale copertura dei costi previsti, al netto dei fondi residui, ammonta a 57,4 miliardi di euro.

Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari al 60% del costo delle opere deliberate: per il 41% sono rappresentate da finanziamenti pubblici e per il 19% da finanziamenti privati.

Su un ammontare complessivo di 84,3 miliardi di euro, 57,9 miliardi sono riconducibili a risorse pubbliche e 26,4 miliardi a risorse di soggetti privati. A settembre 2012 le disponibilità erano pari a 78,3 miliardi di euro di cui 53,0 miliardi riconducibili a risorse pubbliche e 25,3 miliardi a risorse di soggetti privati.

Dall'analisi della scomposizione delle diverse **fonti di finanziamento** pubblico emerge che le risorse a carico dei fondi della "Legge Obiettivo", pari a circa 18 miliardi, rappresentano circa il 21% delle disponibilità totali e il 31% delle disponibilità pubbliche.

Al nuovo Fondo "sblocca cantieri" sono riconducibili 1.135 milioni di euro. A valere sulle risorse del Fondo revoche sono invece assegnati in via programmatica con delibera CIPE 137/2012 circa 127 meuro.

Rispetto ai fondi che sono stati oggetto di riprogrammazione nell'ultimo anno, si evidenzia il "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 di cui all'art. 32, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011 e s.m.i." a valere sul quale a settembre 2012 risultavano assegnate dal CIPE risorse per il finanziamento di infrastrutture strategiche della legge obiettivo di oltre 3 miliardi che si sono ridotte a poco più della metà (1.529 meuro) al 31 ottobre 2013 a seguito di revoche, rimodulazioni e nuove assegnazioni.

Sono invece aumentate le disponibilità del Piano Nazionale per il Sud, da meno di 1,5 miliardi a circa 2,4 miliardi, con l'allargamento del perimetro CIPE. Stabili le risorse assegnate a valere sul Fondo Infrastrutture istituito dall'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112

del 2008 ammontano a circa 1,5 miliardi (1,8%), e 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 1,6 miliardi (2%).

Per quanto riguarda i **finanziamenti privati** si evidenzia che a ottobre 2013 sul totale degli investimenti privati ben l'87% (era l'86% a settembre 2012) riguarda opere del Centro-Nord, contro un 12% relativo al Mezzogiorno (il 13% a settembre) e una quota inferiore all'1% non ripartibile.

Con riguardo alla **ripartizione delle disponibilità sul territorio** il Rapporto evidenzia che, nel caso delle risorse assegnate a valere sui Fondi Legge Obiettivo, il 70% (circa 12,6 miliardi) è relativo a infrastrutture da realizzare nelle regioni del Centro Nord e poco meno del 26% (4,6 miliardi) in quelle del Mezzogiorno. Circa il 4% (750 milioni) riguarda opere non ripartibili.

Nel caso delle risorse disponibili attivate attraverso il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico, alle infrastrutture strategiche del Centro-Nord spetta la maggiore quota nonostante la revoca dell'intero ammontare delle risorse assegnate al Mo.S.E. (600 meuro) e del 91% delle risorse assegnate alla tratta AV Milano-Genova (1.003 meuro su un'assegnazione di 1.100 meuro) che ha contribuito a dimezzare il fondo. A tale ambito geografico compete una quota pari all'84,6% (era il 92,2% a settembre 2012) dei circa 1,5 miliardi complessivi attualmente assegnati a valere su questo fondo, contro il 15,4% del Mezzogiorno .

Se si considerano le risorse del Fondo Infrastrutture, istituito dall'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112/2008, sono confermate le quote evidenziate nel 7° Rapporto. Il 63,5% (959 milioni) delle attuali risorse assegnate con il predetto Fondo Infrastrutture pari a circa 1,5 miliardi. è destinato alle infrastrutture del Mezzogiorno. Un altro 12,6% (190 milioni) spetta alle infrastrutture del Centro-Nord e il restante 23,9% (361 milioni) spetta ai "non ripartibili", ovvero al

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

Confermata, rispetto a quanto osservato un anno fa, anche la ripartizione territoriale del Fondo per lo sviluppo e la coesione destinato alle opere indifferibili di cui all'articolo 33, comma 3, della legge n. 183/2011. Alle infrastrutture del Mezzogiorno competono 755 milioni, pari al 45,9% di 1,6 miliardi, contro i 696 milioni del Centro-Nord, pari al 42,2% del totale. L'ammontare residuo, pari a 196 milioni (11,9%), spetta ai "Non ripartibili" rappresentati dal Piano straordinario stralcio di interventi urgenti sul patrimonio scolastico.

Le risorse del Piano Nazionale per il Sud, pari a 2,4 miliardi, sono assegnate unicamente a infrastrutture strategiche localizzate in sette regioni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda le infrastrutture destinatarie di altri finanziamenti pubblici, vale a dire altri finanziamenti statali, finanziamenti comunitari e locali, di Anas e RFI, rispetto a quanto osservato nel precedente Rapporto, il 52,4% dei 31,6 miliardi complessivi di altri fondi pubblici spetta alle infrastrutture del Mezzogiorno (era il 53,6% dei 27,5 miliardi complessivi a settembre 2012) contro il 46,0% del Centro Nord (era il 44,6%). Il restante 1,5% spetta ai "non ripartibili" (era l'1,8%).

Quanto allo **stato di avanzamento** delle 199 opere deliberate dal CIPE, 43 risultano concluse e 65 sono in fase di realizzazione. A settembre 2012 le concluse erano 41 e quelle in fase di realizzazione 52. Se si considera il costo, le opere completate o in corso di costruzione hanno un valore di oltre 77 miliardi pari al 55% del valore complessivo delle infrastrutture esaminate dal CIPE al 31 ottobre 2013 (al 30 settembre 2012 tale percentuale non superava il 50% e ad 30 aprile 2011 era pari al 35%). Le opere ultimate o la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013 risultano essere 43 e il loro costo è pari a circa 9,4 miliardi. Un anno prima erano 41 e costavano meno di 7 miliardi. Il costo delle 65 opere in corso

ammonta a circa 68 miliardi di euro. Erano 52 e costavano circa 64 miliardi di euro a settembre 2012.

Per altre 19 opere (erano 24) si è già completato l'iter di affidamento e si è in attesa di avviare i lavori. I costi previsti per la loro realizzazione risultano pari a 14,3 miliardi. Si tratta del 9,5% delle opere e del 10% del costo totale al 31 ottobre 2013. Risultano ancora in fase di gara 8 opere, per un valore di circa 6 miliardi di euro, corrispondenti al 4% delle opere e dei costi totali.

Complessivamente le opere che hanno superato la fase progettuale rappresentano oltre il 70% delle opere e dei costi totali del perimetro CIPE come ricostruito nell'8° Rapporto. Si tratta di 140 opere del costo presunto di circa 100 miliardi. A settembre 2012 le opere, al netto del Ponte sullo stretto di Messina, erano 138 e costavano circa 94 miliardi.

Il restante 30% del perimetro CIPE riguarda quindi le opere in fase di progettazione. Si trovano in uno dei differenti stadi progettuali 59 opere del costo complessivo presunto di 41,6 miliardi di cui 9 del costo di circa 4,7 miliardi sono entrate a far parte del perimetro CIPE nell'ultimo anno.

Tra queste opere resta rilevante la quota occupata dalla progettazione preliminare che, con 41 opere, rappresenta il 70% delle opere in fase di progettazione (erano 39 e rappresentavano il 77% un anno prima).

Questi risultati sottolineano un ***avanzamento del Programma*** rispetto a quanto rilevato nel 7° Rapporto, soprattutto ***nell'ambito delle fasi successive alla gara che portano all'avvio dei lavori, ma appare più difficile l'avanzamento progettuale e la messa in gara dei progetti*** anche a causa delle limitate risorse pubbliche e della crisi economica e finanziaria in atto che non favoriscono l'attivazione delle nuove norme che dovrebbero incentivare il ricorso a procedure alternative al tradizionale appalto per la realizzazione delle opere, a partire dal Partenariato Pubblico Privato (PPP).

Per quanto riguarda il rispetto dei tempi di ultimazione, i dati dell'ultimo monitoraggio confermano ancora una volta la tendenza al ritardo, di almeno un anno, anche a causa delle varianti e del contenzioso nonché della crisi in atto che contribuisce al fallimento di alcune imprese esecutrici dei lavori.

Le previsioni del 7° Rapporto indicavano un numero di opere ultimate pari a 41 alla fine del 2012 con un costo complessivo di circa 7 miliardi. Al 31 ottobre 2013 ne risultano invece concluse 31 per un costo di 5 miliardi, mentre le opere la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013 sono 12 opere, per raggiungere il numero di 43, corrispondenti a un valore di circa 9,4 miliardi. Si tratta di tredici opere e 3,3 milioni di euro in meno rispetto a quelle il cui completamento era stato previsto per tale data nel 7° Rapporto (56 opere del costo di 12,7 miliardi).

Relativamente all'**evoluzione della normativa** l'anno che si è concluso è stato caratterizzato da una serie di innovazioni sul fronte del finanziamento delle infrastrutture, come attesta l'istituzione e l'operatività di nuovi fondi e dei meccanismi di revoca. Nell'ultimo anno, peraltro, a differenza del passato sono state approvate numerose norme destinate a singole infrastrutture, non solo per ridurre le relative autorizzazioni di spesa o per provvedere a rifinalizzare le risorse revocate, ma anche per disciplinare singoli profili inerenti gli iter procedurali e autorizzativi.

Di rilevante importanza l'avvio della nuova programmazione dei fondi europei e il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione, che dovrebbe essere destinato, tra l'altro, al finanziamento delle infrastrutture. La nuova programmazione dei fondi strutturali offre un'occasione importante per definire un approccio integrato nella gestione delle risorse finanziarie, al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa e pervenire alla definizione di nuove politiche per il territorio, che coniughino l'innovazione con le esigenze di riqualificazione.

Tra le norme, che sono suscettibili di avere un impatto sulla disciplina in materia di infrastrutture strategiche, rivestono una certa

importanza quelle in materia di partenariato pubblico-privato, non solo con riferimento alla citata riduzione della soglia per fruire del credito di imposta, ma anche al fine di aumentare la bancabilità dei progetti.

Considerato che si è trattato, per la maggior parte, di modifiche contenute in vari provvedimenti d'urgenza, si conferma la tendenza già rilevata nel precedente Rapporto a introdurre modifiche negli ambiti di riferimento in modo talvolta disorganico e frammentario contribuendo ad aumentare l'instabilità normativa.

In tale contesto, l'approvazione definitiva del pacchetto di direttive che va a modificare la disciplina degli appalti pubblici e delle concessioni può offrire una occasione importante di rivisitazione generale della normativa nazionale in considerazione dei principi ispiratori della nuova disciplina europea improntati alla semplificazione delle procedure e all'utilizzo strategico degli appalti in risposta alla Strategia Europa 2020. Si tratta di una sfida importante, che potrebbe incrociarsi con il dibattito circa l'eventuale revisione della "legge obiettivo", cui fa riferimento l'ultimo documento programmatico trasmesso dal Governo, la revisione del riparto di competenze costituzionali tra Stato e regioni relativamente all'esercizio delle attribuzioni in materia di grandi infrastrutture, nonché la definizione di meccanismi di consultazione per una migliore gestione dei conflitti territoriali.

Focus tematici

I FINANZIAMENTI DESTINATI AI SISTEMI URBANI DALLA “LEGGE OBIETTIVO” AI NUOVI FONDI EUROPEI*

1. Premessa

Le città e i sistemi urbani hanno una centralità strategica nel contesto di una nuova visione delle politiche per il territorio, che coniuga l'innovazione con le esigenze di riqualificazione, rigenerazione e messa in sicurezza, riduzione del consumo del suolo e valorizzazione del patrimonio esistente. Una centralità, che è strategica anche per l'importanza delle città e dei sistemi urbani nello scenario economico e per il contributo che possono fornire ai fini del superamento dell'attuale situazione di crisi e della definizione di nuovi modelli di sviluppo.

Il *trend* globale di progressiva concentrazione della popolazione nelle città, inoltre, rende urgente azioni per il miglioramento della qualità della vita nei sistemi urbani come da più parti è stato rilevato.

La rinnovata attenzione verso le città e i sistemi urbani è testimoniata dalla molteplicità delle risorse finanziarie che sono state ad essi destinate negli ultimi anni per diverse finalità, di tipo infrastrutturale e non.

A partire dal Programma delle infrastrutture strategiche, in cui è presente una macro opera denominata proprio “sistemi urbani” del cui stato di attuazione si parlerà nel secondo paragrafo, fino alla definizione di ulteriori strumenti di finanziamento specificamente destinati alle città, come il Piano città, e ai comuni di piccola dimensione, come il Programma Seimila Campanili, che peraltro risulta attualmente incluso nella “legge obiettivo”. Le considerazioni fatte in premessa vanno infatti declinate nella peculiare situazione italiana contraddistinta da una rete di centri abitati, che include non solo grandi città e città medie, ma anche comuni di piccola dimensione.

* I paragrafi 4 e 5 sono stati predisposti da Giorgia Marinuzzi e Walter Tortorella del Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel.

La programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 inserisce le città tra le azioni prioritarie, nell'ottica di implementare un approccio integrato allo sviluppo urbano che superi la frammentazione e la settorialità degli interventi in tale ambito. Dello stato di attuazione della priorità espressamente dedicata alla "competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani" e dell'avanzamento del Fondo europeo dello sviluppo regionale (FERS), nelle città metropolitane e medie, nella scorsa programmazione, si parlerà nel paragrafo 3. I dati ivi dettagliatamente analizzati evidenziano *performance* tutt'altro che positive per quanto riguarda gli interventi mirati alla competitività dei centri urbani e al rinnovamento urbano come dimostra l'avanzamento dei programmi. Nella nuova programmazione 2014-2020, di cui si parlerà nel paragrafo 4, il tema degli interventi nei sistemi urbani acquisisce nuova centralità anche in corrispondenza con il dibattito in corso a livello nazionale per l'inserimento del tema dell'Agenda urbana nel prossimo ciclo di programmazione.

La nuova programmazione dei fondi strutturali offre un'importante occasione per mettere a sistema una serie di interventi e definire una politica integrata per le aree urbane, come verrà illustrato nel paragrafo 5. La nuova programmazione fa infatti riferimento a un approccio integrato rafforzato per affrontare le sfide economiche, ambientali e sociali nelle aree urbane. Un approccio integrato, oltre a consentire un migliore utilizzo dei fondi europei, potrebbe creare una sinergia tra le varie risorse disponibili, sia pubbliche sia private, su interventi di riqualificazione nelle città frammentati e non valorizzati nel loro insieme, che potrebbero essere integrati in progetti organici in una logica di sistema.

2. I sistemi urbani nel Programma delle infrastrutture strategiche

Diverse opere del Programma delle infrastrutture strategiche hanno l'obiettivo di collegare le città (tra loro o con gli aeroporti, i porti gli interporti) o decongestionarle dal traffico (ad esempio le

tangenziali) oppure "riqualificarle" (piani di edilizia scolastica, programma edifici istituzionali, 150 anni Unità d'Italia, Piccole e medie opere).

Nel Programma è, altresì, presente una macro opera denominata "sistemi urbani" già prevista dalla delibera del CIPE 121/2001.

In base alla ricostruzione eseguita con il 1° Rapporto dell'aprile 2004, il sottosistema "sistemi urbani" risultava formato da 35 infrastrutture (25 considerando il Programma grandi stazioni un'unica infrastruttura) del costo di 19,7 miliardi di euro, pari all'8,4% del costo dell'intero Programma (233 miliardi).

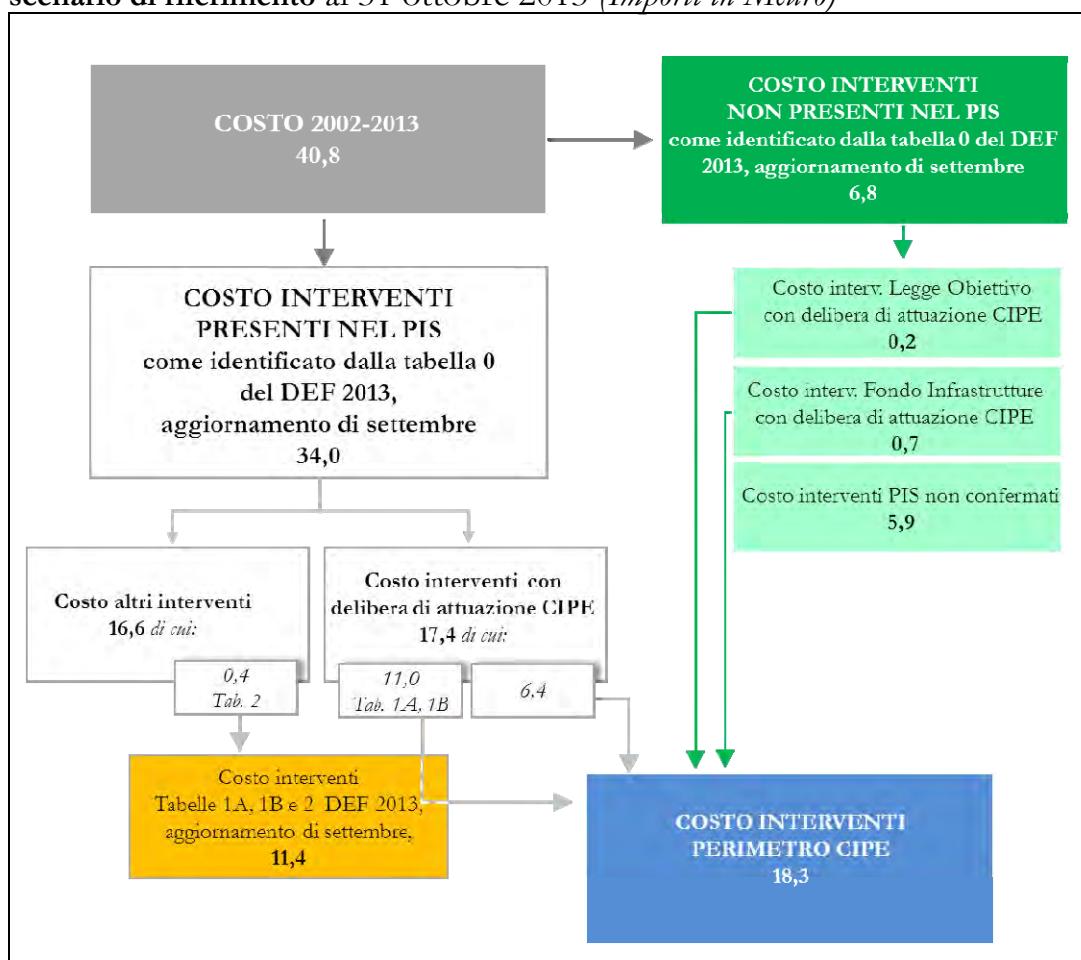
A distanza di sette anni il numero delle infrastrutture, al netto dell'opera "Bologna Metropolitana - Linea 1 Fiera Michelino - Stazione FS - Ospedale Maggiore - Capolinea Normandia Borgo Panigale" (procedimento interrotto in quanto l'amministrazione comunale di Bologna, nel 2012, ha ritenuto di interrompere il progetto Metrotranvia e di annullarne definitivamente la realizzazione), è salito a 44 e il costo a 40,8 miliardi di euro (oltre il doppio del costo rilevato ad aprile 2004), pari all'11% del costo del Programma aggiornato al 31 ottobre 2013 (375 miliardi).

Il valore delle opere deliberate dal CIPE², ovvero con progetto preliminare o progetto definitivo e quadro finanziario approvati, è di 18,3 miliardi di euro, pari al 45% dell'intero costo dei "sistemi urbani" e al 13% del costo dell'insieme degli interventi del Perimetro CIPE (141 miliardi).

Dei 40,8 miliardi 34 sono relativi a interventi presenti nel sottosistema "sistema urbani" come identificato dalla tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013, aggiornamento di settembre, e 6,8 a interventi esclusi da tale perimetro.

² Dato al netto dell'intervento "Bologna Metropolitana - Linea 1 Fiera Michelino - Stazione FS - Ospedale Maggiore - Capolinea Normandia Borgo" (scheda 101).

Schema 1 - I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO - Lo scenario di riferimento al 31 ottobre 2013 (Importi in Meuro)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

Rispetto al costo identificato dalla tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013 (nota di aggiornamento di settembre), pari a 34 miliardi, il 51% (17,4 miliardi) è relativo al costo degli interventi con delibera di attuazione CIPE al 31 ottobre 2013 e il restante 49% (16,6 miliardi) agli altri interventi. Rispetto ai 17,4 miliardi del deliberato CIPE il 4,4%, pari a 700 milioni, riguarda il costo di tre nuovi interventi esaminati dal CIPE nell'ultimo anno collegati ai nodi urbani di Milano, Bologna e Bari.

Nell'ambito di questo perimetro, l'11° Allegato individua un gruppo di infrastrutture "prioritarie" per il triennio 2014-2016 del costo complessivo di 11,4 miliardi, pari al 34% del costo degli interventi identificato dalla tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture

al DEF 2013 e al 28% del costo complessivo di tale sistema come ricostruito nell'8° Rapporto. Il 96% degli 11,4 miliardi "prioritari", circa 11 miliardi di euro, è relativo a infrastrutture strategiche deliberate dal CIPE tra il 2002 e settembre 2013 in fase di realizzazione (tabella 1A) o in istruttoria (tabella 1B). Il restante 4%, circa 400 milioni, invece, è relativo a infrastrutture in fase di progettazione non deliberate dal CIPE tra il 2002 e settembre 2013 e con iter istruttorio in corso ai sensi della legge 443/2001 (tabella 2). Fanno parte di quest'ultimo gruppo: la Linea 1 della metropolitana di Torino, Prolungamento ovest, tratta funzionale 3 Collegno (Deposito)-Cascine Vica; la metropolitana leggera automatica Metrobus di Brescia, Tratta Prealpino-Concesio; il sistema di Trasporto Rapido Costiero "Rimini Fiera-Cattolica", tratta Rimini Fs - Rimini Fiera.

Rispetto al perimetro degli interventi non presenti nel sottosistema "sistema urbani" come identificato dalla tabella 0 dell'11° Allegato al DEF 2013 (nota di aggiornamento di settembre) la maggiore voce di costo, 5,9 miliardi, riguarda interventi non riportati nell'11° Allegato ma presenti: nell'allegato 2 alla delibera 121/2001; negli allegati infrastrutture precedenti il 7° (DPEF 2009); nelle Intese Generali Quadro e atti aggiuntivi sottoscritti in data antecedente al 7° Allegato infrastrutture. Tra gli interventi di maggiore costo si segnalano il Passante ferroviario di Torino, Quadruplicamento Torino P. Susa-Stura, alcune tratte delle reti metropolitane di Milano e Napoli. Le altre due voci dell'ammontare complessivo di circa 900 milioni riguardano interventi deliberati dal CIPE ma esclusi dal perimetro CIPE di cui alle tabelle 1 e 2 dell'Allegato al DEF 2013 di aprile (Adeguamento delle stazioni e degli impianti tecnologici della tratta Piscinola-Aversa Centro e sette interventi finanziati con il Fondo Infrastrutture di cui alla delibera CIPE 51/2009 deliberati dal CIPE).

Tabella 1 – I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO - Infrastrutture, costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per regione (*Importi in Meuro*)

| Regione | Infrastruttura | Costo | Disp.tà | Fabb.gno |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Piemonte | Nodo di Torino e accessibilità ferroviaria | 1.263 | 1.263 | 0 |
| Piemonte | Torino metropolitana | 975 | 194 | 781 |
| Piemonte | Nodo di Ivrea | 112 | 0 | 112 |
| Piemonte | Nodo di Torino e accessibilità stradale: tangenziale Est e Corso Marche | 1.708 | 0 | 1.708 |
| Liguria | Genova metropolitana | 326 | 0 | 326 |
| Liguria | Nodo stradale e autostradale di Genova | 4.837 | 3.772 | 1.065 |
| Lombardia | Rete metropolitana dell'area milanese | 5.067 | 2.936 | 2.131 |
| Lombardia | Accessibilità metropolitana Fiera di Milano | 283 | 283 | 0 |
| Lombardia | Accessibilità stradale Fiera Milano | 268 | 342 | -74 |
| Lombardia | Accesso Fiera di Milano - Opere complementari | 0 | 0 | 0 |
| Lombardia | Monza metropolitana | 1.294 | 793 | 501 |
| Lombardia | Brescia Metropolitana | 959 | 777 | 182 |
| Lombardia | Infrastrutture per la mobilità sostenibile - Sistemi di trasporto lacuale | 12 | 12 | 0 |
| Friuli-V.G. | Nodo di Trieste - Penetrazione grande viabilità nord | 1.468 | 0 | 1.468 |
| Veneto | SFM Veneto - II fase e Padova SIR 2 e SIR 3 | 315 | 194 | 121 |
| Veneto | SFM Veneto - III fase | 120 | 0 | 120 |
| Veneto | Aeroporto di Vicenza | 17 | 12 | 5 |
| Veneto | Metropolitana lagunare di Venezia | 377 | 0 | 377 |
| Veneto | Risanamento laguna Venezia | 100 | 100 | 0 |
| Emilia R | Bologna – Metropolitana | 161 | 90 | 72 |
| Emilia R | Modena metropolitana | 92 | 38 | 54 |
| Emilia R. | Costa romagnola metropolitana | 237 | 113 | 124 |
| Emilia R | Edifici Carabinieri in Parma - Palazzo dei Ministeri e dell'Aranciaia | 6 | 6 | 0 |
| Emilia R | SFM metropolitano - Progetto Integrato della Mobilità Bolognese | 363 | 363 | 0 |
| Toscana | Firenze: sistema tramviario a guida vincolata (secondo lotto linea 3) | 1.025 | 655 | 370 |
| Toscana | Firenze: centro ferroviario sperimentale di Osmannoro | 105 | 105 | 0 |
| Lazio | Roma: nodo ferroviario (nodo urbano di Roma) | 1.392 | 23 | 1.369 |
| Lazio | Viabilità accessoria dell'autostrada Roma Aeroporto di Fiumicino | 145 | 151 | -7 |
| Lazio | Roma: linea C metropolitana, GRA | 4.112 | 4.114 | -2 |
| Lazio | Area dei Castelli: sistema trasporto plurimodale | 245 | 8 | 237 |
| Abruzzo | Interventi per il piano d'area emergenza in Abruzzo | 437 | 437 | 0 |
| Abruzzo | Nodi urbani Abruzzo | 10 | 0 | 10 |
| Abruzzo | Risanamento idrogeologico Abruzzo | 330 | 0 | 330 |
| Molise | Metropolitana leggera di Campobasso | 50 | 1 | 49 |
| Campania | Completamento rete metropolitana regionale campana | 6.542 | 5.069 | 1.473 |
| Campania | Tangenziale di Napoli collegamento costiero | 154 | 154 | 0 |
| Campania | Risanamento del sottosuolo dell'area urbana di Napoli | 190 | 44 | 146 |
| Puglia | Bari tangenziale - SS 16 | 267 | 0 | 267 |
| Puglia | Bari nodo ferroviario e metropolitana | 1.632 | 678 | 954 |
| Sicilia | Messina metropolitana - Interventi a sostegno della mobilità urbana | 151 | 151 | 0 |
| Sicilia | Sistemazione dei nodi urbani di Villa San Giovanni e Messina | 0 | 0 | 0 |
| Sicilia | Sistema integrato di trasporto del nodo di Catania | 1.649 | 587 | 1.061 |
| Sicilia | Nodo ferroviario di Palermo | 1.191 | 1.191 | 0 |
| NR | Programma Grandi Stazioni | 686 | 619 | 67 |
| NR | Programma Seimila campanili | 100 | 100 | 0 |
| | TOTALE | 40.771 | 25.373 | 15.397 |

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

Dall'analisi delle disponibilità finanziarie, che valuta complessivamente i finanziamenti pubblici e privati, al 31 ottobre 2013 emerge una disponibilità di 25,4 miliardi pari al 62% del costo dei "sistemi urbani". Le disponibilità indicate nell'allegato 1 alla delibera CIPE 121/2001 erano di soli 2 miliardi su un costo di 15,4 miliardi. Nell'allegato 1 alla delibera CIPE 130/2006, di aggiornamento della delibera CIPE 121/2001, sono diventate di 9,2 miliardi su un costo di 20,5 miliardi.

Nell'ambito dei finanziamenti complessivamente disponibili le risorse pubbliche ammontano a poco più di 20 miliardi pari all'80% del totale delle disponibilità, mentre le risorse private ammontano a 5 miliardi corrispondente al 20% del totale. Tra le principali infrastrutture finanziate del tutto o in parte con i capitali privati vi sono: il Programma Grandi Stazioni; il Nodo stradale di Genova e l'accessibilità stradale Fiera Milano; alcune tratte delle reti metropolitane di Torino, Milano (linee M4 e M5), Brescia (tratta Prealpino-S. Eufemia). Per una trattazione più diffusa dello stato di attuazione del Programma Grandi Stazioni si rinvia al capitolo terzo del volume *Lo stato di attuazione del Programma* (n. 94/1) a cura dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

Dall'analisi della scomposizione delle diverse fonti di finanziamento pubblico emerge che le risorse a carico dei fondi della "Legge Obiettivo", pari a circa 3,6 miliardi, rappresentano circa il 14% delle disponibilità totali e il 18% delle disponibilità pubbliche. Altri 574 milioni (circa il 2% delle disponibilità totali) sono a carico dei fondi "infrastrutture ferroviarie e stradali" (142 milioni), "revoche" (47 milioni) e "sblocca cantieri" (385 milioni dei quali 172 per la linea metropolitana M4 di Milano, 113 per la Linea 1 della metropolitana di Napoli, tratta Centro Direzionale-Capodichino-Di Vittorio, e 100 per il finanziamento del primo Programma "seimila Campanili").

Le risorse assegnate a valere sul Fondo Infrastrutture istituito dall'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112 del 2008 ammontano a 811 milioni (3,2%) mentre quelle del Fondo per lo sviluppo e la coesione ammontano a circa 1,1 miliardi (4,3%), di cui 575 milioni

destinati agli interventi del Piano Nazionale per il Sud e 513 milioni alle opere indifferibili. Le altre disponibilità pubbliche, riunite nella voce “altri finanziamenti pubblici”, ammontano a 14,3 miliardi (56,4% delle disponibilità totali) e riguardano risorse dello Stato (principalmente risorse di cui alla Legge n. 211/92), delle Regioni, degli enti locali e dell’Unione Europea.

Tabella 2 – I SISTEMI URBANI NELL’8° MONITORAGGIO - Risorse disponibili per fonte di finanziamento al 31 ottobre 2013 (*Importi in Meuro*)

| Fonti di finanziamento | Importi | % |
|--------------------------------------------------------|----------------|--------------|
| Finanziamenti pubblici | 20.364 | 80,3 |
| <i>di cui</i> | | 0,0 |
| <i>Fondi Legge Obiettivo</i> | 3.580 | 14,1 |
| <i>Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali (a)</i> | 142 | 0,6 |
| <i>Fondo "sblocca cantieri" (d)</i> | 385 | 1,5 |
| <i>Fondo revoche (e)</i> | 47 | 0,2 |
| <i>Fondo infrastrutture</i> | 811 | 3,2 |
| <i>FSC – Opere indifferibili (b)</i> | 513 | 2,0 |
| <i>FSC – Fondi Piano Nazionale per il Sud (c)</i> | 575 | 2,3 |
| <i>Altri finanziamenti pubblici (f)</i> | 14.311 | 56,4 |
| Finanziamenti privati (g) | 5.010 | 19,7 |
| Totale disponibilità | 25.373 | 100,0 |

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

(a) Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico istituito dall'articolo 32, comma 1, del D.L. 98/2011 e s.m.i.

(b) Fondo per lo sviluppo e la coesione – Opere indifferibili di cui all'art. 33, comma 3, legge n. 183/2011.

(c) Fondo per lo sviluppo e la coesione – Risorse assegnate con la delibera CIPE 62/2011 per l'attuazione del Piano nazionale per il Sud (PNS).

(d) Risorse di cui all'art. 18, comma 1, decreto-legge n. 69/2013.

(e) Risorse di cui all'articolo 32, comma 6, decreto-legge n. 98/2011.

(f) Altri finanziamenti statali, finanziamenti comunitari e locali, di Anas e RFI.

(g) Finanziamenti dei gestori privati di autostrade, metropolitane, porti, interporti, reti idriche ed energetiche.

Rispetto alla distribuzione degli interventi dei sistemi urbani sul territorio emerge una maggiore concentrazione nelle dodici regioni del Centro Nord. Il costo delle infrastrutture strategiche localizzate in tale ambito territoriale è di 27,4 miliardi di euro contro i 12,6 del Mezzogiorno. I restanti 786 milioni spettano a due programmi con interventi diffusi sul territorio nazionale: il Programma Grandi Stazioni (686 milioni), che coinvolge le stazioni di 11 città italiane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Verona, Bologna, Firenze,

Roma, Napoli, Bari e Palermo); il primo Programma Seimila Campanili (100 milioni).

Tabella 3. – **I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO** - Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per area geografica (*Importi in Meuro*)

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| Centro-Nord | 27.382 | 67,2% | 100,0% | 16.343 | 64,4% | 59,7% | 11.039 | 71,7% | 40,3% |
| Mezzogiorno | 12.603 | 30,9% | 100,0% | 8.311 | 32,8% | 65,9% | 4.291 | 27,9% | 34,1% |
| Non ripartibile | 786 | 1,9% | 100,0% | 719 | 2,8% | 91,5% | 67 | 0,4% | 8,5% |
| TOTALE | 40.771 | 100,0% | 100,0% | 25.373 | 100,0% | 62,2% | 15.397 | 100,0% | 37,8% |

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

Si tratta di valori che in termini percentuali corrispondono, rispettivamente, al 67,2% e al 30,9%, con un 1,9% di opere non ripartibili, a fronte di una distribuzione della popolazione residente pari al 65% e al 35% in base ai dati ISTAT sulla popolazione residente al 31 dicembre 2012.

Nelle regioni del centro-nord l'attenzione è stata posta principalmente sulle città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze e Roma Capitale, mentre gli interventi localizzati nel Mezzogiorno riguardano principalmente le città metropolitane di Napoli, Bari, Palermo e Catania.

Alle infrastrutture per il trasporto, metropolitane, strade e ferrovie, è riconducibile il 95% dei costi; il restante 5% riguarda interventi di edilizia pubblica (principalmente interventi del Programma Grandi Stazioni e interventi sugli edifici pubblici del piano d'area emergenza in Abruzzo) e altre opere di riqualificazione e manutenzione delle città e del territorio (principalmente interventi del primo programma “Seimila campanili”, dei programmi di risanamento della laguna di Venezia e dell'area urbana di Napoli nonché di risanamento idrogeologico dell'Abruzzo).

Rispetto all'intero costo della macro opera “sistemi urbani” le ferrovie metropolitane rappresentano il 56% del totale, pari a circa 22,8 miliardi (19,2 miliardi riguardano ferrovie metropolitane presenti nella tabella 0 del DEF 2013).

Le opere stradali rappresentano il 25%, pari a poco più di 10 miliardi. Le opere ferroviarie rappresentano invece poco meno del 14%, pari a 5,6 miliardi, mentre all'edilizia e alle altre opere spetta il restante 5,4% (2,2 miliardi).

Tabella 4. – **I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO** – Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per tipologia di opera (*Importi in Meuro*)

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| Ferrovie metropolitane | 22.826 | 56,0% | 100,0% | 15.533 | 61,2% | 68,1% | 7.293 | 47,4% | 31,9% |
| Rete stradale | 10.079 | 24,7% | 100,0% | 5.167 | 20,4% | 51,3% | 4.913 | 31,9% | 48,7% |
| Rete ferroviaria | 5.649 | 13,9% | 100,0% | 3.202 | 12,6% | 56,7% | 2.447 | 15,9% | 43,3% |
| Altra edilizia pubblica | 1.362 | 3,3% | 100,0% | 1.099 | 4,3% | 80,6% | 264 | 1,7% | 19,4% |
| Altre opere (a) | 854 | 2,1% | 100,0% | 372 | 1,5% | 43,6% | 481 | 3,1% | 56,4% |
| TOTALE | 40.771 | 100,0% | 100,0% | 25.373 | 100,0% | 62,2% | 15.397 | 100,0% | 37,8% |

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

(a) Fanno parte di questo gruppo, tra gli altri, gli interventi del primo programma "seimila campanili", dei programmi di risanamento della laguna di Venezia e dell'area urbana di Napoli nonché di risanamento idrogeologico dell'Abruzzo.

Riguardo allo stato di **avanzamento fisico** delle infrastrutture dei "sistemi urbani", in termini di costo, oltre la metà riguarda opere in fase di progettazione. Un altro 20% riguarda opere in corso e il 17,5% opere ultimate o la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013.

Tabella 5. – **I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO** – Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per livello di attuazione raggiunto (*Importi in Meuro*)

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| Progettazione | 20.632 | 50,6% | 100,0% | 6.700 | 26,4% | 32,5% | 13.932 | 90,5% | 67,5% |
| In gara | 377 | 0,9% | 100,0% | 0 | 0,0% | 0,0% | 377 | 2,4% | 100,0% |
| Affidati | 3.230 | 7,9% | 100,0% | 2.992 | 11,8% | 92,6% | 238 | 1,5% | 7,4% |
| In corso | 8.331 | 20,4% | 100,0% | 8.296 | 32,7% | 99,6% | 35 | 0,2% | 0,4% |
| Ultimati | 7.126 | 17,5% | 100,0% | 7.201 | 28,4% | 101,0% | -74 | -0,5% | -1,0% |
| Misto | 100 | 0,2% | 100,0% | 100 | 0,4% | 100,0% | 0 | 0,0% | 0,0% |
| Contratto rescisso | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Non disponibile | 975 | 2,4% | 100,0% | 85 | 0,3% | 8,7% | 890 | 5,8% | 91,3% |
| TOTALE | 40.771 | 100,0% | 100,0% | 25.374 | 100,0% | 62,2% | 15.396 | 100,0% | 37,8% |

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

Rispetto alle diverse tipologie di opere, le ferrovie metropolitane sono quelle che presentano uno stato di attuazione più avanzato: il peso della progettazione scende al 37% mentre sale al 26,5% la quota delle opere in corso e al 20% quelle delle opere ultimate.

Tabella 6 – **I SISTEMI URBANI NELL'8° MONITORAGGIO** - La ripartizione dei costi per tipologia di opera e livello di attuazione al 31 ottobre 2013 (*Importi in Meuro*)

| | Prog.ne | In gara (a) | Affidati (b) | In corso | Ultimati (c) | Altro (d) | Totale |
|-------------------------|---------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Ferrovie metropolitane | 8.379 | 377 | 3.204 | 6.060 | 4.586 | 220 | 22.826 |
| Rete stradale | 8.613 | 0 | 13 | 438 | 1.005 | 10 | 10.079 |
| Rete ferroviaria | 3.234 | 0 | 0 | 1.345 | 1.071 | 0 | 5.649 |
| Altra edilizia pubblica | 290 | 0 | 13 | 478 | 327 | 255 | 1.362 |
| Altre opere (a) | 117 | 0 | 0 | 10 | 137 | 590 | 854 |
| TOTALE | 20.632 | 377 | 3.230 | 8.331 | 7.126 | 1.075 | 40.771 |

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

(a) Fanno parte di questo gruppo, tra gli altri, gli interventi del primo programma "seimila campanili", dei programmi di risanamento della laguna di Venezia e dell'area urbana di Napoli nonché di risanamento idrogeologico dell'Abruzzo.

Tra le principali opere ultimate, o la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013, vi sono: le linee metropolitane milanesi M1, Molino Dorino-nuovo polo fieristico di Pero-Rho, e M5, tratta Garibaldi-Bignami; la metropolitana leggera automatica di Brescia, tratta Prealpino-S. Eufemia; la 1° fase funzionale, Monte Compatri/Pantano-Parco Centocelle della linea C della metropolitana di Roma (tratte T6A e T7), la tratta della metropolitana di Napoli, linea 1, tratta Dante-Garibaldi-Centro direzionale. Risultano in corso: la linea 1 della metropolitana di Torino, prolungamento sud, tratta Lingotto-Nizza-Bengasi; le nuove linee della metropolitana di Milano M4, prolungamento M5 da Garibaldi a San Siro e prolungamento M1 fino a Monza Bettola, opere collegate all'evento Expo Milano 2015; le tratte T4, San Giovanni-Malatesta, e T5, Malatesta-Teano-Alessandrino, della nuova linea C della metropolitana di Roma; alcune tratte della rete metropolitana campana; le tratte Borgo-Nesima e Giovanni XXIII-Stesicoro della Circumetnea.

3. Ulteriori strumenti di finanziamento per i sistemi urbani: il Piano città e il programma “Seimila Campanili”

Il programma “Seimila Campanili”, come già accennato in precedenza, risulta inserito nel Programma delle infrastrutture strategiche come riportato nell’aggiornamento dell’11° Allegato infrastrutture trasmesso al Parlamento il 30 settembre 2013. Il comma 9 dell’articolo 18 del decreto legge n. 69 del 2013 ha previsto la destinazione di contributi statali a favore dei piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), e a favore delle unioni composte da comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e dei comuni risultanti da fusione tra comuni, ciascuno dei quali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti:

- per interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici, compresi gli interventi per l'adozione di misure antisismiche;
- per la realizzazione e manutenzione di reti viarie e delle infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o delle reti telematiche di nuova generazione (NGN) e Wi-fi;
- per la salvaguardia e la messa in sicurezza del territorio.

Alla realizzazione di tali interventi sono destinati 100 milioni di euro per l’anno 2014, utilizzando lo stanziamento del Fondo di cui al comma 1 dell’articolo 18 (cd. “Fondo sblocca cantieri”).

La norma precisa che sono finanziabili solo gli interventi muniti di tutti i pareri, autorizzazioni, permessi e nulla osta previsti dal Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e dal relativo regolamento di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2010.

Con il decreto ministeriale 30 agosto 2013, n. 137, è stata approvata la convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l’ANCI, che ha disciplinato i criteri per l’accesso ai finanziamenti.

Le richieste di contributo finanziario dei comuni, variabili da un minimo di 500.000 euro fino ad un massimo 1.000.000 di euro per progetto, sono state presentate, tramite l’ANCI, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La norma prevedeva che ogni comune presentasse un solo progetto e che fosse prevista una deroga al limite massimo del contributo concesso, soltanto nel caso in cui le risorse finanziarie aggiuntive necessarie fossero già disponibili e spendibili da parte del comune proponente.

Sul sito web del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato pubblicato l'elenco dei 115 comuni ammessi a finanziamento, il cui decreto è stato trasmesso alla Corte dei conti.

La legge di stabilità per il 2014 (legge 147 del 2013) ha disposto un rifinanziamento di 50 milioni di euro per il 2014, che si provvederà a ripartire con un successivo decreto.

Un altro strumento specificamente destinato alle città è il “Piano nazionale per le città”, che è stato disciplinato dall'articolo 12 del decreto legge n. 83 del 2012 ed è volto alla riqualificazione delle aree urbane, specie di quelle degradate. Per l'attuazione degli interventi del Piano è stato istituito un apposito “Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città” nel quale sono confluite le risorse, non utilizzate o provenienti da revoche, relativamente ad alcuni programmi in materia di edilizia residenziale di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che ammontano a circa 224 milioni di euro. I progetti che hanno superato la selezione possono usufruire, comunque anche di un ulteriore finanziamento nazionale di 94 milioni di euro provenienti dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane.

E' in corso, sia per il programma “Seimila Campanili” che per il Piano città una verifica al fine di valutare la possibilità di destinare ulteriori risorse finanziarie non utilizzate nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013.

4. Le città e i sistemi urbani nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013

Il periodo di programmazione 2007-2013 ha visto l'introduzione del *mainstreaming* della dimensione urbana nella politica di coesione, nell'ottica di implementare un approccio integrato allo sviluppo

urbano in grado di superare i limiti della settorialità e frammentazione alle principali questioni urbane.

Il risultato è stato che circa la metà dei Programmi Operativi ha optato per un approccio verticale allo sviluppo urbano attraverso la previsione di priorità dedicate. Tra queste l'Italia, che nel proprio Quadro Strategico Nazionale per il 2007-2013 ha previsto dieci priorità strategiche, una delle quali, la Priorità 8, è espressamente dedicata alla "Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani".

Dall'analisi dei dati si nota che la Priorità 8 nell'ambito del FESR presenta lo stato di avanzamento rendicontabile più contenuto rispetto alle altre nove priorità: degli oltre 2,4 miliardi di euro di costi rendicontabili associati a 1.764 progetti, solo il 30,8% risulta attualmente pagato, rispetto al 48,3% relativo all'avanzamento totale rendicontabile dei progetti FESR. Un dato che testimonia una *performance* tutt'altro che positiva per quanto riguarda gli interventi mirati alla competitività dei centri urbani.

Tabella 7 Lo stato di attuazione dei progetti FESR 2007-2013, per Priorità

| | Priorità | N. progetti | Costo rendicontabile UE (euro) (a) | Pagamento rendicontabile UE (euro) (b) | Avanzamento rendicontabile (b/a) |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|
| 1 | Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane | 27.691 | 1.050.392.782 | 431.784.646 | 41,1% |
| 2 | Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività | 19.637 | 5.658.159.938 | 3.079.699.327 | 54,4% |
| 3 | Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo | 7.487 | 5.131.642.028 | 2.232.088.362 | 43,5% |
| 4 | Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale | 1.882 | 1.423.072.377 | 703.392.923 | 49,4% |
| 5 | Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo | 5.173 | 2.282.282.677 | 1.311.397.874 | 57,5% |
| 6 | Reti e collegamenti per la mobilità | 872 | 7.644.297.098 | 2.892.707.407 | 37,8% |
| 7 | Competitività dei sistemi produttivi e occupazione | 14.172 | 4.563.956.535 | 3.151.908.886 | 69,1% |
| 8 | Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani | 1.764 | 2.457.729.866 | 755.856.704 | 30,8% |
| 9 | Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse | 100 | 32.334.010 | 16.952.415 | 52,4% |
| 10 | Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci | 2.372 | 1.010.441.799 | 521.160.030 | 51,6% |
| Totale | | 81.150 | 31.254.309.108 | 15.096.948.574 | 48,3% |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013

Nello specifico la Priorità 8 è declinata in tre obiettivi³ finalizzati a promuovere la competitività e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani attraverso:

1. la diffusione dei servizi;
2. il miglioramento della qualità della vita (lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle marginalità);
3. il collegamento con reti (materiali e immateriali).

La suddivisione delle risorse finanziarie impiegate ed il numero di interventi risultano sbilanciati in favore del secondo obiettivo specifico. A tale scopo sono dedicati 1.240 progetti, il 70,3% del totale ascrivibile alla Priorità 8, con dei costi rendicontabili che superano il miliardo e mezzo di euro. Su numeri nettamente inferiori si attestano i progetti finalizzati alla diffusione dei servizi (22,7%) e alla creazione di reti tra città (7,0%).

Anche in questo caso, però, i dati riguardanti l'avanzamento rendicontabile confermano un ritardo diffuso: il primo obiettivo specifico è l'unico a superare il 30% attestandosi a quota 37,3%, mentre per gli obiettivi 8.1.2 e 8.1.3 si registra un avanzamento pari al 28,5% e al 23,1% rispettivamente.

Un'analisi più approfondita può essere condotta con l'osservazione dello stato di avanzamento dei progetti della Priorità 8 distinguendo l'Obiettivo Convergenza da quello Competitività.

Per quanto riguarda i costi rendicontabili la situazione appare piuttosto eterogenea. Mentre i progetti finalizzati alla diffusione dei servizi presentano un volume di risorse più o meno equivalente tra le due aree (circa 342 milioni di euro in Competitività e 373 milioni di euro in Convergenza), nell'obiettivo specifico concernente il miglioramento della qualità della vita risulta prevalere nettamente l'Area Convergenza, dove i costi ammessi ammontano a poco più di 1,3 miliardi di euro. Situazione diametralmente opposta si registra

³ Obiettivo specifico 8.1.1: sostenere la crescita e la diffusione delle funzioni urbane superiori per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento. Obiettivo specifico 8.1.2: elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione. Obiettivo specifico 8.1.3: favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza.

per i progetti mirati alla costruzione di sistemi territoriali collegati in rete (obiettivo specifico 8.1.3): in questo caso oltre 93 milioni di euro, su un totale di 146 milioni, è rivolto a progetti appartenenti all'Obiettivo Competitività.

Con riferimento all'avanzamento rendicontabile si rileva che sia per i progetti rivolti alla diffusione dei servizi sia per quelli dedicati al miglioramento della qualità della vita, le *performance* sono più elevate nell'ambito dell'Obiettivo Competitività, rispettivamente pari al 40,9% e al 40,7%, contro il dato del 34,0% e del 25,9% registrato per i medesimi obiettivi specifici ma nell'Area Convergenza. Al contrario, i progetti dedicati all'ultimo obiettivo specifico, "Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali", presentano un avanzamento rendicontabile maggiore, pari al 45,8%, all'interno dell'Obiettivo Convergenza, mentre nell'ambito dell'Obiettivo Competitività il dato si ferma al 10,4%.

Su un totale di 1.764 progetti FESR 2007-2013 rientranti nella Priorità 8, sono 1.391 i casi in cui i comuni figurano come attuatori.

Analizzando la taglia demografica di tali amministrazioni si nota un'elevata diffusione di progetti ascrivibili alla Priorità 8 nei comuni tra 20.000 e 59.999 abitanti, beneficiari di 376 interventi e nei comuni con una popolazione compresa tra i 60.000 ed i 249.999 cittadini, attuatori di 316 operazioni.

Tuttavia si contano 221 progetti in capo alle amministrazioni comunali con una popolazione inferiore a 2.000 individui, (il 15,9% del totale) e più di 100 progetti per ogni classe di ampiezza demografica successiva riportata in tabella fino alla soglia dei 20.000 abitanti

I dati relativi al costo rendicontabile mostrano che più dell'80% degli importi converge in progetti attuati da comuni con oltre 20.000 abitanti. Queste amministrazioni però presentano i livelli di avanzamento rendicontabile più contenuti, inferiori al dato medio attestato sul 20,1%, con il livello più basso, pari al 9,0%, osservabile nei comuni beneficiari con almeno 250.000 abitanti. Al contrario, i progetti ascrivibili alla Priorità 8 attuati dai comuni meno popolosi raggiungono i livelli di avanzamento rendicontabile maggiori, con

una punta del 45,2% in corrispondenza delle operazioni gestite dalle amministrazioni comunali con una popolazione compresa tra 5.000 e 9.999 abitanti.

Tabella 8 - I progetti FESR 2007-2013 ascrivibili alla Priorità 8 attuati da comuni italiani

| Classe di ampiezza demografica dei comuni attuatori | N. progetti nella Priorità 8 attuati da comuni | % di progetti | % costo rendicontabile UE | Avanzamento rendicontabile |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------|---------------------------|----------------------------|
| 0 - 1.999 | 221 | 15,9% | 4,8% | 28,2% |
| 2.000 - 4.999 | 124 | 8,9% | 4,0% | 36,3% |
| 5.000 - 9.999 | 135 | 9,7% | 3,7% | 45,2% |
| 10.000 – 19.999 | 155 | 11,1% | 6,3% | 38,6% |
| 20.000 – 59.999 | 376 | 27,0% | 25,6% | 19,3% |
| 60.000 - 249.999 | 316 | 22,7% | 33,7% | 18,6% |
| >=250.000 | 64 | 4,6% | 21,8% | 9,0% |
| Totale | 1.391 | 100,0% | 100,0% | 20,1% |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013.

4.1. L'avanzamento del FESR 2007-2013 nelle città metropolitane e nelle città medie

In questo paragrafo si forniscono gli elementi principali che hanno contraddistinto il coinvolgimento delle città nel ciclo di programmazione 2007-2013, vista la rinnovata centralità delle politiche urbane nella nuova programmazione 2014-2020, come si dirà nel paragrafo successivo.

Come per le analisi statistiche prima riportate anche in questo caso si fa riferimento al FESR, in quanto Fondo più orientato agli interventi di sviluppo urbano.

La tabella che segue mostra gli interventi del FESR, al 31 ottobre 2013, attuati nei 14 comuni capoluogo delle città metropolitane per le quali sarà destinato (bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013) un Programma Operativo Nazionale *ad hoc* nel prossimo ciclo di programmazione europea. Il testo dell'Accordo di Partenariato fa riferimento alle 10 città metropolitane delle regioni a statuto ordinario individuate tramite leggi nazionali (Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e

Reggio Calabria) ed alle 4 città metropolitane individuate nelle regioni a statuto speciale (Palermo, Messina, Catania e Cagliari).

Nonostante l'Accordo affermi che le aree siano da intendersi «non con esclusivo riferimento al territorio del comune capoluogo» e che vada incoraggiata «la costituzione di *partnership* e progetti di scala inter-comunale» non sembra ancora chiaro, data anche l'evoluzione legata al disegno di legge (approvato in prima lettura dalla Camera – A.S. 1212), che prevede l'istituzione delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, e al continuo sviluppo delle normative regionali, quali saranno effettivamente le aree destinate al nuovo PON. Spicca inoltre il caso di Trieste, non menzionata dalla bozza di Accordo di Partenariato, ma considerata “istituibile” dal predetto disegno di legge tra le città metropolitane delle regioni a statuto speciale. In questa sede pertanto, non essendo nota l'attuale perimetrazione delle città metropolitane come prima anticipato, le analisi riguardano i 14 capoluoghi delle città metropolitane considerate dalla bozza dell'Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 ed i 10.163 progetti su di essi localizzati.

Tabella 9 Interventi POR, PON e POIN FESR 2007-2013 localizzati nelle città metropolitane italiane

| Città metropolitane | N. progetti | Costo rendicontabile UE (euro) (a) | Pagamento rendicontabile UE (euro) (b) | Avanzamento rendicontabile (b/a) |
|---------------------|---------------|------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------|
| Bari | 1.061 | 571.500.015 | 266.000.378 | 46,5% |
| Bologna | 122 | 184.689.257 | 83.923.189 | 45,4% |
| Cagliari | 160 | 119.559.546 | 60.083.828 | 50,3% |
| Catania | 720 | 449.291.235 | 205.041.954 | 45,6% |
| Firenze | 471 | 416.970.356 | 261.602.918 | 62,7% |
| Genova | 1.126 | 239.114.319 | 140.907.787 | 58,9% |
| Messina | 384 | 173.879.914 | 103.648.248 | 59,6% |
| Milano | 108 | 235.304.911 | 134.748.278 | 57,3% |
| Napoli | 2.159 | 2.394.949.549 | 882.471.197 | 36,8% |
| Palermo | 1.347 | 1.356.084.567 | 858.146.305 | 63,3% |
| Reggio Calabria | 452 | 275.929.274 | 99.923.078 | 36,2% |
| Roma | 605 | 240.278.539 | 149.705.315 | 62,3% |
| Torino | 1.332 | 380.665.818 | 221.272.271 | 58,1% |
| Venezia | 116 | 108.687.095 | 83.726.287 | 77,0% |
| Totale* | 10.163 | 7.146.904.392 | 3.551.201.033 | 49,7% |

*Dato al netto dei progetti con localizzazione non ascrivibile ad un singolo comune.

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati OpenCoesione aggiornati al 31.10.2013

La suddivisione per aree tematiche a cui si rivolgono i progetti localizzati nei 14 comuni mostra come le percentuali maggiori di interventi siano ascrivibili alla ricerca ed innovazione (34,5%) e allo sviluppo dell'agenda digitale (26,5%).

Il peso in termini di costi, però, mostra una situazione notevolmente diversa. A dispetto di un numero di progetti pari all'1,1%, i costi rendicontabili più elevati si registrano per interventi rientranti nell'ambito dei trasporti e delle infrastrutture a rete, ai quali corrisponde il 38,5% dei costi totali. Tale dato, che indica un'elevata taglia finanziaria dei progetti inerenti la mobilità, non sorprende vista la natura delle azioni richieste per questa tipologia di temi. Allo stesso modo non sorprende il dato relativo ai costi esigui dei progetti riguardanti l'agenda digitale: rispetto a un numero di interventi pari a più di un quarto del totale, il costo rendicontabile si attesta sul 2,5%.

Risulta estremamente eterogenea la situazione relativa all'avanzamento rendicontabile. Valori elevati si osservano per i progetti finalizzati all'attrazione culturale, naturale e turistica e all'agenda digitale, con un avanzamento rendicontabile del 68,6% e del 67,1% rispettivamente. Al contrario, i livelli di avanzamento più contenuti si registrano in corrispondenza dei progetti dedicati al rinnovamento urbano e rurale (10,9%). Più di un quinto (23,2%) dei progetti relativi a questa tematica non è stato avviato, ma la percentuale maggiore di progetti non ancora avviati riguarda la mobilità (30,4%).

Una certa eterogeneità si registra anche in relazione alla percentuale di costo rendicontabile dei progetti non avviati che, rispetto a una media pari al 19,4%, raggiunge il valore più elevato, pari al 64,3%, per i progetti di rinnovamento urbano e rurale. Dati superiori alla media si registrano anche per le azioni dedicate ai trasporti ed alle infrastrutture a rete (24,4%) ed all'efficientamento energetico (25,4%).

Analizzando la suddivisione dei progetti per classe di costo rendicontabile, si nota che il 76,7% dei progetti ha un costo inferiore a 150.000 euro ed il 13,5% ha un costo compreso tra i

150.000 ed i 500.000 euro. Si tratta dunque del 90,2% delle operazioni complessive, che però incidono sul costo rendicontabile totale solo per una percentuale pari al 9,1%. La porzione maggiore dei costi è rappresentata dai progetti appartenenti alle classi superiori ai 10 milioni di euro che, seppure in termini numerici costituiscono l'1,0% degli interventi, hanno un peso sul costo rendicontabile pari al 64,3% del totale.

Analizzando lo stato di avanzamento rendicontabile dei progetti, in relazione alla fascia di costo nella quale rientra ciascuna operazione, si osserva come le uniche classi a mostrare indici superiori alla media, pari al 49,7%, sono quella corrispondente ai "micro interventi" fino a 150.000 euro (55,8%) e quella associata agli interventi di taglia compresa tra i 10 e 50 milioni di euro (62,9%).

Una situazione diversa si osserva in relazione ai progetti non avviati: l'unica classe di costo che presenta un dato inferiore alla media (6,1%) è quella dei progetti con un costo inferiore a 150.000 euro, dove la percentuale di progetti non partiti si attesta sul 4,8%. Nelle altre classi si registrano valori superiori alla media, con il picco massimo, pari al 36,4%, registrato per gli interventi che superano i 50 milioni di euro.

In corrispondenza di quest'ultima classe si osserva anche il dato più elevato in termini di costo rendicontabile dei progetti non avviati, pari al 32,0%.

Viste le caratteristiche principali riguardanti i progetti FESR 2007-2013 localizzati nelle città metropolitane, appare utile effettuare un confronto con gli interventi concentrati nelle città medie, considerate anch'esse nella bozza di Accordo di Partenariato come destinatarie della strategia urbana 2014-2020.

Ad oggi non esiste una definizione univoca per le città medie in Italia, tuttavia, appurata la rilevanza di tale insieme di comuni alla luce del loro ruolo strategico per il prossimo ciclo di programmazione comunitaria, è stata sviluppata dal Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel una prima identificazione delle città medie italiane in base a criteri demografici ed economico-

produttivi dei comuni italiani, senza tralasciare i “ruoli” funzionali ed amministrativi da questi rivestiti⁴. Sono state individuate pertanto 105 città medie, l'1,3% delle amministrazioni comunali italiane, nelle quali vivono 9.312.740 cittadini, il 15,6% della popolazione nazionale.

Dal confronto dei progetti localizzati nelle città metropolitane e nelle città medie, si nota che in termini numerici le città medie ospitano un volume maggiore di interventi: 12.574 rispetto ai 10.163 delle città metropolitane. Si tratta di progetti generalmente di taglia finanziaria più contenuta, raggiungendo un costo totale pari a circa 4,5 miliardi di euro, rispetto agli oltre 7 miliardi dei progetti delle città metropolitane. A dispetto dei costi inferiori, lo stato di avanzamento rendicontabile dei progetti localizzati nelle città medie si attesta sul 45,9%, 3,8 punti percentuali in meno rispetto al livello registrato per i progetti delle città metropolitane.

I temi più diffusi tra i progetti localizzati nelle città medie sono ancora una volta legati all'agenda digitale e alla ricerca, tematiche che, considerate congiuntamente, riguardano più della metà degli interventi.

Da un punto di vista finanziario, invece, i progetti con i costi ammessi maggiori sono quelli relativi ai trasporti ed alle infrastrutture a rete, che rappresentano il 28,1% del costo rendicontabile totale. Da sottolineare anche il dato relativo ai progetti per l'innovazione e la ricerca, a quota 21,9%, e quelli per il rinnovamento urbano e rurale, all'11,4%. Inoltre alle azioni per la tutela ambientale corrisponde il 9,9% dei costi complessivi,

⁴ I risultati della ricerca sono stati pubblicati nel documento realizzato dal Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel nel 2013 “L'Italia delle città medie” disponibile nella sezione “Comuni analytics” del portale del Centro (<http://www.centrodocumentazionecomuni.it/comuni-analytics/i-quaderni-dei-comuni>). La bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 non identifica in modo univoco le città medie, bensì afferma soltanto in modo generico che nelle città medie e nei poli urbani regionali, ossia le «aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i comuni capoluogo di regione e provincia)» interverranno i POR 2014-2020 in attuazione dell'Agenda urbana.

nonostante il numero di progetti relativi a tale tematica sia pari al 2,3%.

Il livello di avanzamento rendicontabile dei diversi progetti risulta estremamente eterogeneo con il punto di minimo rilevato in corrispondenza dei progetti legati al rinnovamento urbano e rurale (19,5%). Al contrario gli stati più avanzati si osservano per le azioni dedicate alla competitività per le imprese (80,3%).

Dei progetti localizzati nelle città medie quelli ancora non avviati sono il 10,9%, con dei picchi in corrispondenza degli interventi di mobilità (25,2%), efficientamento energetico (24,6%), nonché rinnovamento urbano e rurale (24,5%).

Il peso dei progetti non avviati in termini di costi rendicontabili è nelle città medie pari al 17,5%, ma tale dato risulta particolarmente elevato per le attività inerenti l'energia (26,0%), il rinnovamento urbano e rurale (25,9%), la tutela ambientale (24,0%), i trasporti (23,1%) e l'agenda digitale (20,2%).

L'analisi della taglia finanziaria dei progetti localizzati nelle città medie conduce a risultati simili a quelli osservati per le città metropolitane. Anche per le città medie, più del 90% degli interventi rientra nelle due classi di costo rendicontabile più basso, ossia inferiore a 500.000 euro (il 79,7% dei progetti ha un costo inferiore a 150.000 euro e l'11,6% ha un costo compreso tra i 150.000 ed i 500.000 euro). In modo complementare è esiguo il numero di azioni che oltrepassa la soglia dei 50 milioni di euro di costi ammessi: si tratta infatti dello 0,1% della totalità degli interventi localizzati nelle città medie.

L'analisi dell'avanzamento rendicontabile dimostra che i livelli più elevati si osservano nella classe di costo più bassa, quella dei "micro interventi", dove l'avanzamento è del 64,1%, e in quella con un costo compreso tra 10 e 50 milioni di euro, dove il 55,6% dei costi risulta pagato. Al contrario, i dati nettamente più contenuti, rispetto anche alle media del 45,9% registrata per gli interventi localizzati nelle città medie, si osserva nella classe tra 5 e 10 milioni di euro ed in quella di costo maggiore (oltre 50 milioni di euro),

dove l'avanzamento rendicontabile si ferma al 36,4% ed al 37,9% rispettivamente.

Come prima accennato tra i progetti localizzati nelle città medie, poco più di 1 su 10 non è partito (10,9%). Fatta eccezione per i “micro interventi” fino a 150.000 euro e per quelli con i costi ammessi compresi tra 10 e 50 milioni di euro, le percentuali di progetti non avviati risultano superiori alla media per tutte le classi di costo, con il livello più elevato osservabile nella classe di progetti con un costo superiore ai 50 milioni di euro dove un intervento su due è ancora fermo ai blocchi di partenza (50,0%). A questo dato corrisponde una percentuale di costo rendicontabile dei progetti non partiti pari al 35,5%, nettamente superiore alla media che si attesta sul 17,5%.

5. La programmazione 2014-2020 e l'opzione strategica “città”

Il 9 dicembre 2013, come concordato tra il Ministro per la Coesione Territoriale e il Commissario per gli Affari Regionali, l'Italia ha inviato alla Commissione europea la bozza di Accordo di Partenariato nella quale si definiscono la strategia e le modalità con le quali impiegare i fondi europei per la coesione durante il ciclo di programmazione 2014-2020.

Il testo è il risultato di un processo che si è aperto nel dicembre 2012 con il documento di indirizzo “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, presentato al Consiglio dei Ministri dal Ministro per la Coesione Territoriale d'intesa con il Ministro del Lavoro e il Ministro delle Politiche Agricole, Forestali e Alimentari, che ha dato il via ai lavori ed al confronto per la preparazione a livello nazionale del ciclo di programmazione 2014-2020. Il documento individuava 4 missioni/obiettivi all'interno delle quali declinare le priorità tematiche dell'Unione europea ispirate allo «sviluppo sostenibile, inclusivo e intelligente»:

1. lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
2. valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
3. qualità della vita e inclusione sociale;
4. istruzione, formazione e competenze.

Infine il documento “Metodi e obiettivi” faceva riferimento anche a 3 opzioni strategiche sulle quali orientare l’impiego dei Fondi, ossia “Mezzogiorno”, “Città” e “Aree Interne”. L’opzione “Città” veniva affrontata dal Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, istituito dall’art. 12 bis del decreto legge n. 83 del 2012.

La prima bozza di Accordo di Partenariato è stata presentata alla Commissione europea dal Governo italiano il 9 aprile 2013. Nell’audizione del 19 novembre 2013, presso la Camera dei Deputati, il Ministro Trigilia, affrontando il tema del futuro ciclo di programmazione, ha dichiarato che la Commissione europea, apprezzando il lavoro svolto, «ha segnalato tuttavia la necessità di una maggiore concentrazione degli interventi previsti attraverso un accorpamento delle azioni e di un approfondimento del quadro strategico nell’ambito del quale collocare gli obiettivi tematici». A tal proposito, in una nota dell’11 dicembre 2013, illustrativa della bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre scorso, pubblicata dal Ministero per la Coesione Territoriale, si legge che le osservazioni della Commissione, insieme a «convincimenti maturati autonomamente dopo una ricognizione delle principali criticità condotta nella fase immediatamente successiva all’insediamento del nuovo Governo», hanno prodotto la necessità di effettuare alcune modifiche «nel governo complessivo dei fondi europei al fine accrescerne l’efficienza e l’efficacia». Sono state pertanto delineate due linee di azione sulle quali ripensare la gestione dei fondi: favorire una concentrazione programmatica, incanalando le risorse disponibili su «pochi obiettivi ben definiti» e rafforzare le responsabilità del Governo definendo le priorità d’intervento.

Sul versante delle risorse la ripartizione dei fondi relativi al prossimo ciclo di programmazione europeo 2014-2020 è stata definita dopo un lungo processo di negoziazione istituzionale avviato nell’ottobre 2011 dalla Commissione europea.

In seguito a circa 2 anni di discussione tra il Consiglio e il Parlamento, il 20 novembre 2013 la plenaria di Strasburgo ha approvato il bilancio del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, rispettando le condizioni inserite nella risoluzione del 3 luglio 2013.

Secondo quanto riporta la Commissione europea, all'interno dell'ampio quadro finanziario relativo ai prossimi sette anni, il totale delle allocazioni dedicate alla politica di coesione ammonta a più di 350 miliardi di euro, circa un terzo del bilancio UE.

Nel computo della ripartizione dei fondi tra i diversi Stati membri, al termine del negoziato sul QFP 2014-2020, all'Italia spettano 32.268 milioni di euro, di cui le risorse destinate alla cooperazione territoriale sono 1.137 milioni di euro e quelle dedicate al fondo per gli indigenti ammontano a 659 milioni di euro. Dei fondi strutturali, che cubano 31.131 milioni di euro, la quota più consistente è destinata alle regioni meno sviluppate (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia), per le quali sono stati stanziati 22.334 milioni di euro, circa il triplo delle allocazioni previste per le regioni più sviluppate (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, P.A. Bolzano, P.A. Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Umbria e Marche) pari a 7.695 milioni di euro.

Della parte restante dei fondi ne beneficeranno le regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna), alle quali sono destinati 1.102 milioni di euro.

A tal proposito si riporta l'elenco degli 11 obiettivi tematici (OT), individuati dalla proposta di Regolamento UE, per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, seguito da due tabelle nelle quali è indicata l'allocazione, in termini percentuali, dei fondi strutturali per i singoli obiettivi e l'assistenza tecnica:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura;
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;

8. Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione;
10. Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente;
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

Tabella 10.a Allocazione dei fondi strutturali tra gli obiettivi tematici per il ciclo di programmazione 2014-2020, come individuati dal Regolamento comune (percentuale di riga)

| Obiettivi tematici | Regioni più sviluppate | Regioni in transizione | Regioni meno sviluppate | Totale |
|---------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|---------------|
| OT1 | 33,2% | 4,2% | 62,5% | 100,0% |
| OT2 | 18,0% | 4,0% | 78,0% | 100,0% |
| OT3 | 19,1% | 5,3% | 75,6% | 100,0% |
| OT4 | 25,8% | 4,6% | 69,6% | 100,0% |
| OT5 | 15,6% | 4,0% | 80,4% | 100,0% |
| OT6 | 9,0% | 3,4% | 87,7% | 100,0% |
| OT7 | 0,0% | 0,0% | 100,0% | 100,0% |
| OT8 | 35,9% | 4,6% | 59,5% | 100,0% |
| OT9 | 25,3% | 4,1% | 70,6% | 100,0% |
| OT10 | 32,6% | 5,4% | 62,0% | 100,0% |
| OT11 | 35,7% | 7,3% | 57,0% | 100,0% |
| <i>Ass. tecnica</i> | <i>28,2%</i> | <i>4,4%</i> | <i>67,4%</i> | <i>100,0%</i> |
| Totale | 24,3% | 4,3% | 71,3% | 100,0% |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Ministero per la Coesione Territoriale, dicembre 2013.

Tabella 10.b Allocations dei fondi strutturali tra gli obiettivi tematici per il ciclo di programmazione 2014-2020, come individuati dal Regolamento comune (percentuale di colonna)

| Obiettivi tematici | Regioni più sviluppate | Regioni in transizione | Regioni meno sviluppate | Totale |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|---------------|
| OT1 | 14,0% | 10,0% | 9,0% | 10,3% |
| OT2 | 4,3% | 5,3% | 6,4% | 5,8% |
| OT3 | 12,2% | 18,8% | 16,5% | 15,5% |
| OT4 | 10,6% | 10,6% | 9,8% | 10,0% |
| OT5 | 1,7% | 2,5% | 3,1% | 2,7% |
| OT6 | 3,3% | 6,9% | 10,9% | 8,9% |
| OT7 | 0,0% | 0,0% | 7,6% | 5,4% |
| OT8 | 19,3% | 13,8% | 10,9% | 13,0% |
| OT9 | 10,6% | 9,6% | 10,0% | 10,1% |
| OT10 | 17,3% | 15,9% | 11,2% | 12,9% |
| OT11 | 2,8% | 3,2% | 1,5% | 1,9% |
| <i>Ass. tecnica</i> | <i>3,9%</i> | <i>3,4%</i> | <i>3,2%</i> | <i>3,4%</i> |
| Totale | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Ministero per la Coesione Territoriale, dicembre 2013.

I nuovi regolamenti per la politica di coesione interpretano il più forte ruolo che l'Unione europea chiede di dare alle città nell'impiego dei fondi comunitari 2014-2020. Questo ruolo rafforzato è stato colto dall'Italia, che inizialmente, nel documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", sottolineava di voler puntare sulle città come una delle tre opzioni strategiche della nuova programmazione, in quanto la carenza di innovazione produttiva e sociale che caratterizza il Paese può essere contrastata proprio a partire da una politica di sviluppo che porti il proprio baricentro sulle aree urbane.

Anche il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) nel documento "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda urbana" ipotizzava l'opportunità di creare, per il prossimo ciclo di programmazione, un Programma Nazionale per le città metropolitane ed allo stesso tempo dedicare uno "spazio per le città medie titolari di importanti funzioni urbane" all'interno dei Programmi Regionali.

Le indicazioni dell'UE di considerare le città come uno dei temi cardine nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale, si sono infine tradotte in Italia in una strategia specifica per le aree urbane contenuta nella bozza dell'Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013. In tale documento vengono riproposti (in quanto già individuati nel documento "Metodi e obiettivi...") i tre «*driver* di sviluppo» che compongono la strategia comune dell'Agenda urbana, ossia «ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili (...) rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita»:

1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;
2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati;
3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.

Oltre ai suddetti tre *driver* tematici è previsto che ciascuna regione ne identifichi un quarto in base alla propria programmazione in essere ed alle esigenze del proprio territorio.

Nonostante il ciclo 2007-2013 sia in fase conclusiva (anche se mancano da spendere ancora il 47% delle risorse) non stupisce che siano ancora oggetto di discussione alcuni dettagli circa le modalità con le quali incastonare il tema dell'Agenda urbana all'interno del prossimo ciclo di programmazione.

Primo tra tutti l'identificazione delle aree urbane. Secondo la bozza dell'Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013 l'Agenda urbana si indirizzerà su due tipologie di territori: da un lato le città metropolitane in senso stretto, alle quali verrà dedicato un Programma Operativo Nazionale "Città metropolitane" plurifondo (FESR e FSE) senza precludere a tali aree di accedere ad interventi POR e dall'altro le città medie insieme ai poli urbani regionali⁵,

⁵ «Aree urbane densamente popolate che costituiscono i poli di erogazione di servizi – essenziali e di rango elevato – per aree vaste significative (in primo luogo i comuni capoluogo di regione e provincia)», Accordo di Partenariato 9 dicembre 2013.

territori nei quali interverranno esclusivamente i POR. Per la delimitazione delle città metropolitane la bozza dell'Accordo di Partenariato fa esplicito riferimento alla legge nazionale, ed in particolare al TUEL ed alla legge n. 42/2009, per le 10 città delle regioni a statuto ordinario (Roma Capitale, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), ed alle leggi regionali per 4 città delle regioni a statuto speciale (Cagliari, Catania, Messina e Palermo), incoraggiando la cooperazione intercomunale e precisando che la programmazione debba coinvolgere le intere aree e non soltanto i comuni capoluogo. Tuttavia, alla luce del totale fermento che sta caratterizzando l'iter normativo di attuazione delle città metropolitane nelle regioni a statuto ordinario (in conseguenza del disegno di legge cui prima si faceva riferimento - A.S. 1212) e di istituzione delle città metropolitane nelle regioni a statuto speciale (leggi regionali su impulso della normativa nazionale) non è possibile ad oggi identificare una perimetrazione esatta di tali aree che andranno a beneficiare del nuovo PON a loro dedicato. Allo stesso modo per le città medie, non esistendo una definizione univoca di tali territori, si potrebbe incappare in ritardi nella definizione dei soggetti beneficiari dei fondi, che potrebbero comportare attribuzioni di responsabilità non totalmente aderenti e calibrate rispetto alle reali esigenze e potenzialità dei territori.

Il secondo elemento di dibattito inerisce le risorse da dedicare all'Agenda urbana: il documento "Metodi e obiettivi" riportava l'indicazione del *Position Paper* della CE per la programmazione 2014-2020 per lo sviluppo urbano in Italia in merito alla necessità di "adottare un approccio multifondo". Come prima detto la bozza di Accordo di Partenariato per il PON Città metropolitane conferma la composizione plurifondo del Programma, tuttavia ad oggi ancora non è stato definito l'ammontare delle risorse dedicate all'interno di ciascun fondo. Secondo una simulazione presente nel documento del DPS intitolato "L'Agenda urbana nella programmazione 2014-2020" del 31 ottobre 2013, si potrebbe ipotizzare una dotazione di 1,1 miliardi di euro (senza cofinanziamento) per il FESR, mentre

ancora non è stata resa nota l'eventuale dotazione per l'Agenda urbana ascrivibile al FSE.

6. Le opportunità per gli interventi di sviluppo urbano nella programmazione dei fondi europei e negli altri strumenti di finanziamento

La Commissione Europea ha predisposto una “scheda informativa”, finalizzata ad evidenziare gli elementi chiave dello sviluppo urbano sostenibile integrato nella politica di coesione 2014-2020 contenuti nel nuovo Regolamento (Ue) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

La Commissione evidenzia nel documento gli elementi differenziali della nuova programmazione rispetto al periodo 2007-2013, che ne caratterizzano i punti qualificanti.

La caratteristica più rilevante che qualifica la nuova programmazione è l'approccio integrato rafforzato per affrontare le sfide urbane. L'articolo 8 del regolamento concernente il FESR per il periodo 2007-2013 già prevedeva la possibilità di ricorrere allo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili. Nel periodo 2014-2020, il FESR (articolo 7, comma 1, del regolamento 1301/2013) sostiene, nell'ambito dei programmi operativi, lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, tenendo anche conto dell'esigenza di promuovere i collegamenti tra aree urbane e rurali; si prevede, inoltre, (comma 2) che lo sviluppo urbano sostenibile è intrapreso per mezzo degli investimenti territoriali integrati di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013 o per mezzo di un programma operativo specifico, o di un asse prioritario specifico conformemente all'articolo 96,

paragrafo 1, primo comma, lettera c), del regolamento (UE) n. 1303/2013.

La progettazione di strategie pienamente integrate si avvale della combinazione di risorse di vari assi prioritari e dei programmi operativi. Anche il Fondo sociale europeo (FSE) nella nuova programmazione, potrà contribuire a questo tipo di azioni in quanto l'articolo 12 del regolamento consente a tale fondo, tra l'altro, di *sostenere strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo in aree urbane e rurali, come prevedono gli articoli 32, 33 e 34 del regolamento (UE) n. 1303/2013, i patti territoriali e le iniziative locali per l'occupazione, inclusa l'occupazione giovanile, l'istruzione e l'inclusione sociale, nonché gli investimenti territoriali integrati (ITI) di cui all'articolo 36 del regolamento (UE) n. 1303/2013*". E ancora il comma 2 recita: *"Come integrazione agli interventi del FESR di cui all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, l'FSE può contribuire allo sviluppo urbano sostenibile grazie a strategie che prevedono azioni integrate finalizzate ad affrontare i problemi economici, ambientali e sociali che devono affrontare le aree urbane individuate dagli Stati membri in base ai principi di cui ai rispettivi accordi di partenariato."*

Le azioni strategiche integrate possono interessare varie tipologie di città e di aree urbane, pertanto l'approccio integrato potrà essere funzionale al finanziamento di azioni diverse a seconda degli ambiti interessati (che potranno coincidere con i quartieri, le aree metropolitane, ma anche ambiti più ampi).

In sostanza l'obiettivo dello sviluppo urbano sta entrando in una nuova stagione che necessita di un importante momento di coinvolgimento e diffusione della conoscenza. Ad esempio il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato una azione attraverso la quale cercare di mettere in rete le città che hanno partecipato a programmi di riqualificazione urbana in vista del prossimo periodo di programmazione economica, con l'obiettivo di fondo di riattivare la *Rete delle Città Urban Italia* per fare il punto su scenari attuali e futuri in tema di sostegno allo sviluppo urbano. Recentemente 42 città che hanno partecipato a Urban I, Urban II e Urban Italia si sono incontrate proprio per discutere delle principali

iniziative urbane nazionali in corso (tra cui il Programma Seimila Campanili, il Piano Città e l'Agenda urbana) e di altri programmi europei, ad esempio Urbact ed Espon, che vedono coinvolti numerosi comuni italiani.

Lo sviluppo urbano sostenibile per mezzo di strategie che prevedono azioni integrate per far fronte alle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali che si pongono nelle aree urbane, è parte degli obiettivi dei Fondi Strutturali Europei, insieme all'incremento occupazionale.

Un aspetto importante in questa fase potrebbe essere legato al ruolo dei progetti finalizzati agli "investimenti territoriali integrati" e delle azioni che rispondono all'obiettivo di "Sviluppo locale di tipo partecipativo". Tali progetti potrebbero creare delle sinergie anche con le risorse stanziabili disponibili, sia pubbliche che private, e potrebbero essere applicate a varie tipologie di azioni nelle aree urbane.

Si pensi, ad esempio, all'importanza del recupero, della riqualificazione e dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente nelle aree urbane, quali settori dinamici in grado di determinare positivi effetti sulla qualità del vivere urbano oltreché un certo impatto occupazionale. In tale ambito, la nuova programmazione potrebbe creare nuove opportunità per la definizione di azioni in grado di integrare:

- i fondi strutturali europei 2014-2020;
- le risorse private e pubbliche che autonomamente intraprendono attività di riqualificazione edilizia e di efficientamento energetico nelle città italiane;
- le quote addizionali in termini di finanziamento previste dagli investimenti territoriali integrati (ITI) e per lo "sviluppo locale di tipo partecipativo".

Tale modello integrato potrebbe sviluppare una innovativa azione di partnership pubblico-privato diffusa e di valorizzazione delle risorse potenziali disponibili. Nell'ambito della riqualificazione urbana, infatti, le risorse sono disperse tra tanti piccoli interventi

incentivati, che restano distribuite sui singoli contribuenti e non valorizzate nel loro insieme. Altrettanto disperso risulta il mercato delle piccole attività di manutenzione svolte dalle pubbliche amministrazioni in uno stesso territorio. Tali risorse potrebbero essere parte di un piano di riqualificazione più ampio, che può essere integrato dai nuovi fondi europei che si rivolgono alla città, un progetto integrato pubblico e privato, plurifondo, anche in coerenza con i principi fissati dai nuovi regolamenti europei sul partenariato pubblico – privato.

LA SELEZIONE DELLE PRIORITÀ E LA RIPROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE DELLA “LEGGE OBIETTIVO”

1. Premessa

L'evoluzione della normativa in materia di infrastrutture strategiche negli ultimi anni ha evidenziato la necessità di concentrare le risorse su un novero più circoscritto di interventi prioritari nell'ambito del Programma (PIS). La progressiva diminuzione delle risorse finanziarie pubbliche disponibili ha reso improcrastinabile l'esigenza di un migliore utilizzo degli stanziamenti nell'ottica di una migliore efficacia ed efficienza della spesa. Per tale ragione, l'individuazione di un numero più limitato di interventi prioritari è stata accompagnata dalla riprogrammazione delle risorse finanziarie disponibili, non solo a seguito di una riduzione dei fondi stanziati, ma anche in conseguenza della definizione di meccanismi di revoca delle risorse non utilizzate.

Il presente approfondimento è volto, in primo luogo, ad analizzare le modalità di selezione delle priorità, alla luce delle ultime innovazioni normative e dei più recenti documenti programmatici trasmessi dal Governo. In secondo luogo si analizzerà la riprogrammazione che ha interessato le principali fonti che concorrono a finanziare le infrastrutture strategiche, comprese quelle di nuova istituzione, e l'applicabilità di alcuni meccanismi di revoca disciplinati dalla normativa vigente.

2. La selezione delle priorità

L'art. 41, comma 1, del decreto legge n. 201 del 2011, attraverso la sostituzione dei commi 1-*bis* ed 1-*ter* dell'art. 161 del decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), ha modificato le modalità ed i criteri di programmazione delle opere strategiche prevedendo che, nell'ambito del PIS, il Documento di finanza pubblica individui, su

proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), l'elenco delle infrastrutture da ritenersi prioritarie sulla base dei seguenti criteri generali:

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

La norma prevede anche che il Documento di finanza pubblica indichi, per le infrastrutture prioritarie individuate, le opere da realizzare, il cronoprogramma di attuazione, le fonti di finanziamento della spesa pubblica, la quantificazione delle risorse da finanziare con capitale privato.

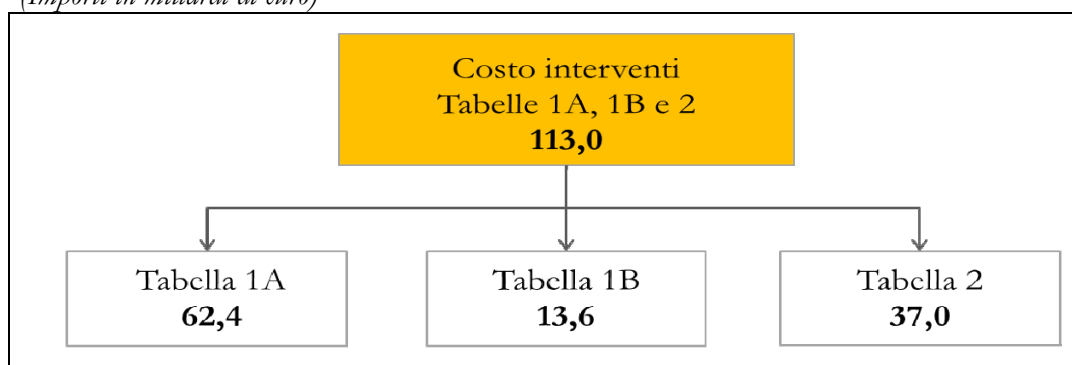
Sia le linee guida del Programma delle infrastrutture strategiche allegato al Documento di economia e finanza 2012, sia l'aggiornamento del Programma delle infrastrutture strategiche trasmesso al Parlamento nel mese di ottobre 2012 hanno richiamato la nuova disciplina per la definizione delle infrastrutture prioritarie riportando gli esiti di una ricognizione sullo stato di avanzamento e sull'effettiva valenza strategica degli interventi.

2.1. Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture

L'aggiornamento dell'11° Allegato Infrastrutture al DEF 2013, trasmesso al Parlamento il 30 settembre 2013, reca, oltre all'aggiornamento complessivo del Programma (Tabella 0), articolato per categorie di intervento, tre tabelle che, in base a quanto riportato nel documento, raggruppano: una selezione di interventi deliberati dal CIPE, tra il 2002 e settembre 2013, in fase di realizzazione (Tabella 1A); una selezione di interventi deliberati dal CIPE, tra il 2002 e settembre 2013, in istruttoria (Tabella 1B); una selezione di interventi in fase di progettazione non inclusi nel perimetro "deliberati CIPE", tra il 2002 e settembre 2013, con iter istruttorio in corso ai sensi della legge n. 443 del 2001 (Tabella 2). Le tre tabelle, anche se non esplicitate nel documento, sembrano comprendere un gruppo di infrastrutture "prioritarie" in base ai tre criteri indicati dall'articolo 41, comma 1, del D.L. 201/2011 precedentemente menzionati come risulta dall'analisi dei dati dell'8°

rapporto. In base ai dati dell'ottavo monitoraggio, il costo aggiornato al 31 ottobre 2013 dell'insieme degli interventi compresi nelle Tabelle 1A, 1B e 2 è di 113 miliardi e rappresenta quote del 30% rispetto all'intero Programma e del 40% rispetto al perimetro degli interventi presenti nella tabella 0.

Schema 1. - **Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture** - Costo delle infrastrutture "prioritarie" come ricostruito nell'8° monitoraggio
(Importi in miliardi di euro)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

Il costo degli interventi riuniti nella Tabella 1A, ovvero quelli con un livello di attuazione più avanzato, è pari a 62,4 miliardi di euro (il 55% del costo dell'insieme delle infrastrutture "prioritarie"). Gli interventi riuniti nella Tabella 1B hanno un costo di 13,6 miliardi (12%) e quelli della Tabella 2 invece costano 37 miliardi (33%). Rispetto alla distribuzione territoriale il 65,2% dei costi riguarda infrastrutture localizzate nelle regioni del centro-nord contro il 33,3% del mezzogiorno e l'1,5% degli interventi non ripartibili.

Tabella 1. - **Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture** - Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per area geografica - (Importi in Meuro)

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|-----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| Centro-Nord | 73.630 | 65,2% | 100,0% | 51.943 | 64,2% | 70,5% | 21.687 | 60,8% | 29,5% |
| Mezzogiorno | 37.664 | 33,3% | 100,0% | 23.727 | 33,2% | 63,0% | 13.937 | 39,0% | 37,0% |
| Non ripartibile | 1.662 | 1,5% | 100,0% | 1.595 | 2,6% | 96,0% | 67 | 0,2% | 4,0% |
| TOTALE | 112.956 | 100,0% | 100,0% | 77.265 | 100,0% | 68,4% | 35.691 | 100,0% | 31,6% |

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

Il perimetro delle infrastrutture “prioritarie”, al pari dell’intero Programma, contempla prevalentemente strade, ferrovie e metropolitane. All’insieme di queste tre tipologie di infrastrutture per il trasporto è riconducibile il 90% dei costi e l’87% delle disponibilità. Al Mo.S.E. sono attribuiti il 5% dei costi e il 6% delle disponibilità, mentre il restante 5% dei costi e il 7% delle disponibilità riguardano altre infrastrutture inserite nel Programma.

Tabella 2. – **Le priorità indicate nell’11° Allegato infrastrutture - Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per tipologia di opera - (Importi in Meuro)**

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|------------------------|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|-------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| Rete stradale | 69.808 | 61,8 | 100,0 | 48.287 | 62,5 | 69,2 | 21.521 | 60,3 | 30,8 |
| Rete ferroviaria | 22.099 | 19,6 | 100,0 | 9.795 | 12,7 | 44,3 | 12.304 | 34,5 | 55,7 |
| Ferrovie metropolitane | 9.140 | 8,1 | 100,0 | 8.126 | 10,5 | 88,9 | 1.014 | 2,8 | 11,1 |
| Porti e interporti | 1.095 | 1,0 | 100,0 | 902 | 1,2 | 82,3 | 193 | 0,5 | 17,7 |
| Rete idrica | 1.399 | 1,2 | 100,0 | 1.410 | 1,8 | 100,8 | -11 | 0,0 | -0,8 |
| Comparto energetico | 2.415 | 2,1 | 100,0 | 2.415 | 3,1 | 100,0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Mo.S.E. | 5.493 | 4,9 | 100,0 | 4.881 | 6,3 | 88,8 | 613 | 1,7 | 11,2 |
| Altre opere | 1.507 | 1,3 | 100,0 | 1.450 | 1,9 | 96,2 | 57 | 0,2 | 3,8 |
| TOTALE | 112.956 | 100,0 | 100,0 | 77.265 | 100,0 | 68,4 | 35.691 | 100,0 | 31,6 |

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

Al fine di valutare la conformità delle opere inserite nelle tabelle 1A, 1B e 2 con i criteri generali di selezione delle priorità individuati dall’articolo 41, comma 1, del decreto-legge 291/2011, pare utile analizzare i dati articolati per:

- macro opera, ovvero l’ambito di riferimento delle opere in relazione alla struttura del Programma, che consente una prima valutazione rispetto alla coerenza con l’integrazione delle opere con le reti europee e territoriali;
- livello di attuazione raggiunto al 31 ottobre 2013, che consente una prima valutazione rispetto allo stato di avanzamento dell’iter procedurale;
- tipologia di finanziamento, che consente di quantificare, da un lato, il peso dei capitali privati e, dall’altro, l’incidenza delle risorse pubbliche attivate per finanziare le opere.

Coerenza con l’integrazione delle opere con le reti europee e territoriali – Rispetto alla struttura del Programma di cui all’allegato

1 alla delibera n. 121 del 21 dicembre 2001 e successivi aggiornamenti, i maggiori costi sono attribuiti alle infrastrutture “prioritarie” dei corridoi trasversale e dorsale appenninica (circa 33,2 miliardi di euro), plurimodale tirrenico-nord europa (circa 21,3 miliardi), e plurimodale padano (19,8 miliardi di euro). Il costo dell’insieme delle infrastrutture “prioritarie” dei tre corridoi, in gran parte classificate “*core network*” delle reti TEN-T, pari a oltre 74 miliardi, rappresenta, infatti, i due terzi (66%) del costo totale delle infrastrutture “prioritarie” individuate dall’11° Allegato infrastrutture. Per queste infrastrutture, alla data di monitoraggio, risultano disponibili finanziamenti pari ai due terzi del costo (49,6 miliardi) dei quali poco meno della metà sono a carico di capitali privati (23,2 miliardi). Rientrano infatti in questi corridoi un numero significativo di tratte autostradali da realizzare con capitali privati (Autostrada A4 tratte Torino-Milano e Venezia-Trieste, Pedemontana Lombarda e Pedemontana Veneta, Brebemi e Tangenziale Est Esterna di Milano, collegamento Orte-Mestre, le principali). Il sistema valichi raggruppa infrastrutture prioritarie del costo pari al 7% del costo delle infrastrutture prioritarie: si tratta di 8,3 miliardi pari al 48% del costo totale delle infrastrutture del Programma riunite in questa specifica macro opera.

Tabella 3. - **Le priorità indicate nell’11° Allegato infrastrutture** - Costi, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 per macro opera - *Importi in Meuro*

| 2001 | 2013 | MACRO OPERA | Costo A | Disponibilità B | Fabbisogno A-B |
|------|------|------------------------------------------------------|------------|--------------------|-------------------|
| 1 | 1 | Sistema valichi | 8.290 | 2.262 | 6.028 |
| 2 | 2 | Corridoio plurimodale padano | 19.845 | 17.013 | 2.832 |
| 3 | 3 | Corridoio plurimodale tirreno-brennero | 2.966 | 611 | 2.355 |
| 4 | 4 | Corridoio plurimodale tirrenico-nord europa | 21.259 | 16.549 | 4.709 |
| 5 | 5 | Corridoio plurimodale adriatico | 1.326 | 823 | 503 |
| 6 | 6 | Corridoio plurimodale dorsale centrale | 598 | 598 | 0 |
| 7 | 7 | Mo.S.E. | 5.493 | 4.881 | 613 |
| 8 | 8 | Ponte sullo stretto di Messina | - | - | - |
| 9 | 9 | Corridoi trasversale e dorsale appenninica | 33.227 | 15.992 | 17.236 |
| 10 | 10 | Sistemi urbani | 11.428 | 10.440 | 988 |
| 11 | 11 | Piastra logistica euro mediterranea Sardegna | 1.220 | 1.204 | 16 |
| 12 | 12 | Hub portuali | 1.476 | 1.062 | 414 |
| 13 | 13 | Hub interportuali | 364 | 355 | 9 |
| 14 | 14 | All.ti ferroviari e stradali grandi hub aeroportuali | - | - | - |
| 15 | 15 | Schemi idrici | 1.399 | 1.410 | -11 |
| 16 | 16 | Piano interventi comparto energetico | 1.412 | 1.412 | 0 |
| 16 | 17 | Piano elettrodotti rete nazionale | 1.003 | 1.003 | 0 |
| 17 | 18 | Piano interventi comparto telecomunicazioni | 0 | 0 | 0 |
| No | 19 | Programma mantenimento edifici istituzionali | 215 | 215 | 0 |

| | | | | |
|---------------|---------------------------------------|----------------|---------------|---------------|
| No 23 | 150° anniversario dell'Unità d'Italia | 80 | 80 | 0 |
| No 25 | Piccole e medie opere | 399 | 399 | 0 |
| No 26 | Decreto del fare | 958 | 958 | 0 |
| TOTALE | | 112.956 | 77.265 | 35.691 |

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

Stato di avanzamento dell'iter procedurale – Sulla base dei dati riguardanti lo stato di attuazione dell'ottavo monitoraggio, emerge come il 63,5% del costo delle infrastrutture “prioritarie” (71,7 miliardi su 113,0 totali) è relativo alle opere in realizzazione, cioè alle opere che hanno superato la fase della progettazione. Il restante 36,5% (circa 41 miliardi) del costo riguarda invece le opere in fase di progettazione per le quali risultano disponibili risorse pari al 16% del loro costo (6,7 miliardi). Rientra in questo gruppo il 76% del costo delle infrastrutture ferroviarie “prioritarie” (16,7 miliardi su 22 miliardi totali) e un terzo del costo delle infrastrutture stradali (23 miliardi su circa 70 miliardi totali). L'elevato costo delle infrastrutture ferroviarie “prioritarie” in fase di progettazione è dovuto alla presenza in tale ambito di alcuni lotti delle tratte ferroviarie ad alta velocità Torino-Lione, Fortezza-Verona, Venezia-Trieste e Napoli-Bari.

Tabella 4. - **Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture** - Costi, disponibilità e fabbisogno per livello di attuazione raggiunto al 31 ottobre 2013 – (Importi in Meuro)

| | Costo | | | Disponibilità | | | Fabbisogno | | |
|---------------------------------|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|-------------|---------------|--------------|-------------|
| | v.a. | % | % | v.a. | % | % | v.a. | % | % |
| In fase di progettazione | 41.242 | 36,5 | 100,0 | 6.710 | 8,7 | 16,3 | 34.532 | 96,8 | 83,7 |
| In fase di realizzazione | 71.714 | 63,5 | 100,0 | 70.555 | 91,3 | 98,4 | 1.158 | 3,2 | 1,6 |
| In gara (a) | 13.556 | 12,0 | 100,0 | 13.301 | 17,2 | 98,1 | 255 | 0,7 | 1,9 |
| Affidati | 8.203 | 7,3 | 100,0 | 7.068 | 9,1 | 86,2 | 1.135 | 3,2 | 13,8 |
| Lavori in corso | 34.227 | 30,3 | 100,0 | 33.705 | 43,6 | 98,5 | 522 | 1,5 | 1,5 |
| Ultimati (b) | 15.414 | 13,6 | 100,0 | 16.144 | 20,9 | 104,7 | -730 | -2,0 | -4,7 |
| Misto (c) | 100 | 0,1 | 100,0 | 100 | 0,1 | 100,0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Contratto rescisso (d) | 214 | 0,2 | 100,0 | 238 | 0,3 | 111,2 | -24 | -0,1 | -11,2 |
| TOTALE | 112.956 | 100,0 | 100,0 | 77.265 | 100,0 | 68,4 | 35.691 | 100,0 | 31,6 |

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

(a) Compresa anche le selezioni di proposte, relative alla prima fase dell'iter di affidamento delle concessioni con la finanza di progetto.

(b) Tra le opere ultimate sono comprese anche quelle la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2013.

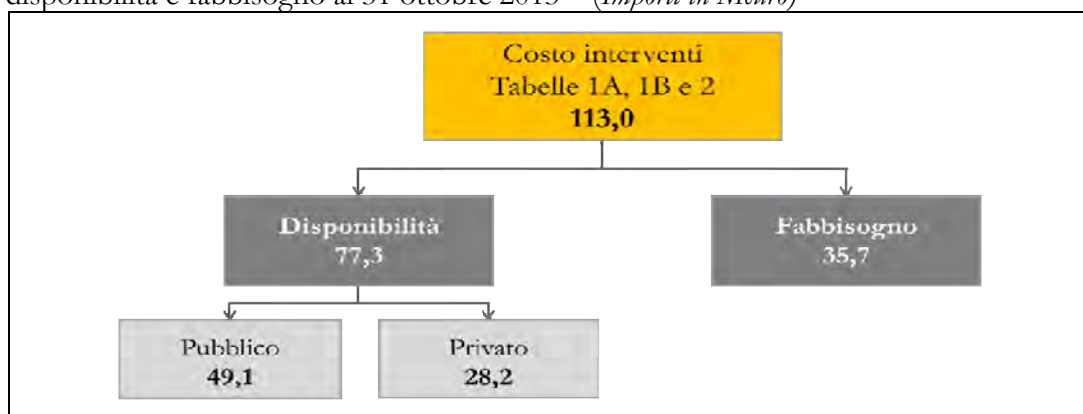
(c) Opere costituite da più lotti funzionali con stato di avanzamento differente.

(d) Opere per le quali si è giunti alla risoluzione del contratto.

Prevalente finanziamento con capitale privato - Rispetto al finanziamento, le disponibilità accertate al 31 ottobre 2013, per questo specifico perimetro di opere, ammontano a 77,3 miliardi (il 47% delle disponibilità dell'intero Programma e il 59% del totale degli interventi presenti nella tabella 0) e consentono una copertura finanziaria pari al 68% del costo (una percentuale superiore sia a quella dell'intero Programma, pari al 44%, 163 miliardi su un costo di 375 miliardi, che a quella dell'insieme degli interventi presenti nella tabella 0, pari al 46%).

Il fabbisogno residuo ammonta a 35,7 miliardi (il 32%).

Schema 2. - **Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture** - Costo, disponibilità e fabbisogno al 31 ottobre 2013 – (*Importi in Meuro*)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, MIT, ANAS Spa, RFI Spa, DPS, altri soggetti attuatori.

Dall'analisi delle diverse fonti di finanziamento emergono dei risultati interessanti.

Un primo risultato riguarda il peso dei capitali privati: il 52% delle risorse private destinate all'insieme degli interventi indicati nella tabella 0 dell'11° Allegato infrastrutture spetta a questo gruppo di infrastrutture "prioritarie".

Tabella 5. – **Le priorità indicate nell'11° Allegato infrastrutture** – Disponibilità al 31 ottobre 2013 per fonte di finanziamento – Incidenza % delle “priorità” sul totale interventi presenti nella tabella 0 – (*Importi in Meuro*)

| Fonti di finanziamento | Disponibilità totale interventi Tabella 0 A | Disponibilità interventi Tabelle 1A, 1B e 2 B | Incidenza % B/A |
|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Finanziamenti pubblici | 76.248,9 | 49.106,3 | 64,4 |
| <i>Fondi Legge Obiettivo</i> | 17.511,8 | 15.702,8 | 89,7 |
| <i>Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali (a)</i> | 1.463,7 | 1.394,3 | 95,3 |
| <i>Fondo "sblocca cantieri" (b)</i> | 1.978,1 | 1.806,1 | 91,3 |
| <i>Fondo revoche (c)</i> | 127,3 | 116,3 | 91,4 |
| <i>Altri finanziamenti pubblici (d)</i> | 55.168,0 | 30.086,9 | 54,5 |
| Finanziamenti privati (e) | 53.780,9 | 28.158,9 | 52,4 |
| Totale disponibilità | 130.029,9 | 77.265,2 | 59,4 |

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

(a) Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico istituito dall'articolo 32, comma 1, del D.L. 98/2011.

(b) Risorse di cui all'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 69/2013

(c) Risorse di cui all'articolo 32, comma 6, del decreto-legge n. 98/2011

(d) Altri finanziamenti statali, finanziamenti europei e locali, di Anas e RFI.

(e) Finanziamenti dei gestori privati di autostrade, metropolitane, porti, interporti, reti idriche ed energetiche.

Un altro risultato interessante emerge dall'analisi delle diverse fonti di finanziamento pubblico: oltre il 90% delle risorse assegnate a valere sui nuovi fondi attivati negli ultimi anni per il finanziamento delle infrastrutture strategiche è destinato a questo gruppo di interventi. Al finanziamento di tali interventi, inoltre, concorre anche il 90% delle risorse assegnate a valere sui Fondi Legge Obiettivo.

3. La riprogrammazione delle risorse tra nuovi fondi, riduzioni, revoche e nuove destinazioni

Dall'analisi della scomposizione delle diverse fonti di finanziamento pubblico e privato, effettuata negli ultimi due monitoraggi, è emersa una segmentazione delle fonti di finanziamento delle infrastrutture strategiche a motivo dell'operatività di nuovi fondi e della riprogrammazione dei fondi esistenti. In particolare, tra il 2011 e il 2013 sono stati attivati il Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie e relativo a opere di

interesse strategico, il Fondo revoche e il Fondo cd. “sblocca cantieri”.

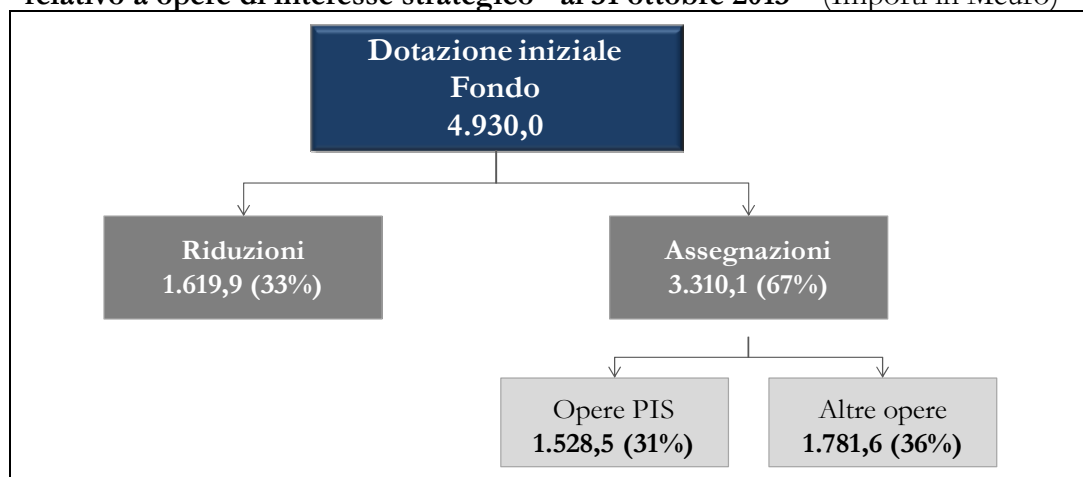
Parallelamente si è proceduto con la revoca di una parte delle risorse assegnate a valere sui Fondi legge obiettivo, alla riprogrammazione e rimodulazione delle risorse assegnate con il Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie e relativo a opere di interesse strategico, nonché all'introduzione di nuovi meccanismi di revoca per le risorse assegnate con il Fondo “sblocca cantieri”.

Si richiama, inoltre, anche se non viene trattata in questa sede, la riprogrammazione che ha interessato il Fondo per lo sviluppo e la coesione (ex Fondo per le aree sottoutilizzate) negli ultimi anni, e che si è tradotta, tra l'altro, nell'assegnazione di risorse a opere considerate indifferibili in conseguenza delle riduzioni del Fondo disposte per legge. Della riprogrammazione di tali risorse si è parlato nel precedente rapporto. Della programmazione futura del Fondo per lo sviluppo e lo coesione si parlerà nel focus riguardanti le altre modifiche del quadro normativo.

Il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali - Il decreto-legge n. 98 del 2011, all'articolo 32, comma 1, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali, con una dotazione di 930 milioni per l'anno 2012 e 1.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016. Le risorse del Fondo sono assegnate dal CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare per lotti costruttivi e ai contratti di programma con RFI e ANAS.

La dotazione iniziale complessiva prevista dal comma 1, pari a 4.930 milioni, al 31 ottobre 2013 risulta ridotta di circa un terzo (1.620 milioni) a seguito di diversi interventi normativi nonché della sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012. A tale data la dotazione del Fondo al netto delle riduzioni risulta quindi pari a 3.310 milioni di euro dei quali 1.529 assegnati a opere strategiche e 1.781,6 ad altre opere.

Schema 3. - Riprogrammazione del "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" al 31 ottobre 2013 – (Importi in Meuro)



Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE

Le assegnazioni, che al netto delle riduzioni ammontano a 3,3 miliardi, nel rispetto di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 32, sono destinate prioritariamente alle opere ferroviarie da realizzare ai sensi dell'articolo 2, commi 232, 233 e 234 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T e inseriti nel Programma delle infrastrutture strategiche da realizzare mediante lotti costruttivi), nonché ai contratti di programma con RFI e ANAS. All'insieme di queste opere ferroviarie e stradali è assegnato l'84% delle risorse (circa 2,8 miliardi su 3,3 totali), mentre il restante 16% è destinato a interventi minori del PIS e non.

Tabella 6. - Riprogrammazione del "Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico" al 31 ottobre 2013 - Dettaglio delle riduzioni e delle assegnazioni - (Importi in euro)

| | Importo | % |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------|--------------|
| DOTAZIONE INIZIALE FONDO | 4.930.000.000,00 | 100,0 |
| RIDUZIONI | | |
| ex D.L. 211/2011, art. 3 ter, c. 6 | 60.000.000,00 | 1,2 |
| ex D.L. 16/2012, art. 13, c. 1 quinquies, | 51.521.311,00 | 1,0 |
| ex D.L. 74/2012, art. 4 bis, comma 1, lett. a) (sisma Emilia) | 5.000.000,00 | 0,1 |
| ex D.L. 83/2012, art. 69, c. 2 | 38.891.400,00 | 0,8 |
| legge di stabilità 2013 (attuazione D.L. n. 95/2012, art. 7, c. 12) | 442.371.000,00 | 9,0 |
| sentenza Corte costituzionale n. 223/2012 | 19.124.615,50 | 0,4 |
| seduta CIPE del 18 marzo 2013 (Valico dei Giovi) | 240.000.000,00 | 4,9 |
| ex D.L. 69/2013, art. 18, c. 13 (Valico dei Giovi) | 763.000.000,00 | 15,5 |
| Totale riduzioni | 1.619.908.326,50 | 32,9 |
| DOTAZIONE DEL FONDO AL NETTO DELLE RIDUZIONI | 3.310.091.673,50 | 67,1 |
| ASSEGNAZIONI | | |
| Opere PIS | 1.528.522.000,00 | 31,0 |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------|
| Opere medie e piccole nel Mezzogiorno | 123.300.000,00 | 2,5 |
| Linea AV/AC Milano-Genova (Terzo Valico dei Giovi) - 2° lotto | 97.000.000,00 | 2,0 |
| Linea AV/AC Milano-Verona tratta Treviglio - Brescia - 2° lotto | 919.500.000,00 | 18,7 |
| Accessibilità Valtellina SS 38 lotto 1 variante di Morbegno | 50.122.000,00 | 1,0 |
| Asse stradale Lioni-Grottaminarda di collegamento tra l'autostrada A3 SA-RC e l'autostrada A16 Napoli-Bari | 70.000.000,00 | 1,4 |
| Stazione di Rebaudengo - Passante ferroviario di Torino | 20.000.000,00 | 0,4 |
| Mo.S.E. 9^ assegnazione delibera CIPE 87/2011 | - | - |
| Opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale correlate alla realizzazione di progetti pilota nei territori interessati dal nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione | 10.000.000,00 | 0,2 |
| Hub portuale di Ravenna | 60.000.000,00 | 1,2 |
| Asse stradale 106 Ionica da svincolo di Squillace a svincolo di Simeri Crichi e prolungamento S.S. 280 | 33.000.000,00 | 0,7 |
| Completamento metropolitana di Brescia - I tranche | 41.600.000,00 | 0,8 |
| Completamento metropolitana di Brescia - II tranche | 22.740.000,00 | 0,5 |
| Completamento metropolitana di Brescia - II tranche | 7.260.000,00 | 0,1 |
| Strada Statale 172 dei Trulli - 1° stralcio funzionale | 9.000.000,00 | 0,2 |
| Auditorium di Firenze | 15.000.000,00 | 0,3 |
| Salvaguardia di Venezia (interventi di cui all'art.6 L. n. 798/1984 e s.m.i.) | 50.000.000,00 | 1,0 |
| Altre opere | 1.781.569.673,50 | 36,1 |
| Contratti di programma ANAS 2010 E 2011 | 598.000.000,00 | 12,1 |
| Contratto di Programma ANAS - annualità 2012 | 250.000.000,00 | 5,1 |
| Contratto di Programma RFI 2007/2011 – Aggior.to 2010/2011 - Parte Investimenti - Manutenzione straordinaria (compl.to annualità 2011) | 600.000.000,00 | 12,2 |
| Contratto di Programma RFI annualità 2012 - Parte Investimenti - Manutenzione straordinaria | 300.000.000,00 | 6,1 |
| Ass. Min. beni culturali DL 98/2011, art. 32, c. 16 | 28.569.673,50 | 0,6 |
| Interventi di sistemazione idraulica nei comuni di Vernazza e Monterosso a seguito degli eventi alluvionali del 25 ottobre 2011 | 5.000.000,00 | 0,1 |
| Totale assegnazioni | 3.310.091.673,50 | 67,1 |
| SALDO FONDO | 0,00 | |

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE.

Se si considera invece l'insieme delle infrastrutture del PIS come ricostruito nell'8° rapporto finanziate con tale Fondo, risultano assegnate risorse pari a 1,5 miliardi il 46% dell'ammontare complessivo del Fondo al netto delle riduzioni, mentre circa 1,8 miliardi (il 54%) sono assegnati ad altre opere (principalmente a interventi inseriti nei contratti di programma ANAS e RFI, annualità 2011 e 2012).

Il Fondo revoche - L'articolo 32 del decreto-legge n. 98 del 2011, oltre a prevedere nuove risorse per le infrastrutture strategiche con l'istituzione del Fondo per le infrastrutture ferroviarie e stradali e relativo a opere di interesse strategico, disciplina, ai commi da 2 a 7, i criteri e la procedura per la revoca di finanziamenti destinati alle infrastrutture strategiche assegnati dal CIPE, che affluiscono a un

Fondo appositamente istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Si demanda al CIPE di stabilire, fatta eccezione per i finanziamenti delle opere già deliberati dal Comitato ove confermati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, la destinazione delle risorse che affluiscono al predetto Fondo per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche.

In base a quanto riportato nella delibera CIPE 137/2012, la dotazione del Fondo, al netto della riduzione disposta a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012 (28.273 euro), ammonta a 227,287 milioni di euro.

Dei circa 227 milioni di euro di dotazione del Fondo, 12 sono relativi alle revoche disposte con decreto interministeriale n. 148 dell'8 maggio 2012. Si tratta della revoca dei finanziamenti statali destinati alla progettazione definitiva dell'intervento "sistemazione del Nodo AV/AC di Verona" (circa 10 milioni) e alla progettazione preliminare dell'intervento "Trieste-penetrazione grande viabilità nord" (circa 2 milioni). I restanti 215 milioni sono relativi alle revoche disposte con decreto interministeriale n. 405 del 16 novembre 2012. Si tratta della revoca di: una quota delle risorse assegnate con delibera CIPE 93/2007 all'intervento "Schema idrico Sardegna Sud-Orientale - Sistema Basso Flumendosa-Picocca: Schema 39 PRGA 2° e 3° lotto" (circa 73 milioni); di una quota delle risorse assegnate con delibera CIPE 8/2008 all'intervento "Accessibilità Malpensa: collegamento SS 11 Padana Superiore a Magenta e Tangenziale ovest di Milano" (circa 91 milioni); delle risorse assegnate a RFI Spa con decreto interministeriale n. 22589 del 3/12/2004 per attività di progettazione relativa a 10 interventi del PIS (circa 51 milioni).

Tabella 7. – **Fondo "revoche"** - Utilizzi del Fondo di cui all'articolo n. 32, comma 6, del decreto legge n. 98/2011 - (*Importi in euro*)

| | Importo | Scheda Silos |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|
| DOTAZIONE FONDO | | |
| D.I. 8 maggio 2012, n. 148, come rettificato dal D.I. 16 novembre 2012, n. 405 | 12.158.739 | |
| <i>Nodo AV/AC Verona</i> | 10.083.276 | 8 |
| <i>Trieste - Penetrazione grande viabilità nord</i> | 2.075.463 | - |
| D.I. 16 novembre 2012, n. 405 | 215.156.758 | |
| <i>Schema idrico Sardegna Sud-Orientale - Sistema Basso Flumendosa-Picocca: Schema</i> | 72.806.776 | 172 |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------|
| <i>39 PRGA 2° e 3° lotto</i> | | |
| <i>Accessibilità Malpensa: collegamento SS 11 Padana Superiore a Magenta e Tangenziale ovest di Milano</i> | 91.436.130 | 22 |
| <i>Attività di progettazione per 10 interventi ferroviari non deliberati</i> | 50.913.852 | - |
| Dotazione iniziale Fondo | 227.315.497 | |
| Riduzione a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012 | 28.273 | |
| Dotazione del Fondo al netto delle riduzioni | 227.287.224 | |
| ASSEGNAZIONI | | |
| SS n. 172 “dei Trulli” (integrazione del finanziamento programmatico di cui alla delibera CIPE n. 29/2012) | 11.000.000 | 191 |
| Mo.S.E. (parziale reintegro di finanziamenti di cui alla delibera n. 87/2011 precedentemente ridotti) | 68.967.995 | 64 |
| Linea C della metropolitana di Roma (per il finanziamento della transazione tra Roma metropolitana S.r.l. e Metro C S.c.p.A.: delibera n. 127/2012) | 47.319.230 | 105 |
| Totale assegnazioni | 127.287.224 | |
| Importo non assegnato al fine di disporre di risorse a copertura di eventuali impegni di cui al disegno di legge di stabilità 2013 | 100.000.000 | |
| SALDO FONDO | 0 | |

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati delibera CIPE 137/2012.

In base a quanto riportato nella delibera CIPE 137/2012, il 56% dell'ammontare del Fondo “revoche”, pari a circa 127 milioni, risulta assegnato a tre opere del Programma infrastrutture strategiche: SS 172 “dei Trulli”, tronco Casamassima- Putignano (11 milioni); Mo.S.E. (circa 69 milioni); Linea C della metro di Roma (47 milioni).

Il Fondo “sblocca cantieri” – L’articolo 18 del decreto-legge n. 69 del 21 giugno 2013 ha istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un Fondo con una dotazione complessiva pari a 2.069 milioni di euro ripartita per cinque anni, dal 2013 al 2017. Il comma 1 precisa che il Fondo è volto a consentire nell’anno 2013 la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all’avvio dei lavori. Il Fondo è volto a finanziare una serie di interventi che comprendono non solo infrastrutture strategiche, ma anche interventi di manutenzione del territorio e per la sua messa in sicurezza, inclusi interventi di piccola dimensione. La cantierabilità di fatto sembra rappresentare il criterio principale per l’assegnazione di tali risorse.

L’individuazione degli interventi a cui assegnare le risorse è demandata rispettivamente a decreti interministeriali o a delibere del CIPE. Attraverso la prima modalità, disciplinata dal comma 2, sono

finanziabili il completamento delle infrastrutture di rilevanza strategica nazionale in corso di realizzazione, il potenziamento dei nodi, dello standard di interoperabilità dei corridoi europei e il miglioramento delle prestazioni della rete e dei servizi ferroviari, il collegamento ferroviario funzionale tra la Regione Piemonte e la Valle d'Aosta, il superamento di criticità sulle infrastrutture viarie concernenti ponti e gallerie nonché l'attuazione di ulteriori interventi mirati ad incrementare la sicurezza e a migliorare le condizioni dell'infrastruttura viaria con priorità per le opere stradali volte alla messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico, l'asse di collegamento tra la strada statale 640 e l'autostrada A19 Agrigento - Caltanissetta, gli assi autostradali Pedemontana Veneta e Tangenziale Esterna Est di Milano. La norma specifica che gli interventi rispondenti alle finalità di potenziamento dei nodi, dello standard di interoperabilità dei corridoi europei e del miglioramento delle prestazioni della rete e dei servizi ferroviari sono in ogni caso riferiti a infrastrutture comprese nel Programma delle infrastrutture strategiche, per le quali si sono perfezionate le procedure di individuazione con il coinvolgimento degli enti territoriali.

Gli interventi finanziabili mediante specifiche delibere del CIPE (comma 3) sono: l'asse viario Quadrilatero Umbria-Marche; la tratta Colosseo-Piazza Venezia della linea C della metropolitana di Roma; la linea M4 della metropolitana di Milano; il collegamento Milano-Venezia secondo lotto Rho-Monza. La norma dispone, altresì, che, qualora non risultino attivabili altre fonti di finanziamento, possono essere finanziate le seguenti opere: linea 1 della metropolitana di Napoli; asse autostradale Ragusa-Catania; tratta ferroviaria Cancellorosso-Telesino della linea AV/AC Napoli-Bari.

La tabella 8 riporta il dettaglio delle assegnazioni del Fondo al 31 ottobre 2013 e la ripartizione pluriennale delle risorse per ciascun intervento, nonché la specificazione per ciascun intervento del comma di riferimento dell'articolo 18 che indica se l'intervento è stato individuato tramite decreti interministeriali (comma 2) o delibere del CIPE (comma 3).

Tabella 8. – **Fondo “sblocca cantieri”** - Dettaglio delle assegnazioni e ripartizione annua al 31 ottobre 2013 – (*Importi in Meuro*)

| | Comma | Importo | % | Ripartizione annua | | | | |
|---------------------------------------------------|----------|----------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | | | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| DOTAZIONE COMPLESSIVA | 1 | 2.069,0 | 100,0 | 335,0 | 405,0 | 652,0 | 535,0 | 142,0 |
| Assegnazioni a opere PIS | | 1.978,3 | 95,6 | 252,8 | 396,5 | 652,0 | 535,0 | 142,0 |
| Pedemontana Veneta | 2 | 370,0 | 17,9 | | 20,5 | 130,0 | 219,5 | |
| Tangenziale est esterna di Milano | 2 | 330,0 | 15,9 | 70,0 | 70,0 | 120,0 | 70,0 | |
| Itinerario Agrigento-Caltanissetta | 2 | 90,0 | 4,3 | | | | 90,0 | |
| Collegamento ferroviario Piemonte e Valle d'Aosta | 2 | 27,0 | 1,3 | 27,0 | | | | |
| Programma interventi RFI | 2 | 361,0 | 17,4 | 40,0 | 50,0 | 201,0 | 70,0 | |
| Programma piccoli interventi ANAS | 2 | 300,0 | 14,5 | 13,0 | 156,0 | 131,0 | | |
| Quadrilatero Marche-Umbria | 3 | 60,0 | 2,9 | 50,0 | | 10,0 | | |
| SP 46 Rho-Monza - lotto 2 | 3 | 55,0 | 2,7 | | | 20,0 | 35,0 | |
| Nuova linea metropolitana M4 | 3 | 172,2 | 8,3 | 42,8 | | 10,0 | 10,5 | 108,9 |
| Linea 1 Napoli | 3 | 113,1 | 5,5 | 10,0 | | 30,0 | 40,0 | 33,1 |
| Seimila campanili | 9 | 100,0 | 4,8 | | 100,0 | | | |
| Altre assegnazioni | | 90,7 | 4,4 | 82,2 | 8,5 | | | |
| Convenzione Autostrada dei Parchi Spa | 5 | 90,7 | 4,4 | 82,2 | 8,5 | | | |

Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati delibera CIPE 58/2013.

Al 31 ottobre 2013, le risorse del Fondo risultano interamente assegnate. Alle opere del PIS spettano 1.978 milioni pari al 95,6% della dotazione complessiva del Fondo, mentre i restanti 91 milioni (meno del 5%) sono stati assegnati, ai sensi del comma 5, alla Società Strada dei Parchi Spa, società concessionaria ANAS per la costruzione e l'esercizio delle autostrade A24 (Roma-L'Aquila-Teramo) e A25 (Torano-Avezzano-Pescara), al fine di assicurare la continuità funzionale e la realizzazione degli investimenti previsti nella Convenzione vigente. Rispetto alle risorse assegnate a opere del PIS il 75% (1.478 milioni su 1.978 milioni totali) riguarda specifici interventi individuati dal comma 2. Un altro 20% è destinato a specifici interventi individuati dal comma 3 e il restante 5% (100 milioni) è assegnato al Programma seimila campanili di cui al comma 9 del medesimo articolo 18.

Come si evince dal dettaglio delle assegnazioni, la prevalenza delle risorse è assegnata a opere del PIS in quanto, a seguito dell'assegnazione delle risorse del Fondo, anche gli interventi di piccola dimensione, inclusi il programma di interventi di ANAS e di RFE e il Programma seimila campanili, sono stati inclusi nel

Programma delle infrastrutture strategiche come risulta dall'ultimo aggiornamento trasmesso al Parlamento.

4. Meccanismi di revoca, destinazione e finalizzazione delle risorse liberate per le opere della legge obiettivo

Nei dodici anni di operatività del Programma, dopo un primo periodo di progressiva crescita delle risorse statali assegnate ai Fondi legge obiettivo, destinati a finanziare le infrastrutture strategiche, a partire dal 2008, si è assistito a un significativo ridimensionamento di tali risorse. Parallelamente, a partire dal 2008, ha preso avvio un processo di ottimizzazione dei finanziamenti assegnati prima di tale anno, che ha portato all'adozione di meccanismi di revoca e ad una maggiore attenzione alla finalizzazione delle risorse liberate. Per meglio comprendere i meccanismi di revoca dei finanziamenti assegnati alle infrastrutture strategiche e le relative nuove finalizzazioni, adottati fino ad oggi, si presentano di seguito alcuni casi esemplificativi.

I primi due casi riguardano la revoca del finanziamento statale assegnato alla Metropolitana di Parma, nonché la revoca che ha interessato le tratte ferroviarie Passo Corese-Rieti e Rho-Gallarate.

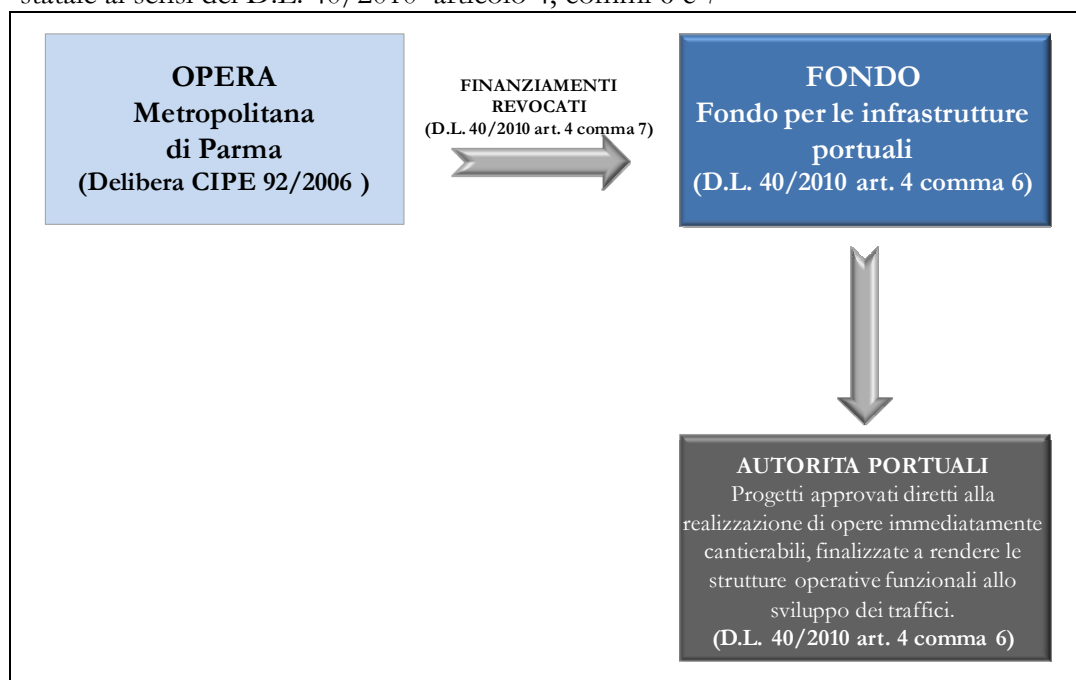
Il terzo caso riguarda invece i meccanismi attivati per la revoca di una serie di finanziamenti statali a valere sui Fondi legge obiettivo, che confluiscono nel succitato Fondo revocato.

Infine il quarto caso riguarda i meccanismi di revoca delle risorse assegnate a ciascun intervento finanziato con il nuovo Fondo "sblocca cantieri".

Metropolitana di Parma - La revoca del finanziamento statale a valere sui Fondi legge obiettivo, assegnati dal CIPE con delibera 92/2006 alla Metropolitana di Parma, dopo la rinuncia da parte del comune a realizzare l'opera, è stata disciplinata dai commi 6 e 7 dell'articolo 4 del decreto legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2010, n. 73.

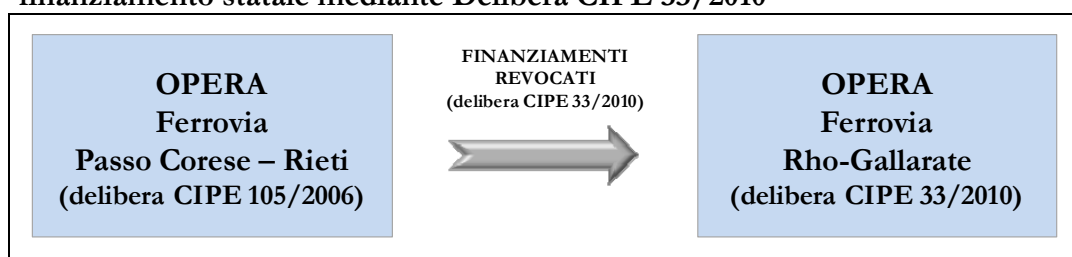
In particolare, il comma 7 revoca il finanziamento statale disponibile previsto per l'opera "Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma". Il comma 6 invece istituisce il «Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale, e prevede, tra l'altro, che al medesimo Fondo sia trasferita una quota non superiore al cinquanta per cento delle risorse destinate all'ammortamento del finanziamento statale previsto per l'opera «Sistema di trasporto rapido di massa a guida vincolata per la città di Parma», ancora disponibili, da utilizzare come spesa ripartita in favore delle Autorità portuali più virtuose, ovvero che abbiano speso, alla data del 31 dicembre 2009, una quota superiore almeno all'80 per cento dei finanziamenti ottenuti fino a tale data. Ha inoltre previsto che le predette risorse debbano essere destinate a progetti, già approvati, diretti alla realizzazione di opere immediatamente cantierabili, finalizzate a rendere le strutture operative funzionali allo sviluppo dei traffici.

Schema 4. - **Metropolitana di Parma** – Revoca e riassegnazione finanziamento statale ai sensi del D.L. 40/2010 articolo 4, commi 6 e 7



Tratte ferroviarie Passo Corese-Rieti e Rho-Gallarate - Con il secondo caso si pone l'attenzione sulla revoca, mediante delibera CIPE, del finanziamento statale, a valere sui Fondi legge obiettivo, assegnato dal medesimo Comitato alla “Nuova linea Passo Corese – Rieti”, per riassegnarlo al “Potenziamento della linea Rho - Arona, tratta Gallarate – Rho”, opera inserita nella programmazione di Expo 2015.

Schema 5. - **Linea ferroviaria Passo-Corese Rieti – Revoca e riassegnazione finanziamento statale mediante Delibera CIPE 33/2010**



In realtà non si tratta di una vera e propria revoca ma di un trasferimento temporaneo di risorse assegnate da un progetto ad un altro sulla base del minor tempo previsto per la cantierabilità.

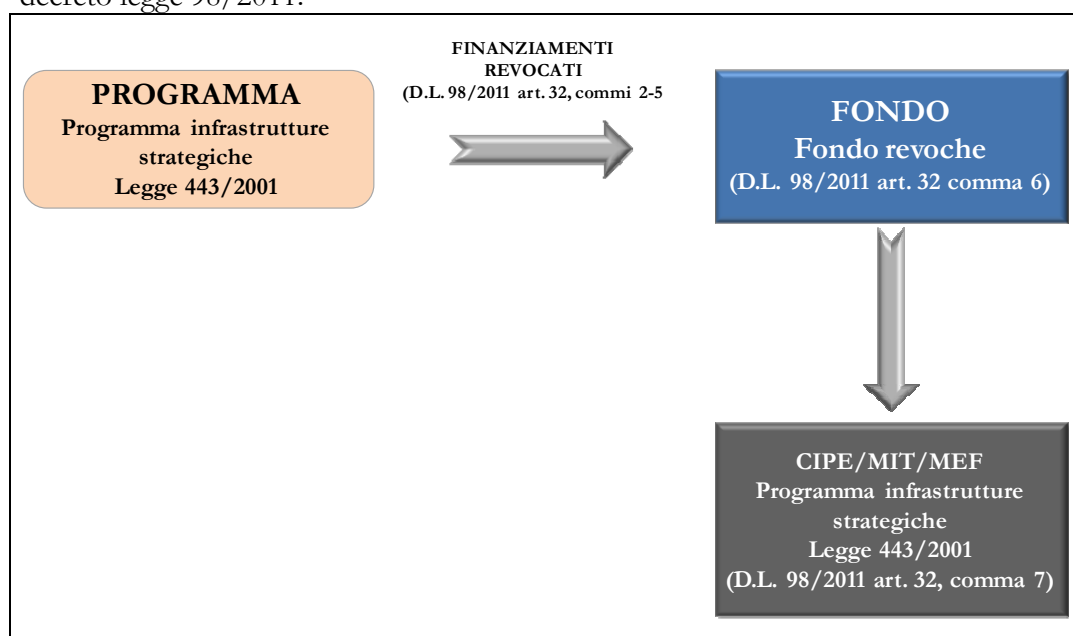
Il comma 1 dell'articolo 13 del decreto legge 145/2013, in corso di esame parlamentare, ha revocato le risorse della delibera CIPE 33/2010 al fine di assegnarle, tra l'altro, ad alcune opere collegate all'evento Expo 2015 citate nella norma (tra le quali il parcheggio di Cascina Merlata, il collegamento Zara- Expo).

Revoca risorse dei Fondi legge obiettivo – I commi da 2 a 7 del decreto-legge n. 98 del 2011 hanno disciplinato i criteri e le modalità per la revoca di una serie di finanziamenti statali a valere sui Fondi legge obiettivo assegnati dal CIPE entro il 31 dicembre 2008, nonché la loro destinazione e finalizzazione.

In particolare i commi da 2 a 4 indicano i requisiti in base ai quali individuare le opere i cui finanziamenti possono revocati e il cui iter non è avanzato nel corso degli anni a motivo della mancata pubblicazione del bando di gara ovvero della mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti. Il comma 5 prevede l'individuazione dei finanziamenti revocati, mentre i commi 6 e 6-bis

prevedono che le risorse revocate affluiscono nel Fondo revoche. Il comma 7, infine, prevede che il CIPE su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, stabilisca la finalizzazione delle risorse che affluiscono al Fondo revoche.

Schema 6. - **Revoca risorse dei Fondi legge obiettivo** ai sensi dell'art. 32 del decreto legge 98/2011.



Tra le più recenti innovazioni normative approvate dopo il 31 ottobre 2013, che incidono sulla predetta disciplina, il comma 79 dell'articolo unico della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) ha ampliato la platea dei finanziamenti revocabili consentendo la revoca di finanziamenti assegnati dal CIPE entro il 31 dicembre 2010 attraverso un ampliamento dell'orizzonte temporale nell'ambito del quale procedere alla verifica. Identica disposizione è recata dal comma 8 dell'articolo 13 del decreto legge n. 145 del 2013 in corso di esame parlamentare.

Sono state, inoltre, fissate nella legge di stabilità per il 2014 specifiche finalizzazioni delle risorse revocate prevedendone la destinazione prioritaria al ripristino degli stanziamenti per il collegamento "Termoli-San Vittore (comma 75), relativamente alle risorse assegnate dalla delibera CIPE 62/2011 (Piano per il Sud), e

alle metrotranvie di Milano-Limbiate, di Padova e di Venezia (comma 88).

Revoca risorse del Fondo “sblocca cantieri” - Con il quarto caso si descrivono in sintesi i meccanismi attivati, mediante decreto legge, per la revoca dei finanziamenti statali a valere sul Fondo “Sblocca cantieri”.

E' lo stesso articolo 18 del decreto legge n. 69 del 2013, infatti, al comma 11, a disciplinare i criteri generali di revoca prevedendo che il mancato conseguimento, alla data del 31 dicembre 2013, delle finalità indicate al comma 1, e cioè la continuità dei cantieri in corso o il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, determini la revoca del finanziamento comunque assegnato e che i provvedimenti di assegnazione stabiliscano, per ciascun intervento, le modalità di utilizzo, le modalità di monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e le modalità di applicazione delle misure di revoca.

Il decreto interministeriale n. 268 del 2013 e le delibere CIPE che sono state adottate per l'assegnazione delle risorse del Fondo hanno ulteriormente specificato i criteri di revoca fissati dalla norma come sinteticamente riportato nello schema 7.

Il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legge 145 del 2013, in corso di esame parlamentare, prevede inoltre la revoca del suddetto contributo statale di 172,2 milioni di euro per la linea M4 della metropolitana di Milano, in caso di mancata stipula del contratto di finanziamento entro il 30 giugno 2014.

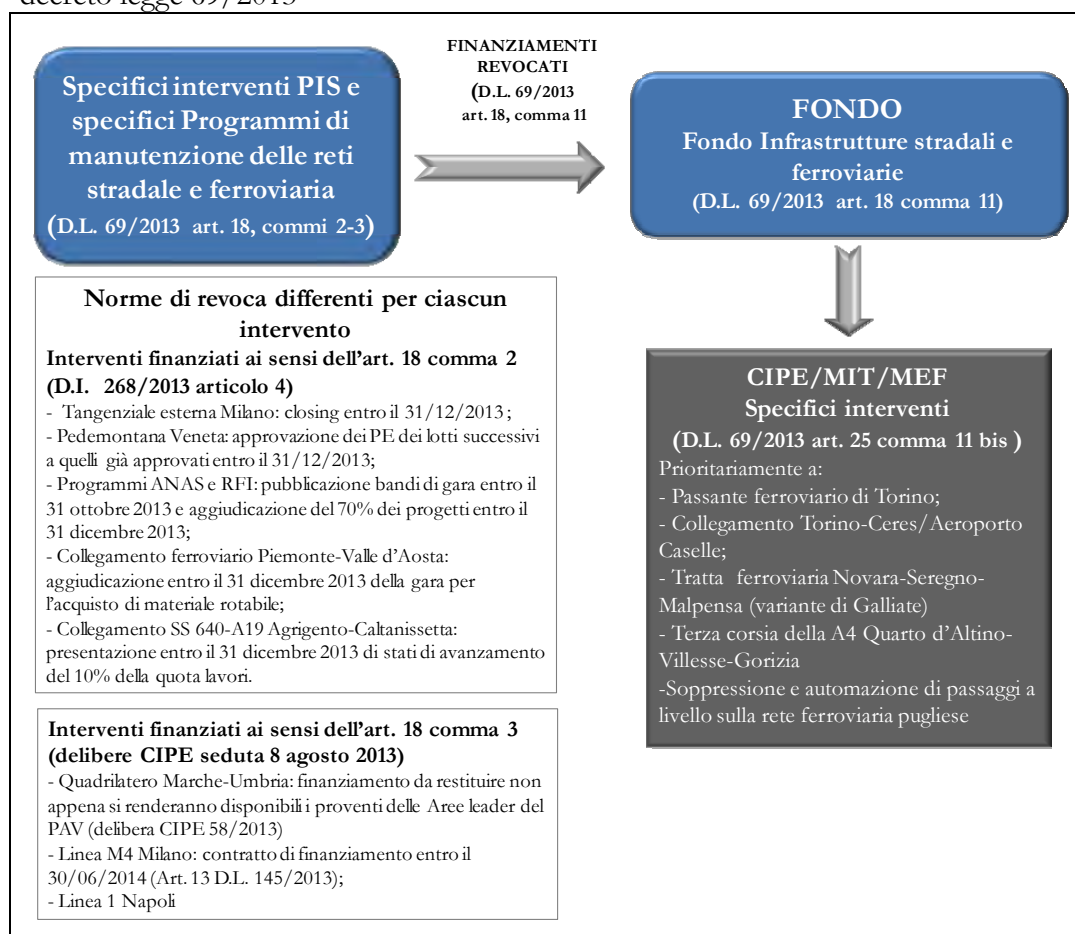
Rispetto alla destinazione delle risorse, la norma prevede che le risorse eventualmente revocate confluiscano nel Fondo infrastrutture ferroviarie, stradali e relativo a opere di interesse strategico.

La finalizzazione delle risorse revocate è stata fissata con il decreto legge n. 69 del 2013 che, al comma 11-*bis* dell'articolo 25, l'ha attribuita prioritariamente:

- al completamento della copertura del Passante ferroviario di Torino;

- alla regione Piemonte, a titolo di contributo per spese sostenute per la realizzazione del collegamento Torino-Ceres/Aeroporto di Caselle;
- al collegamento ferroviario Novara-Seregno-Malpensa (potenziamento e variante di Galliate);
- alla regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per la realizzazione della terza corsia della tratta autostradale A4 Quarto d'Altino-Villesse-Gorizia;
- agli interventi di soppressione ed automazione di passaggi a livello sulla rete ferroviaria mediante costruzione di idonei manufatti sostitutivi o deviazioni stradali o di miglioramento delle condizioni di esercizio di passaggi a livello non eliminabili, individuati, con priorità per la tratta terminale pugliese del corridoio ferroviario adriatico da Bologna a Lecce, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Schema 7. - **Revoca risorse del Fondo “sblocca cantieri”** ai sensi dell’art. 18 del decreto legge 69/2013 –



5. Conclusioni

Il quadro precedentemente delineato conferma quanto anticipato in premessa circa la progressiva delimitazione di un perimetro di opere prioritarie sulle quali concentrare le risorse disponibili come dimostra sia l’evoluzione della programmazione negli ultimi anni, sia i flussi delle risorse effettivamente assegnate. Nell’assegnazione delle risorse, specie di quelle di nuova istituzione, si afferma comunque l’importanza del requisito della cantierabilità.

La riprogrammazione delle risorse destinate alle infrastrutture strategiche è dipesa principalmente dalla riduzione delle risorse ad opera di vari provvedimenti normativi,

riduzione che ha comportato in taluni casi la destinazione di risorse in conto capitale a spesa corrente.

La riprogrammazione si è tradotta talvolta in una mera rimodulazione delle risorse complessivamente stanziati al fine di destinare risorse imputate ad annualità future ad interventi per i quali era necessario stanziare risorse in un orizzonte di breve periodo.

L'attivazione dei meccanismi di revoca non ha consentito finora di recuperare un consistente flusso di risorse; occorrerà valutare l'impatto delle innovazioni normative precedentemente accennate che vanno verso un ampliamento della massa di finanziamenti revocabili e verso la definizione più puntuali meccanismi di revoca e di contestuale definizione delle finalizzazioni delle risorse liberate. In tal senso, sia il meccanismo di revoca che regola l'operatività del Fondo "sblocca cantieri", sia la destinazione delle risorse che confluiscono nel Fondo revocate ad alcune opere determinate con norma di legge. In tal caso, infatti, si stabilisce *a priori* la finalizzazione prioritaria delle risorse eventualmente revocate, mentre il meccanismo disciplinato dalla norma demanda la finalizzazione delle risorse alle scelte che verranno formalizzate dal CIPE per la realizzazione del Programma delle infrastrutture strategiche

LE VARIANTI E IL CONTENZIOSO NEGLI APPALTI PUBBLICI*

1. Premessa – Le recenti modifiche normative che incidono sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche

Come indicato nell'approfondimento sul medesimo tema, predisposto nell'ambito del 7° Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo", a decorrere dall'emanazione della Legge n.443/2001 e del relativo decreto attuativo (D.Lgs.n.190/2002), sono intervenute diverse modifiche ed integrazioni normative che – riconoscendo sempre di più la rilevanza del ruolo delle grandi opere nel contesto socio-economico del Paese – hanno avuto l'intento di renderne più agevole l'iter procedurale di esecuzione, comprimendo i lunghi tempi di realizzazione delle stesse.

Per citare qui solo le ultime innovazioni, con il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27, è stata prevista - relativamente alle fasi di progettazione negli appalti di lavori pubblici - la possibilità di omettere uno dei primi due livelli di progettazione, ossia la progettazione preliminare e definitiva, a condizione che il successivo livello contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso e che siano garantiti la qualità dell'opera, la conformità alle norme ambientali ed urbanistiche, nonché il soddisfacimento dei requisiti essenziali definiti dal quadro normativo nazionale e comunitario.

L'applicazione di tali disposizioni è suscettibile di comportare una riduzione dei tempi di progettazione delle grandi opere, purché siano adottati tutti gli accorgimenti del caso affinché non ne derivi un'alterazione della qualità progettuale e ne venga assicurata la rispondenza alle previste finalità.

La legge n. 214/2011 ha disposto che, nei casi di procedura ristretta di lavori di importo superiore a 20 milioni di euro, sia

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

prevista nel bando l'indizione di una consultazione preliminare sul progetto a base di gara, garantendo il contraddittorio tra le parti. Questo per definire a monte ogni aspetto del progetto e ridurre la possibilità che in corso d'opera eventuali incongruenze e/o disaccordi tra impresa e stazione appaltante diano origine a varianti e contenziosi.

Relativamente alla definizione delle riserve, il decreto legge n. 70 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n.106/2011, all'art. 4, comma 2, lettera hh), ha introdotto un limite massimo per le stesse, che non devono superare il 20% dell'importo del contratto, con l'impossibilità di entrare in controversia sugli aspetti progettuali che sono stati preventivamente verificati. Ciò dovrebbe limitare i costi scaturenti dai contenziosi, pur in presenza di qualche dubbio sulla praticabilità della norma laddove, in sostanza, ritenendo impossibili le riserve su aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica, non ammette che possano esservi stati errori di sorta.

2. Il ricorso alle varianti nella realizzazione di infrastrutture strategiche

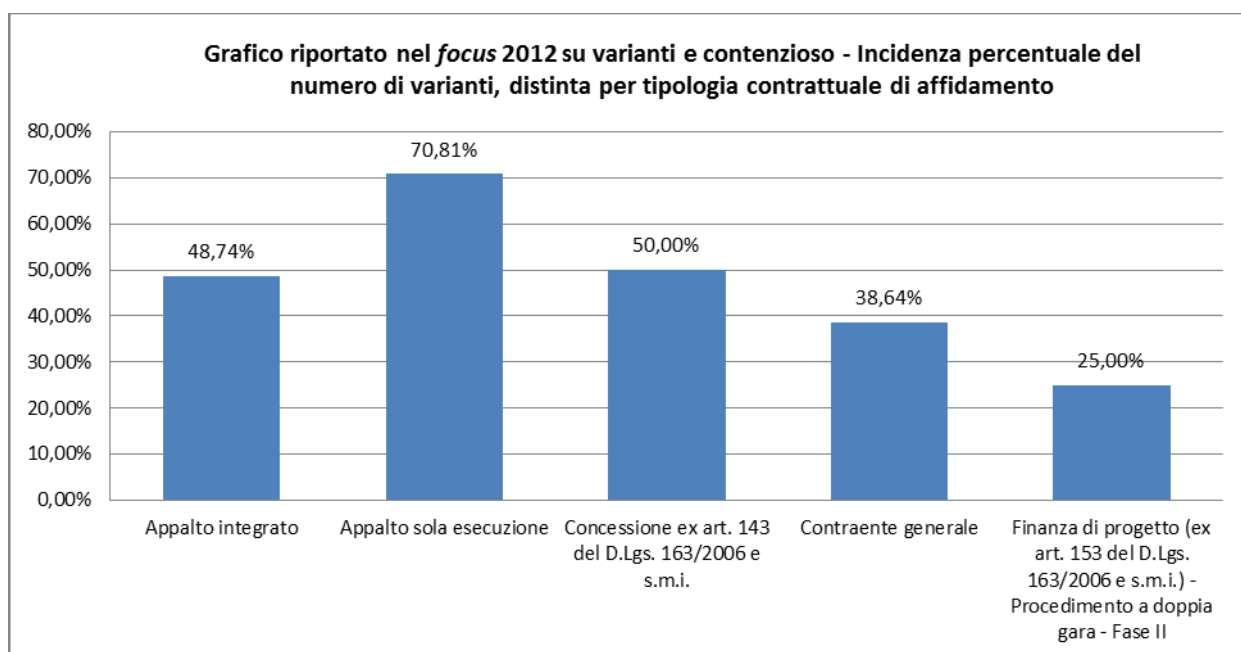
Sempre nel documento allegato al 'Rapporto' per l'anno 2012, sono state illustrate alcune elaborazioni sulle varianti nei contratti aggiudicati, limitando l'analisi ai 374 lotti corrispondenti alle opere in corso di esecuzione ed a quelle concluse, comprese le opere con contratto rescisso.

Sono stati messi in evidenza i seguenti risultati:

- A) nei contratti conclusi la presenza di varianti registrata è del 75,51% mentre per i contratti in corso tale percentuale si attesta al 53,57%;
- B) la frequenza nel ricorso alle varianti passa dal 53,93% per gli appalti di importo fino a 10 milioni di euro, al 70,47% per quelli di importo compreso tra 10 e 50 milioni di euro, al 63,41% per quelli di importo compreso tra 50 e 100 milioni

di euro. Per classi maggiori di importo, i valori percentuali si attestano su valori inferiori;

- C) esiste una sostanziale trasversalità nella relazione tra la tipologia di affidamento ed il numero di varianti, in quanto la loro incidenza varia dal 72% nelle procedure negoziate al 67,68% nelle procedure aperte ed al 65,42% in quelle ristrette;
- D) i contratti aggiudicati con il criterio del massimo ribasso sono soggetti a varianti nel 72,9% dei casi, mentre quando il criterio di selezione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa le varianti incidono 'solo' per il 46,32%;
- E) sussiste una sensibile differenza nell'incidenza di varianti, se rapportata alla tipologia di affidamento: nel 70,81% dei casi di appalto di sola esecuzione dei lavori si è rilevata la necessità di una o più varianti, nell'appalto integrato il valore si riduce al 48,74%, nella concessione vale il 50%, nel contraente generale si attesta al 38,64%, mentre in caso di finanza di progetto (ex art. 153 del d. lgs n. 163/2006) il livello scende al 25% (grafico sotto).

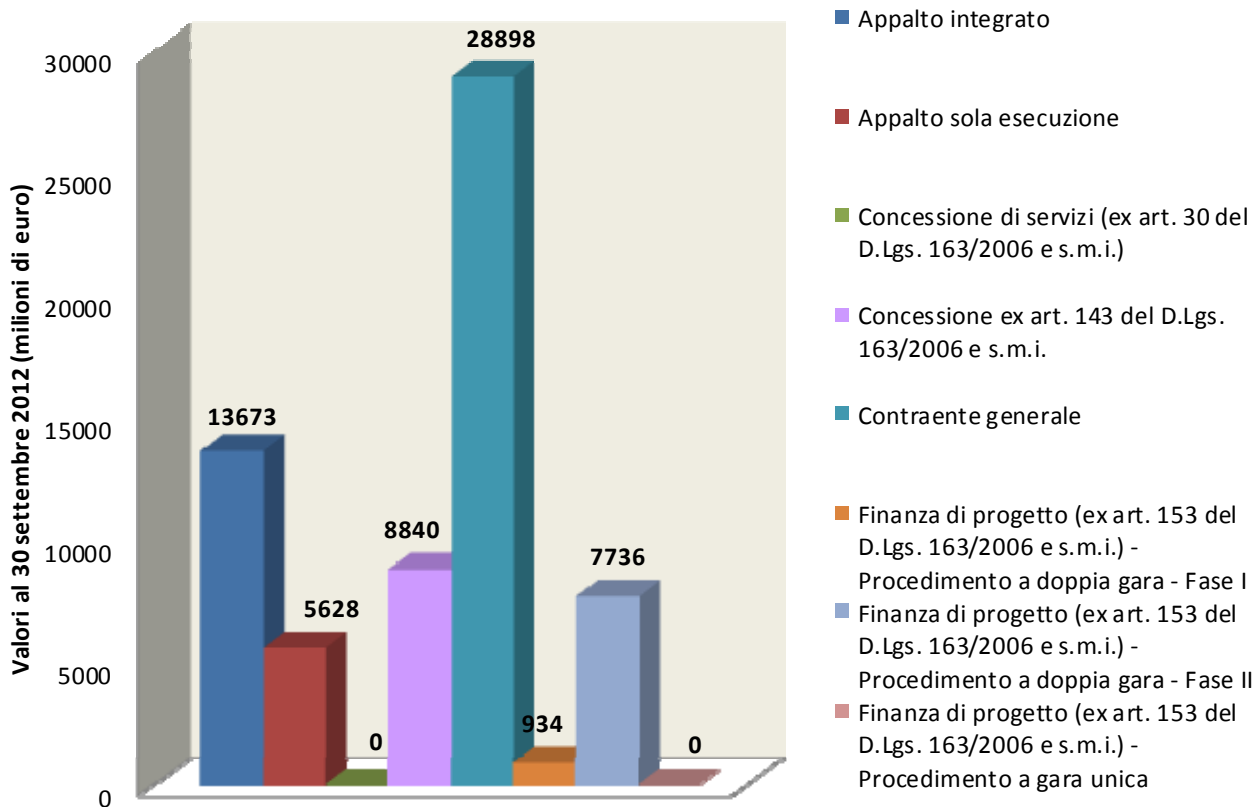


Quest'ultima elaborazione sembra particolarmente interessante, perché fornisce spunti utili ad approfondire l'analisi, alla ricerca di possibili indicatori di una maggiore o minore qualità e completezza del progetto posto a base dell'esecuzione delle opere, e – in definitiva – al fine di vagliare l'ipotesi secondo cui l'affidamento della fase progettuale all'aggiudicatario (nel caso di appalto integrato, concessione e contraente generale) riduce la frequenza del ricorso alle varianti.

Appare comunque evidente che alcune varianti conseguono ad imprevisti geologici o a modifiche normative intervenute, per cui non assume uno specifico ed assoluto peso l'eventuale 'carenza' della progettazione esecutiva; tuttavia, l'insieme delle opere ricomprese nel programma della "legge obiettivo" costituisce un buon campione, sia per entità numerica ed omogeneità relativa, sia perché pur essendo inizialmente previsto il ricorso preferenziale all'affidamento a contraente generale, nel concreto si è fatto ricorso ad almeno cinque tipologie contrattuali differenti.

Il seguente Grafico, i cui dati erano presenti nel 7° Rapporto, evidenzia tale circostanza:

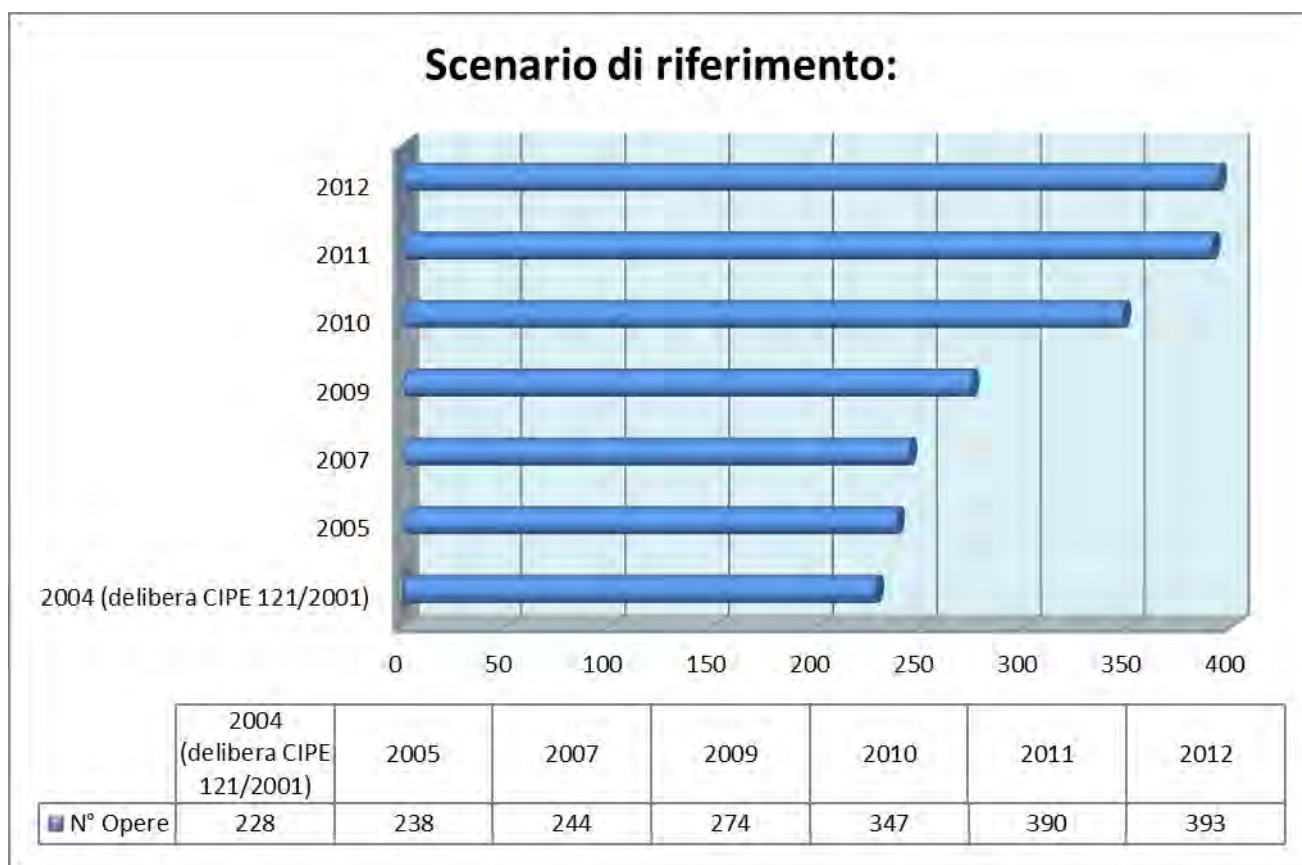
Forme contrattuali adottate (valutate per importi):



Come si è accennato in precedenza, il campione costituito dalle opere contemplate nella “legge obiettivo” possiede delle caratteristiche di omogeneità, ma qualsiasi analisi deve anche tener conto della progressiva evoluzione del programma degli interventi strategici, nel senso che l’iniziale quadro descrittivo e numerico delle infrastrutture da realizzare in un orizzonte temporale decennale, ha subito significative modifiche e si è di fatto notevolmente incrementato nel tempo, come può rilevarsi dal Grafico 1 sottostante, che registra la progressiva crescita numerica delle opere inserite nel programma con le Delibere del CIPE, a decorrere da quella n.121/2001 (i dati sui quali è costruito il grafico sono anch’essi già citati in precedenti edizioni del “Rapporto”). Ciò sta a significare che il suddetto programma non ha avuto nel tempo una

‘staticità’, intesa come definizione immutabile delle opere da realizzare in un determinato arco di tempo, ma ha assunto un carattere dinamico, con alcuni interventi che si sono progressivamente aggiunti all’elenco o ne sono stati esclusi, ed altri che sono variati, per cui quello che resta l’effettivo ‘nocciolo’ stabile della “legge obiettivo” è l’insieme delle procedure acceleratorie delineate in essa.

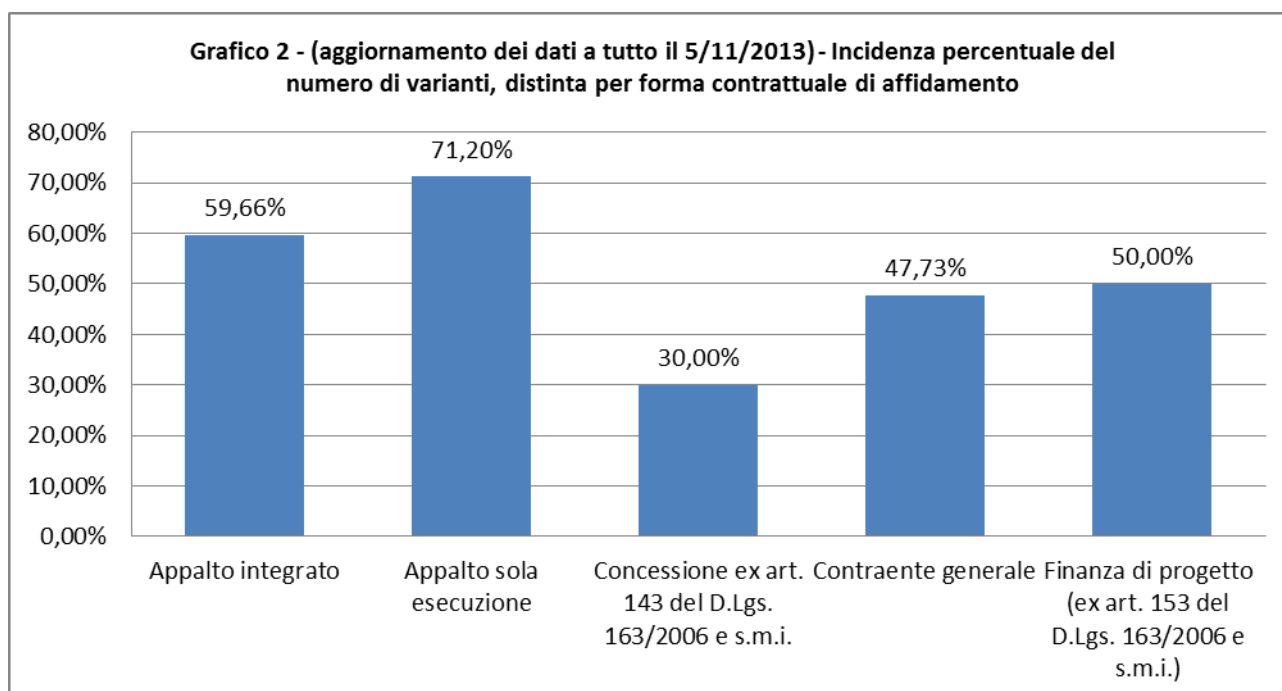
Sembra perciò di poter affermare che la Legge n.443/2001, più che mantenere l’originaria finalità di portare a compimento - in un orizzonte temporale di dieci anni – un insieme precisato di infrastrutture, si è costituita oramai come il principale strumento normativo di riferimento per la realizzazione delle opere ritenute strategiche.



Fatta tale doverosa premessa, per iniziare l’approfondimento è stata aggiornata l’elaborazione citata in precedenza, al fine di rilevare

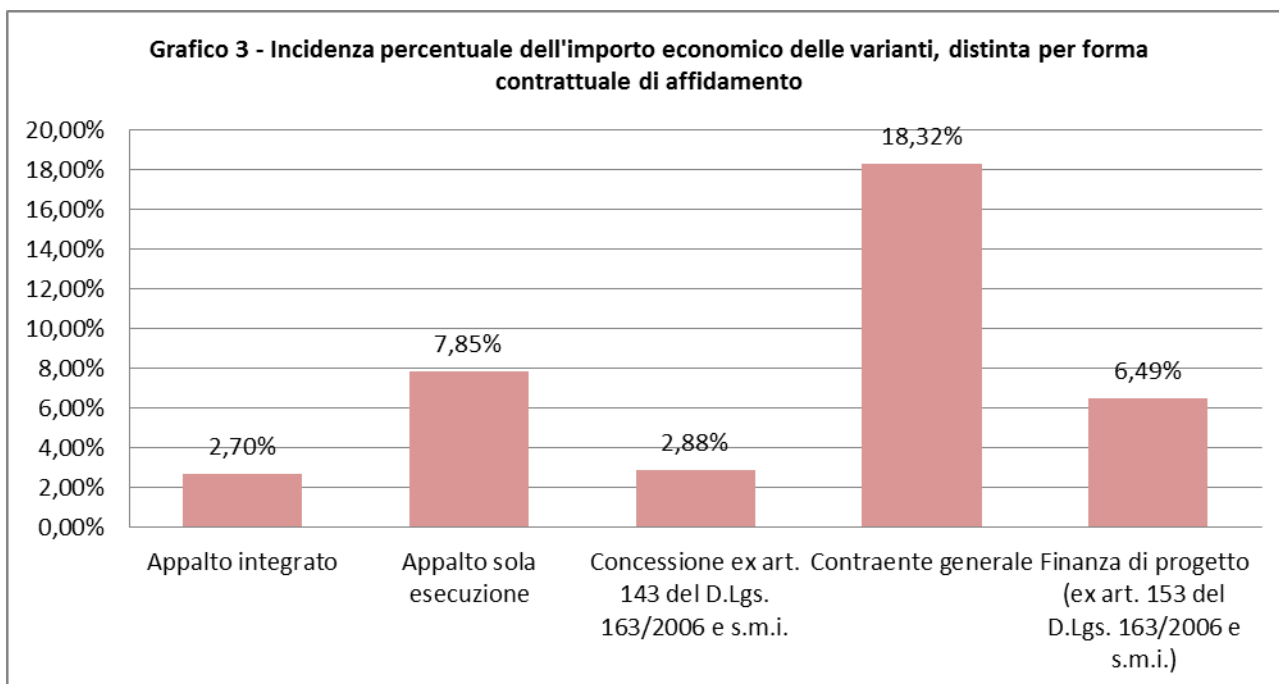
– a distanza di circa un anno - elementi di ulteriore conferma o di tendenza evolutiva differente. Il sottostante Grafico 2 mostra i risultati ottenuti, avendo come campione tutti gli interventi in corso o conclusi (distinti in relazione alle tipologie contrattuali di affidamento maggiormente ricorrenti, come citato in precedenza).

Rispetto ai 374 presi in esame nel 2012, la presente analisi si è incentrata su un campione più ampio, costituito – nello specifico - da 452 casi.

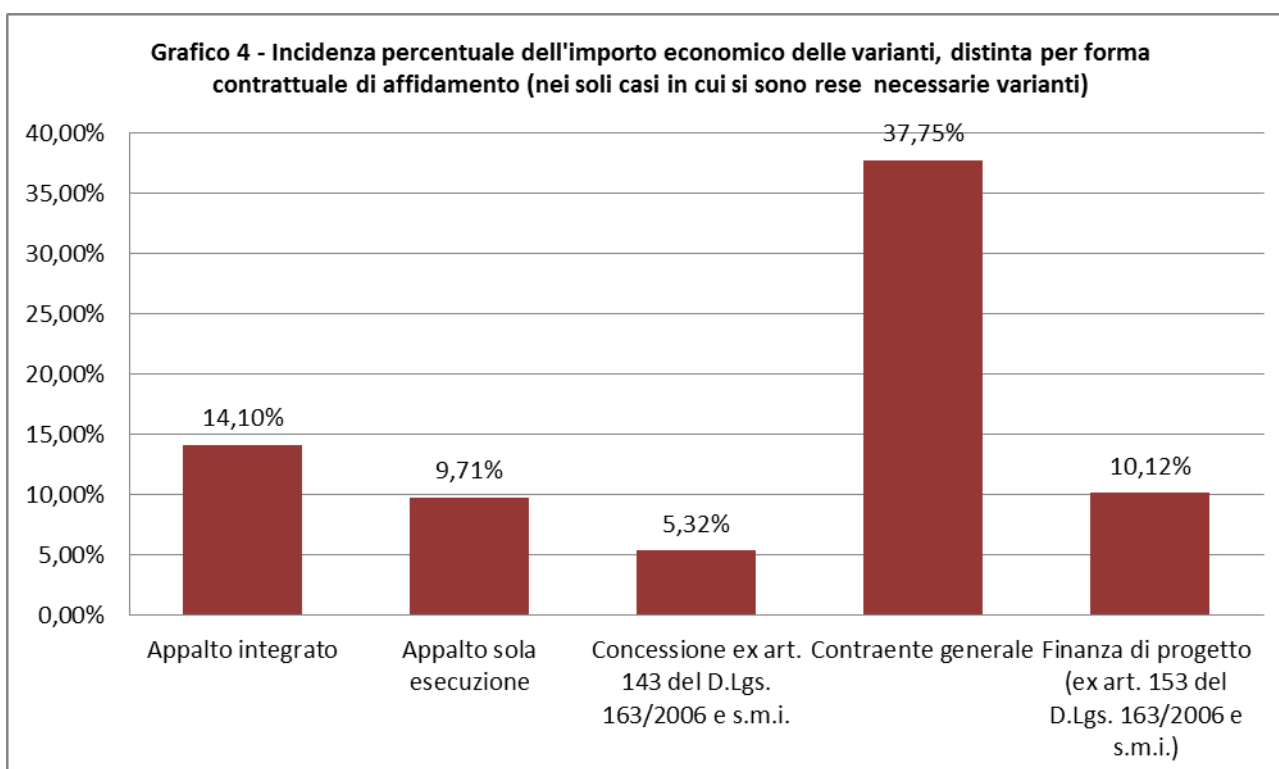


Come si può notare, pur registrando alcune variazioni, risulta che la maggiore incidenza di varianti contraddistingue la forma contrattuale di affidamento *'Appalto di sola esecuzione'* (dove nel 70% dei casi si registrano variazioni nelle condizioni contrattualmente stabilite), seguita da quella *'Appalto integrato'* (poco meno del 60%) e *'Contraente Generale'* (poco più del 45% dei casi).

Sempre avendo come campione l'insieme di tutti gli interventi in corso o conclusi, il seguente Grafico 3 mostra qual è il peso economico delle varianti, per ciascuna forma di affidamento.



Provando ad affinare ancor di più l'analisi, riferendola – cioè - ai soli casi di affidamento nei quali si sono riscontrate varianti, si ottiene il sottostante Grafico 4, i cui valori sono sempre distinti per forma contrattuale di affidamento:



Dalla lettura comparata dei tre grafici che precedono, emerge che seppure sotto l'aspetto numerico l'appalto di sola esecuzione sembra più frequentemente caratterizzato dall'incidenza delle varianti, la situazione muta profondamente allorché si pone l'attenzione sulla ricaduta economica delle medesime varianti, il cui peso maggiore si riscontra nei casi di affidamento a contraente generale, e – in misura minore – negli altri casi in cui la progettazione da porre a base dell'esecuzione dei lavori è delegata all'aggiudicatario.

Per tentare di comprendere meglio il fenomeno descritto, sono state effettuate ulteriori elaborazioni, utilizzando – in primo luogo – il campione degli interventi per i quali i lavori risultano conclusi e – in secondo luogo – i campioni costituiti dagli interventi i cui lavori si trovano in uno stato di avanzamento iniziale (compreso tra 0% e 25%) o intermedio (tra 50% e 75%).

Nelle pagine seguenti si riportano i seguenti Grafici:

relativamente alla fattispecie *'lavori conclusi'*:

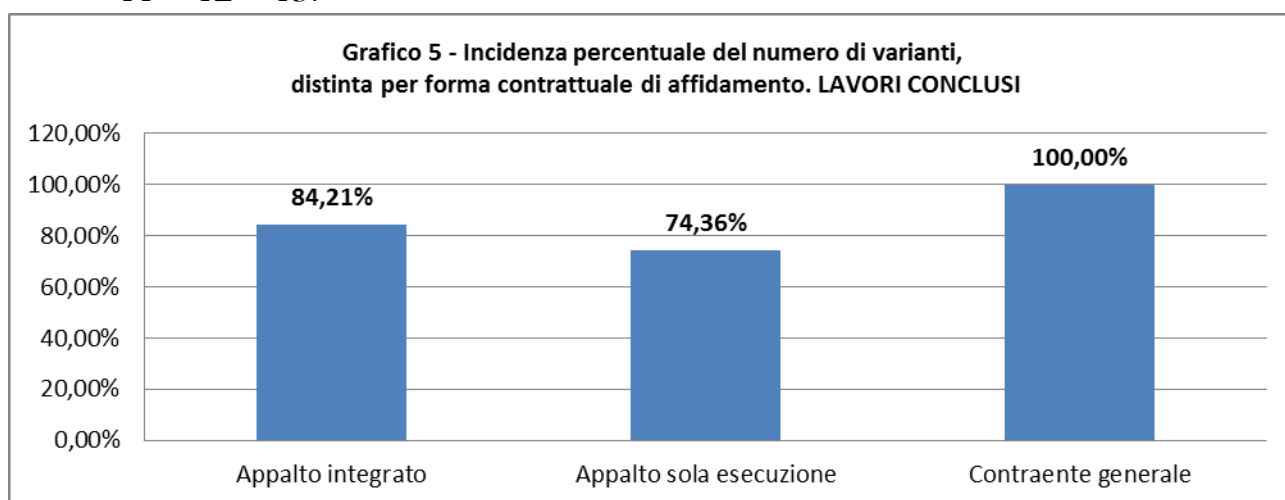
5 – 6 – 7;

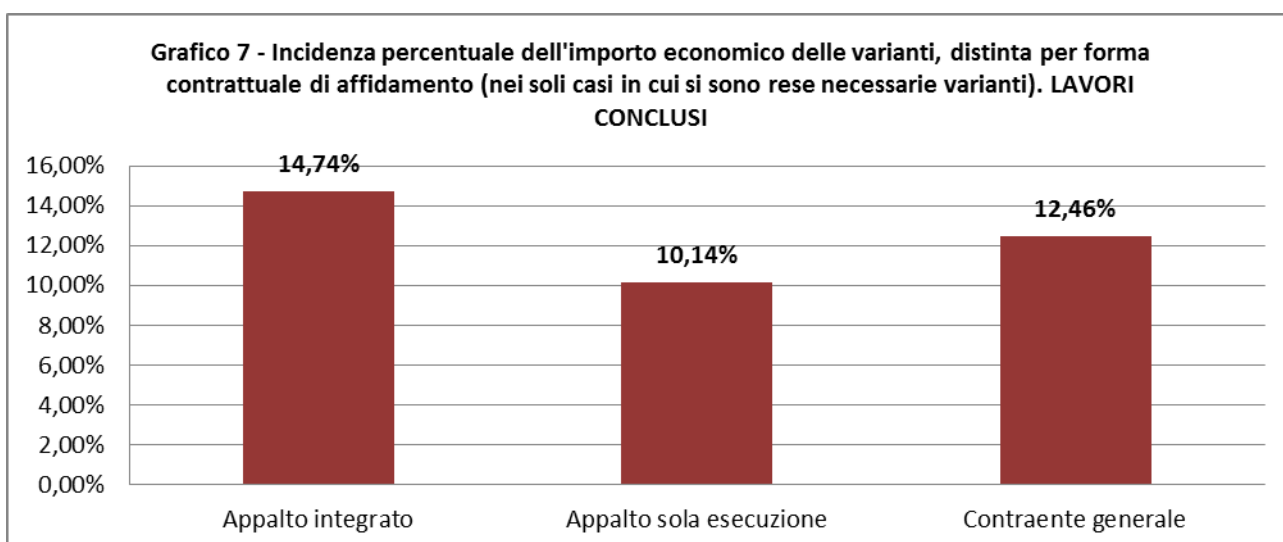
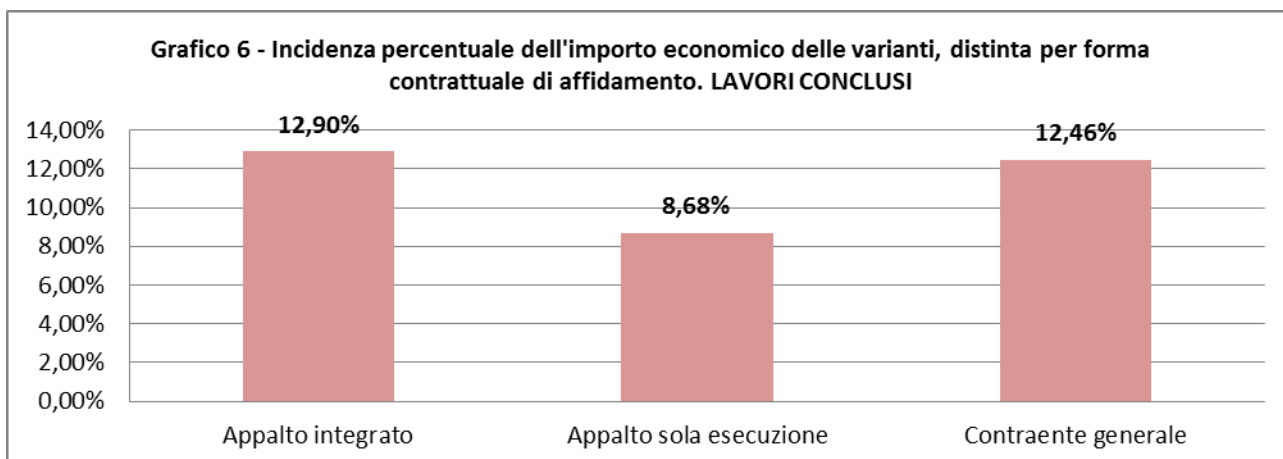
relativamente alla fattispecie *'lavori in corso con avanzamento 0-25%'*:

8 - 9 – 10;

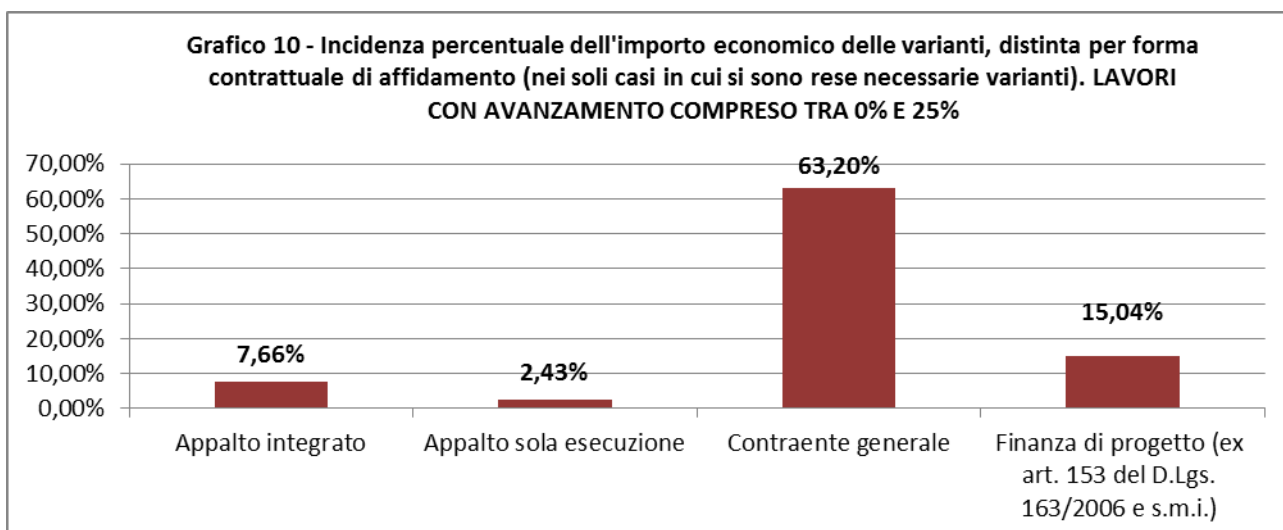
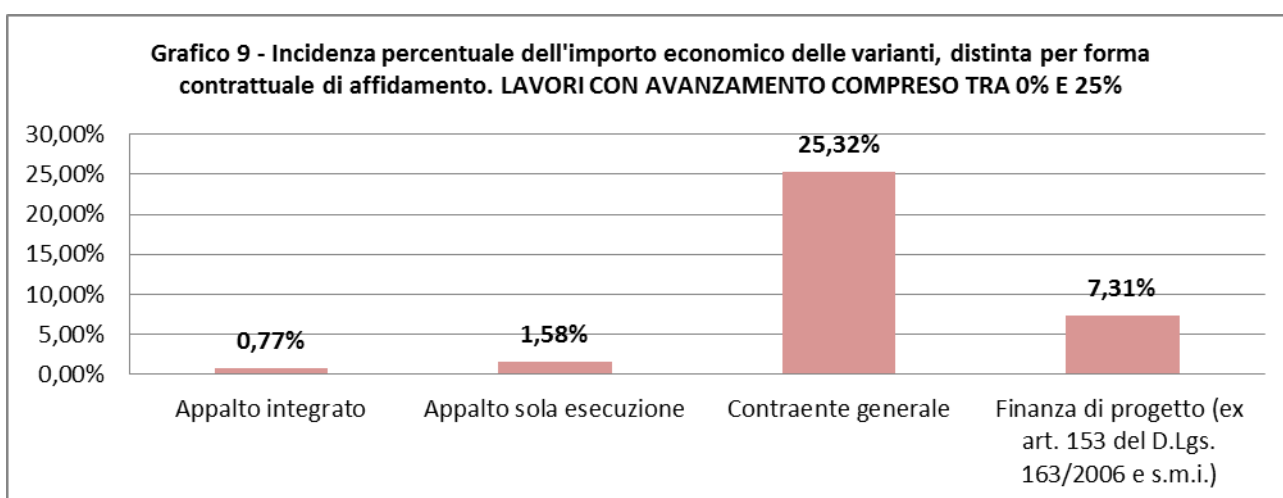
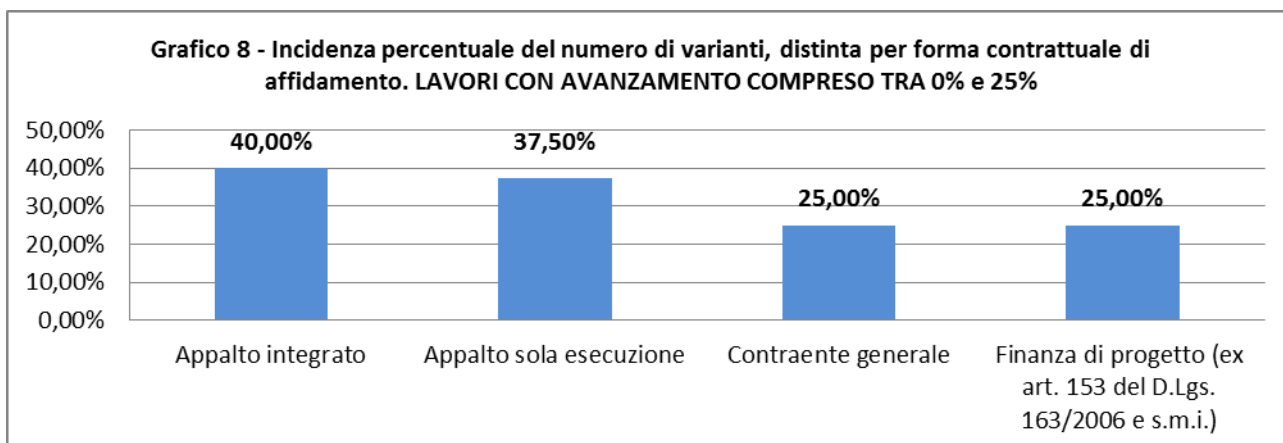
relativamente alla fattispecie *'lavori in corso con avanzamento 50-75%'*:

11 – 12 – 13.



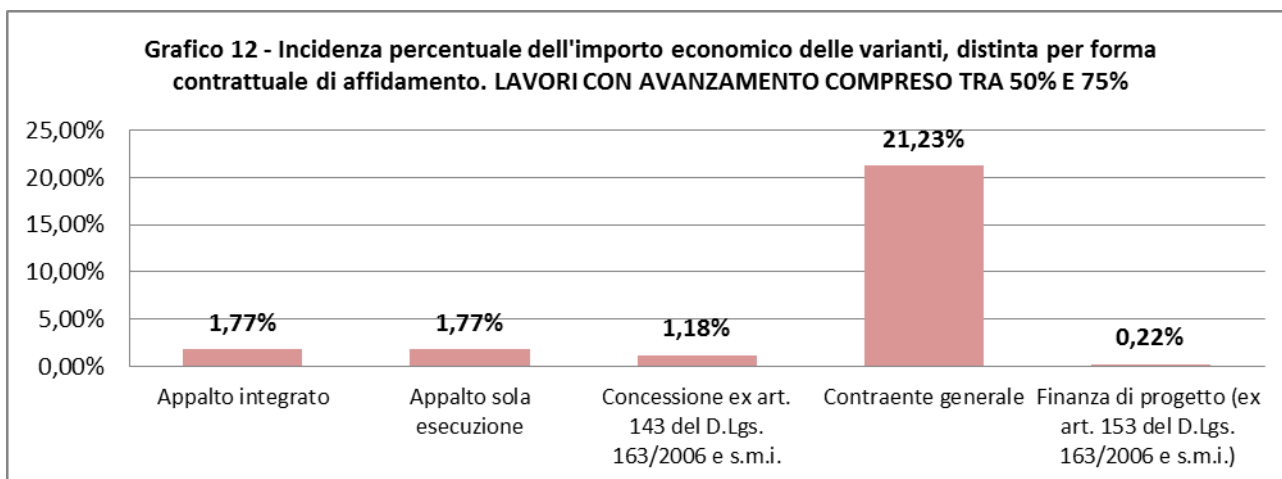
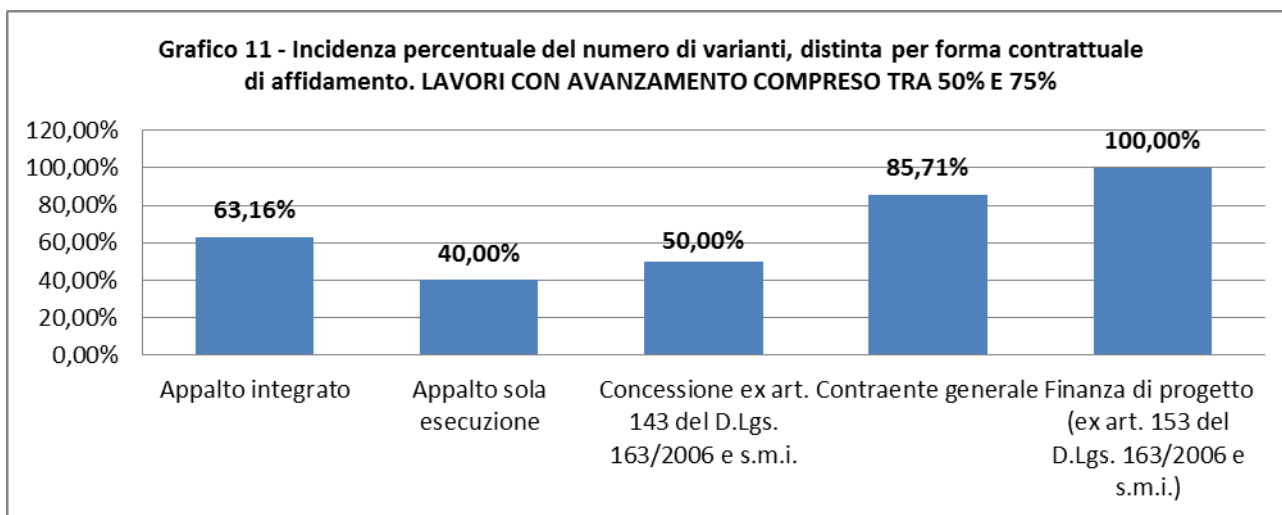


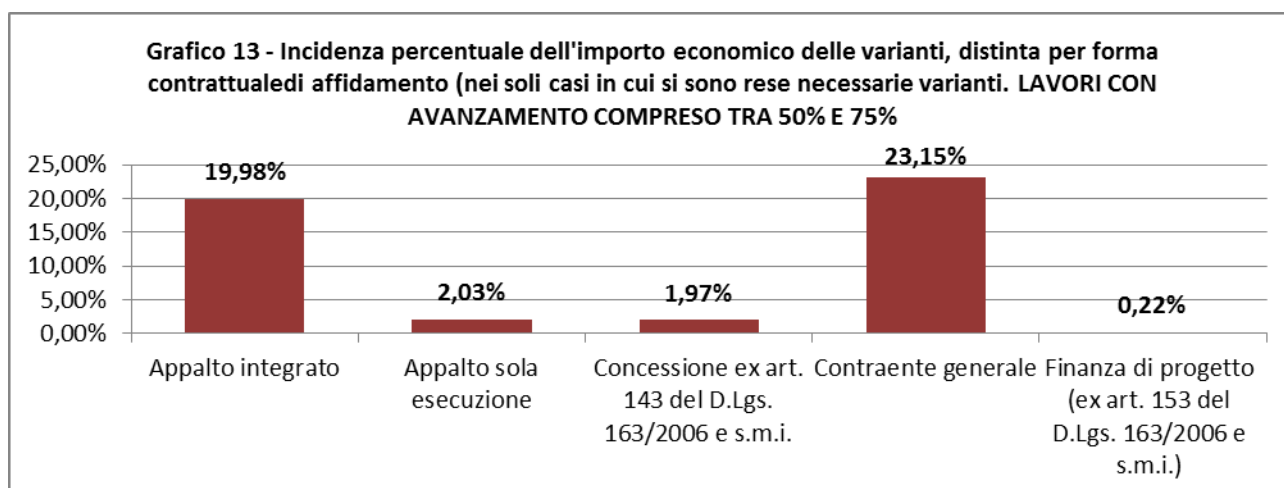
Quindi - pur con le dovute cautele derivanti dalla ridotta entità numerica di alcune delle tipologie prese in esame - con riferimento ai soli lavori dichiarati conclusi (201, di cui 40 affidati mediante appalto integrato, 157 mediante appalto di sola esecuzione e 4 a contraente generale), risulta un'alta incidenza numerica di varianti (da un minimo del 74 % ad un massimo del 100%, nel caso del contraente generale), ed un'incidenza economica che si traduce in incrementi di spesa variabili dal 10 al 15% circa, dove la percentuale inferiore si riscontra negli appalti di sola esecuzione.



Pertanto – sempre con la necessaria cautela conseguente alla ridotta entità numerica del campione esaminato - con riferimento ai soli lavori che presentano un avanzamento compreso tra 0 e 25%

(40, di cui 15 affidati mediante appalto integrato, 8 mediante appalto di sola esecuzione, 13 a contraente generale e 4 con finanza di progetto), risulta la maggiore incidenza numerica di varianti (il 40%) nel caso dell'appalto integrato, ed un'incidenza economica che si traduce in incrementi di spesa molto variabili (dal 2,4 al 63% circa), dove la percentuale superiore riguarda il contraente generale e quella inferiore si riscontra negli appalti di sola esecuzione.





In questo caso il campione è ancora più esiguo (solo 36 lavori che presentano un avanzamento compreso tra 50% e 75%, di cui 19 affidati mediante appalto integrato, 5 mediante appalto di sola esecuzione, 7 a contraente generale, 4 tramite concessione e 1 con finanza di progetto). Escluso l'unico caso registrato nella tipologia 'finanza di progetto', la maggiore incidenza - sia numerica che economica - delle varianti riguarda il contraente generale (rispettivamente 85% e 23% circa) e l'appalto integrato (rispettivamente 63% e 20% circa).

Dall'approfondimento condotto sembra possibile trarre alcuni elementi di riflessione, riguardo all'opportunità di ricorrere a forme di affidamento che lasciano all'aggiudicatario il compito di redigere la progettazione esecutiva.

In proposito, nel tempo è stata frequentemente avanzata l'ipotesi che delegare al soggetto esecutore l'espletamento delle attività progettuali di dettaglio potesse avere un effetto – per così dire - responsabilizzante o, quanto meno, riducesse il campo delle possibili controversie aventi ad oggetto, appunto, una carente definizione progettuale.

Non vi è dubbio che talora il mondo delle imprese possa mostrarsi più aggiornato del parallelo mondo delle stazioni appaltanti pubbliche, soprattutto riguardo alla conoscenza di soluzioni tecnologiche innovative che consentono un maggior

livello prestazionale dell'opera eseguita; peraltro, la vigente norma ha già da tempo preso atto di questa evenienza, laddove ha introdotto la cosiddetta 'variante migliorativa', proposta d'iniziativa dell'appaltatore.

Infatti, l'art.162 del D.P.R.n.207/2010, specifica, al comma 3, che *“Ad eccezione dei contratti affidati ai sensi dell'articolo 53, comma 2, lettere b) e c), del codice, l'esecutore, durante il corso dei lavori può proporre al direttore dei lavori eventuali variazioni migliorative ai sensi dell'articolo 132, comma 3, secondo periodo, del codice di sua esclusiva ideazione e che comportino una diminuzione dell'importo originario dei lavori”*.

Il successivo comma 4 specifica poi che *“Possono formare oggetto di proposta le modifiche dirette a migliorare gli aspetti funzionali, nonché singoli elementi tecnologici o singole componenti del progetto, che non comportano riduzione delle prestazioni qualitative e quantitative stabilite nel progetto stesso e che mantengono inalterate il tempo di esecuzione dei lavori e le condizioni di sicurezza dei lavoratori. La idoneità' delle proposte è dimostrata attraverso specifiche tecniche di valutazione...”*.

Come può notarsi, sono esclusi dalla possibilità di proposte di 'varianti migliorative' i contratti di cui all'art.53, comma 2, lettere b) e c), cioè quelli aventi ad oggetto, rispettivamente, *“la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice”* e *“previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice”*.

L'esclusione è dettata dall'ovvia considerazione che la proposta migliorativa del progetto posto a base dell'esecuzione dei lavori, sia essa incentrata sugli aspetti funzionali, o su singoli elementi tecnologici, o ancora, su singole componenti del progetto stesso, non può trovare legittimazione se proviene dal medesimo soggetto che ha predisposto la progettazione, che propone poi di variare.

In tal senso, la circostanza che una significativa incidenza delle varianti caratterizzi anche (e, per alcune tipologie, soprattutto) i

contratti aventi ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori, nelle diverse forme contemplate dal Codice, costituisce un primo ed oggettivo segnale di allerta, che meriterà seria attenzione, nell'ottica di un eventuale ulteriore approfondimento.

3. L'incidenza del contenzioso nella realizzazione di infrastrutture strategiche

Richiamando, anche in questo caso, quanto precedentemente indicato nell'approfondimento sul tema in oggetto, predisposto nell'ambito del 7° Rapporto sull'attuazione della "legge obiettivo", pare utile evidenziare che – nel tempo – il legislatore ha introdotto misure finalizzate a ridurre i maggiori costi delle opere, derivanti dallo sviluppo del contenzioso nei contratti pubblici.

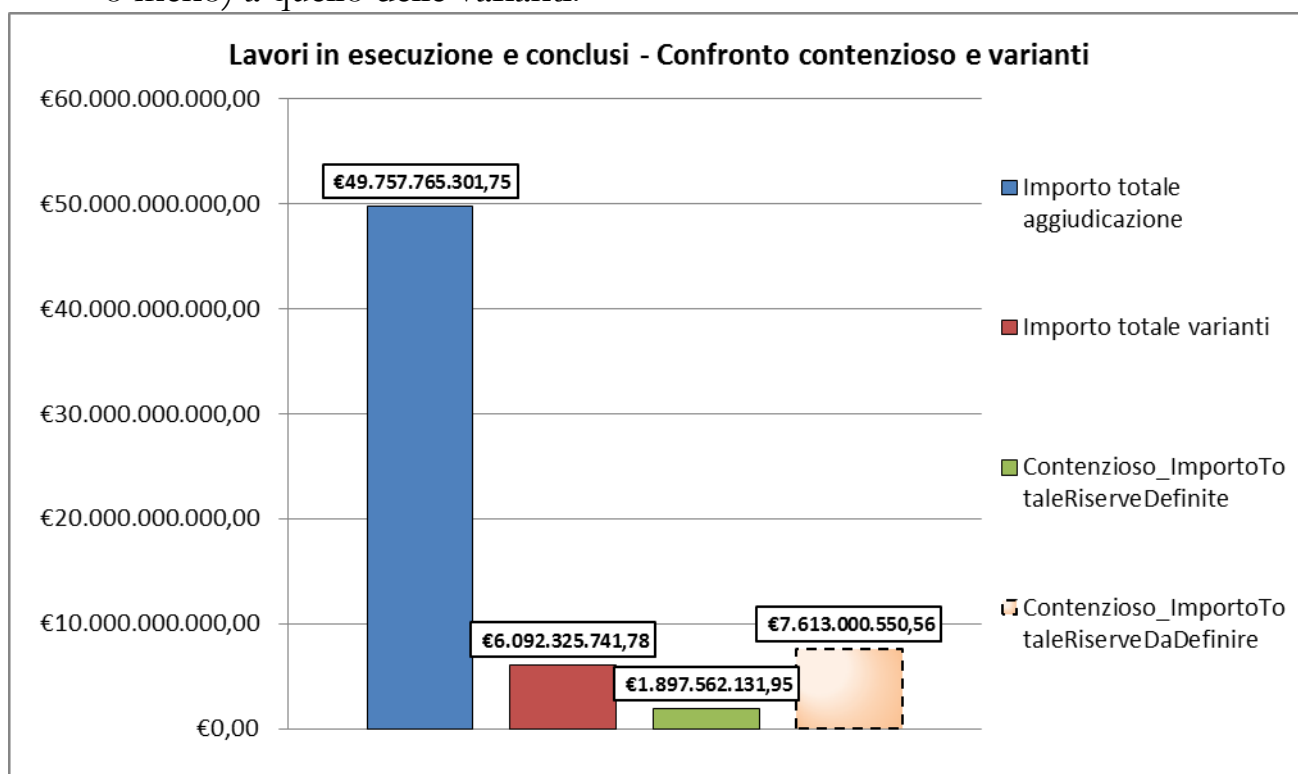
Nello specifico, il D.L. n.70/2011, convertito in Legge 12 luglio 2011, n.106, ha apportato - all'art. 4, comma 2, lett. hh), n.2) - una modifica all'art.240 bis del codice dei contratti, disponendo, al comma 1, che le riserve non possano superare il 20% dell'importo contrattuale e inserendo il comma 1 bis, il quale statuisce che le riserve non possono essere iscritte per aspetti progettuali che siano stati oggetto di verifica e validazione ai sensi dell'art. 55 del regolamento di attuazione.

Ulteriori modifiche sono state apportate all'art. 240 in materia di regolamentazione dell'accordo bonario: in particolare, al comma 1, è stato stabilito che l'accordo bonario non si applica ai contratti affidati al contraente generale, cioè proprio a quella tipologia di forma contrattuale inizialmente prescelta in quanto ritenuta più idonea ad assicurare una celere ed efficace realizzazione delle infrastrutture strategiche contemplate nelle Delibera CIPE attuativa della "legge obiettivo".

Passando all'analisi dello sviluppo del contenzioso nella realizzazione degli interventi strategici, si è ritenuto opportuno utilizzare due differenti campioni:

- quello dei lavori in esecuzione e conclusi (452 interventi);
- quello dei soli lavori conclusi (201 interventi).

In entrambi i casi, si è comparato l'importo delle riserve (definite o meno) a quello delle varianti.

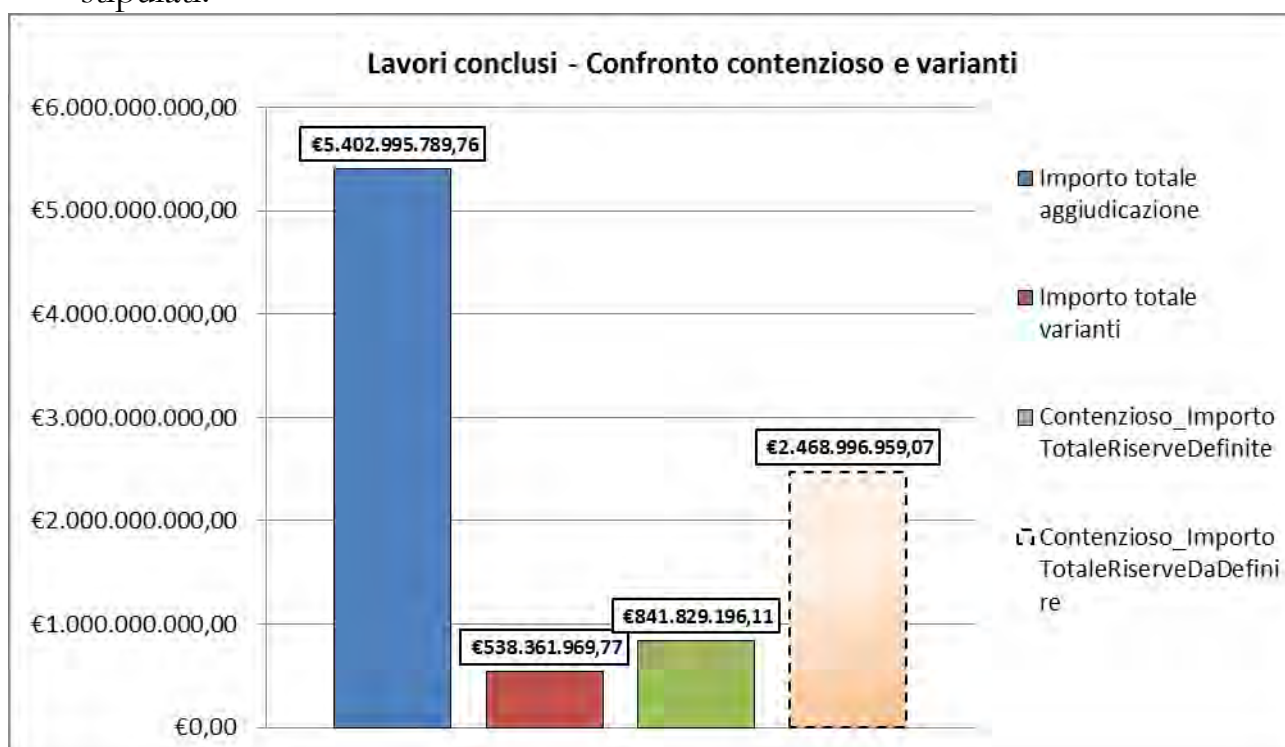


Nel grafico che precede, si può rilevare che, a fronte di poco meno di 50 Miliardi di Euro di lavori aggiudicati, le varianti hanno – ad oggi – inciso per poco più di 6 Miliardi, con un'incidenza che supera non di molto il 12%, mentre per le riserve va operata una indispensabile distinzione tra quelle già definite in corso d'opera (1,9 Miliardi di Euro, pari al 3,8% del totale aggiudicato) e quelle non ancora tacitate, per le quali le richieste delle imprese superano i 7,5 Miliardi di Euro, con un peso superiore al 15% della somma dei contratti stipulati.

Limitando l'elaborazione ai soli lavori conclusi, per i quali è certamente più attendibile la misura del contenzioso che si è sviluppato in corso d'opera, sia pure in assenza di un dato definitivo circa l'importo delle riserve non ancora tacitate, i risultati evidenziano aspetti interessanti.

Infatti, come mostra il grafico seguente, a fronte di circa 5,4 Miliardi di Euro di lavori aggiudicati e conclusi, le varianti hanno inciso per 538 Milioni, con un'incidenza che oscilla attorno al 10%,

mentre per le riserve va operata la distinzione citata, tra quelle già definite in corso d'opera (841 Milioni di Euro, pari al 15,6% del totale aggiudicato) e quelle non ancora tacitate, per le quali le richieste delle imprese aggiudicatrici si avvicinano ai 2,5 Miliardi di Euro, con un peso che raggiunge il 45,7% della somma dei contratti stipulati.



Pertanto, pur con la prudenza discendente dalla parzialità dei dati analizzati, si rileva che il peso del contenzioso appare più gravoso di quello delle varianti e – con elevata probabilità – in tutti i casi nei quali la soglia del 20% (attuale limite massimo delle riserve) sarà superata, potranno prodursi ulteriori controversie, originate dalla stessa norma che, secondo autorevoli pareri, arrecherebbe pregiudizio a tutti quegli appaltatori in grado dimostrare oggettivamente di avere subito un danno di entità maggiore rispetto al limite massimo imposto dalla legge.

LE MODIFICHE DEL QUADRO NORMATIVO

1. Premessa

La normativa sulle infrastrutture strategiche e più in generale quella riguardante la materia dei contratti pubblici è stata modificata anche nel 2013 da disposizioni prevalentemente contenute in provvedimenti d'urgenza, primo fra tutti il decreto legge n. 69 del 2013.

Già si è avuto modo, in occasione della presentazione dell'ultima edizione del Rapporto, di soffermarsi sugli effetti di "instabilità" normativa prodotti in conseguenza di continue modifiche inserite in modo frammentario e non organico sulla disciplina vigente. Nel 2013, si registra un numero di modifiche al Codice dei contratti pubblici inferiore a quello dell'anno precedente. Si tratta, comunque, di modifiche rilevanti in gran parte contenute nel decreto legge n. 69 del 2013. Alcune modifiche al Codice dei contratti pubblici riguardano la disciplina del partenariato pubblico e privato.

Ulteriori previsioni hanno riguardato specifiche infrastrutture, gli interventi di manutenzione straordinaria e la nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

2. Le innovazioni normative in materia di PPP

2.1. Le modifiche in materia di concessioni

Il comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge n. 69 del 2013 ha introdotto una serie di modifiche al Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture finalizzate a incidere sulla disciplina dei contratti di partenariato pubblico privato, e segnatamente delle concessioni di lavori pubblici, che sembrano volte ad agevolare la bancabilità dei progetti da realizzare in partenariato pubblico privato (PPP).

Una prima serie di modifiche incide sull'articolo 143 del Codice relativamente alle dichiarazioni del soggetto concedente e alle condizioni che determinano la revisione del piano economico e finanziario degli investimenti del concessionario. In particolare, si prevede che, nel caso di cessione in proprietà o in diritto di godimento di beni immobili nella disponibilità o allo scopo espropriati dalle amministrazioni concedenti la cui utilizzazione ovvero valorizzazione sia necessaria all'equilibrio economico-finanziario della concessione, il soggetto concedente, alla consegna dei lavori, fornisca una dichiarazione in cui attesti che è in possesso di tutte le autorizzazioni, licenze, abilitazioni, nulla osta, permessi o altri atti di assenso comunque denominati previsti dalla normativa vigente e che i predetti atti sono legittimi, efficaci e validi.

Ulteriori modifiche sembrano volte ad ampliare le fattispecie per la revisione del piano economico finanziario (PEF) laddove si stabilisce che le norme legislative e regolamentari che comunque incidono sull'equilibrio del piano comportano la sua necessaria revisione, previa verifica del CIPE, sentito il Nucleo di consulenza per l'Attuazione e Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS). Si prevede, inoltre, che la convenzione definisca i presupposti e le condizioni di base del piano economico e finanziario le cui variazioni, non imputabili al concessionario, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua revisione. Si prevede, altresì, che la convenzione contenga una definizione di equilibrio economico finanziario, che faccia riferimento ad indicatori di redditività e di capacità di rimborso del debito, nonché la procedura di verifica e la cadenza temporale degli adempimenti connessi.

Una seconda serie di modifiche incide sull'articolo 144 del Codice, che disciplina le procedure di affidamento e la pubblicazione del bando relativo alle concessioni di lavori pubblici, al fine di prevedere nel bando, per le concessioni da affidare con procedura ristretta, la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di svolgere una consultazione preliminare con gli operatori economici invitati a presentare le offerte - prima del termine di scadenza delle offerte medesime - per verificare l'eventuale presenza di criticità di finanziamento del progetto posto a base di gara. L'importo delle misure di defiscalizzazione e del credito di imposta per le nuove

infrastrutture, di cui si parlerà di seguito, nonché l'importo degli eventuali contributi pubblici, non possono essere oggetto di consultazione.

Il bando di gara può prevedere che l'offerta sia accompagnata da una dichiarazione di uno o più istituti in cui venga manifestato l'interesse a finanziare l'operazione. Si prevedono, inoltre, clausole risolutorie del contratto di concessione nel caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento o della mancata sottoscrizione o collocamento delle obbligazioni di progetto (cd. *project bond*) entro il termine fissato dal medesimo bando. Nel caso di risoluzione del contratto, al concessionario non spetterà alcun rimborso delle spese sostenute, incluse quelle relative alla progettazione definitiva.

Le modifiche non si applicano alle operazioni di *project financing* con bando già pubblicato alla data di entrata in vigore del decreto legge e agli interventi da realizzare in finanza di progetto le cui proposte sono state già dichiarate di pubblico interesse alla data di entrata in vigore del decreto legge.

2.2. Le modifiche alla disciplina della defiscalizzazione e del credito di imposta

Il comma 3 dell'articolo 19 del decreto legge n. 69 del 2013 ha modificato la disciplina delle misure agevolative previste per la realizzazione delle infrastrutture mediante contratti di PPP al fine di consentire l'applicazione a un novero più ampio di opere.

La modifica più importante è la riduzione da 500 a 200 milioni di euro del valore dell'opera infrastrutturale al di sopra del quale viene concesso il credito d'imposta - a valere sull'IRES e sull'IRAP generate in relazione alla costruzione e gestione dell'opera stessa - in caso di realizzazione mediante contratti di partenariato pubblico-privato. E', altresì, introdotto un nuovo requisito, consistente nella rilevanza strategica nazionale dell'opera, mentre si prevede che il progetto definitivo debba essere approvato entro il 31 dicembre 2016 (anziché il 31 dicembre 2015 come precedentemente previsto).

Il credito d'imposta è cumulabile con l'esenzione dal pagamento del canone di concessione nella misura necessaria al raggiungimento

dell'equilibrio del piano economico finanziario. Nel complesso le due misure non potranno superare il 50 per cento del costo dell'investimento, tenendo conto anche del contributo pubblico a fondo perduto. Le due misure sono alternative alla “defiscalizzazione” prevista dall'articolo 18 della legge n. 183 del 2011, consistente nella possibilità di compensare le imposte con quanto dovuto dalla PA a titolo di contributo pubblico a fondo perduto.

Viene, altresì, modificata la procedura di verifica da parte della non sostenibilità del piano economico e finanziario. In particolare, si precisa che il CIPE, con proprie delibere, individua l'elenco delle opere che, per effetto dell'applicazione delle misure del credito di imposta e dell'esenzione dal pagamento del canone di concessione conseguono le condizioni di equilibrio economico-finanziario necessarie a consentirne il finanziamento, e il valore complessivo delle opere che possono accedere alle agevolazioni. Per ciascuna infrastruttura sono, inoltre, determinate le misure agevolative necessarie per la sostenibilità del piano economico e finanziario e le modalità di accertamento, monitoraggio ed eventuale rideterminazione applicando, per quanto compatibili, i principi e i criteri definiti dal CIPE con le linee guida per l'applicazione delle misure di defiscalizzazione di cui all'articolo 18 della legge n. 183 del 2011.

Il CIPE, con delibera 1/2013, ha infatti approvato la direttiva in materia di attuazione delle misure di compensazione fiscale previste dall'art. 18 della legge n. 183/2011, al fine di esplicitare i requisiti, i criteri e le modalità di applicazione di tale disciplina con riferimento sia alla determinazione dell'ammontare dell'agevolazione, sia alla eventuale rideterminazione dell'agevolazione medesima laddove migliorino le condizioni del mercato favorendo un maggiore autofinanziamento.

2.3. Le modifiche alla disciplina del project bond

Il comma 5 dell'articolo 19 del decreto legge n. 69 del 2013 è intervenuto sulla disciplina fiscale dei *project bond*, introdotta

dall'articolo 1 del decreto-legge n. 83 del 2012. La modifica è volta a rendere strutturali le agevolazioni fiscali ad essi applicabili, vale a dire la deducibilità degli interessi passivi e il regime agevolato, ai fini delle imposte di registro e ipocatastali, per le garanzie (e le operazioni ad esse correlate) rilasciate in relazione all'emissione. Continua ad applicarsi alle sole obbligazioni emesse nei tre anni successivi al 26 giugno 2012 l'agevolazione relativa al regime fiscale sugli interessi consistente nell'equiparazione a quello sui titoli di Stato (12,5%).

3. Le ulteriori modifiche del quadro normativo

3.1. Le ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici

Ulteriori modifiche al Codice dei contratti pubblici, che merita segnalare in questa sede, sono contenute nel decreto legge n. 69 del 2013. In particolare, l'articolo 21 di tale decreto ha ulteriormente differito al 30 giugno 2014 il termine di entrata in operatività delle disposizioni in materia di garanzia globale di esecuzione (*cd. performance bond*) contenute nel Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici (D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207). L'articolo 129 del Regolamento istituisce, infatti, il sistema di garanzia globale di esecuzione che consiste nella garanzia fideiussoria di buon adempimento e nella garanzia di subentro ed è obbligatoria per gli appalti di progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori di ammontare a base d'asta superiore a 75 milioni di euro, per gli affidamenti a contraente generale di qualunque ammontare, e, ove prevista dal bando o dall'avviso di gara, per gli appalti di sola esecuzione di ammontare a base d'asta superiore a 100 milioni di euro.

Il comma 2, lettera a), dell'articolo 27 del D.L. 69 del 2013 è, inoltre, intervenuto sulla disciplina delle opere strategiche, al fine di accelerare la nuova procedura di approvazione unica del progetto preliminare da parte del CIPE, prevista dall'art. 169-*bis* del Codice attraverso la previsione di un termine (di 60 giorni) per il

pronunciamento da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri e del meccanismo del silenzio-assenso nei casi di mancato rispetto del termine citato, per cui il provvedimento di approvazione può essere comunque adottato.

Da ultimo, il comma 72 dell'articolo unico della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014) sostituisce il comma 9 dell'art. 176 del Codice, al fine di prevedere che la verifica del regolare adempimento degli obblighi contrattuali del contraente generale verso i propri affidatari, effettuata dal soggetto aggiudicatore, avvenga non più periodicamente, ma prima di effettuare qualsiasi pagamento a favore del contraente generale, compresa l'emissione di eventuali SAL (stati di avanzamento lavori). Viene altresì previsto che, qualora il contraente generale sia inadempiente, l'applicazione delle detrazioni sui successivi pagamenti e delle sanzioni da parte del soggetto aggiudicatore non sia più facoltativa, ma obbligatoria.

3.2. Le norme riguardanti specifiche infrastrutture

Come già accennato nella Nota di sintesi, nel 2013 si registra un numero elevato di norme destinate a singole infrastrutture, non solo al fine di disporre riduzioni di spesa, revoche o rifinalizzazioni delle risorse destinate, ma anche di disciplinare specifici profili riguardanti le procedure.

Di seguito si accenna alle principali norme che si sono susseguite nei vari provvedimenti d'urgenza e, da ultimo, nella legge di stabilità.

Il D.L. 43/2013 ha previsto uno stanziamento decennale, di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2024, per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale, con priorità agli interventi per la realizzazione del terzo valico dei Giovi e per il quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero (articolo 7-ter, comma 2). Il medesimo decreto ha, inoltre, escluso dai vincoli del patto di stabilità interno i pagamenti relativi all'attuazione degli interventi di riqualificazione del territorio finalizzati all'esecuzione del progetto relativo al collegamento

internazionale Torino- Lione, o che in tal senso sono individuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dai rappresentanti degli enti locali interessati all'opera. La deroga è concessa nel limite di 10 milioni di euro annui per il triennio 2013-2015 ed è riferita ai pagamenti effettuati dagli enti interessati finanziati con risorse comunali, regionali e statali (articolo 7-*quater*).

Per quanto riguarda il decreto legge n. 69 del 2013, si è già parlato dell'istituzione del Fondo "sblocca cantieri" e del suo funzionamento, nonché del Programma Seimila campanili. Il decreto legge ha, inoltre, previsto l'utilizzazione indistinta delle risorse, già assegnate con la delibera CIPE n. 88/2010, per i lotti in cui è articolata l'opera "Corridoio tirrenico meridionale A12 – Appia e bretella autostradale Cisterna Valmontone" (articolo 18, comma 4). Norme specifiche sono state previste per la presentazione delle proposte dei soggetti promotori per l'approvazione dei progetti preliminari degli interventi di adeguamento della SS "Telesina" e del collegamento Termoli-San Vittore (articolo 25, comma 11-ter) e per l'esclusiva destinazione delle risorse alla realizzazione degli interventi di adeguamento della SS Telesina.

I decreti legge n. 69 del 2013 e n. 102 hanno inoltre disposto riduzioni delle autorizzazioni di spesa destinate alle infrastrutture rispettivamente per il finanziamento del Fondo "Sblocca cantieri" e per la copertura finanziaria del provvedimento, riduzioni di cui si parla nel dettaglio nelle singole schede opera e nel volume *Lo stato di attuazione del Programma*.

La legge di stabilità 2014 reca specifiche autorizzazioni di spesa imputate al biennio 2014-2015 per la realizzazione del secondo stralcio del Macrolotto 4 dell'asse autostradale Salerno-Reggio Calabria - tratto fra il viadotto Stupino escluso e lo svincolo di Altilia incluso (comma 69) e della terza corsia della tratta autostradale A4 Quarto d'Altino-Villesse-Gorizia, (comma 96).

Ulteriori stanziamenti vengono previsti per la realizzazione di specifiche tratte finanziarie, e precisamente della tratta Cancellò-Frasso Telesino (comma 74) e variante alla linea Roma-Napoli, via

Cassino, sita nel comune di Maddaloni, dell'asse ferroviario Alta velocità Roma-Napoli, nonché per l'avvio immediato di interventi di adeguamento del tracciato e la velocizzazione della tratta Bologna-Lecce (comma 80). Per le tratte dell'Alta Velocità Brescia-Verona-Padova della linea Milano-Venezia e Apice-Orsara e Frasso Telesino–Vitulano della linea Napoli-Bari, oltre a uno stanziamento di spesa dal 2015 al 2029, si stabilisce che gli interventi siano realizzati con la tecnica dei lotti costruttivi non funzionali, autorizzando il CIPE a deliberare sui relativi progetti definitivi a condizione che sussistano disponibilità finanziarie per il finanziamento di un primo lotto di valore non inferiore al 10 per cento del costo complessivo delle opere.

Da ultimo, il comma 71 autorizza la spesa di 151 milioni di euro per l'anno 2014, 100 milioni di euro per l'anno 2015, 71 milioni di euro per l'anno 2016 e 79 milioni di euro per l'anno 2017 per consentire la prosecuzione immediata e il completamento dei lavori del sistema MO.S.E.

3.3. Il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria

Nel 2013 si sono susseguite una serie di norme volte a finanziare gli interventi di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria e stradale.

Per quanto riguarda la rete ferroviaria, l'articolo 7-ter, comma 1, del decreto legge n. 43 del 2013 ha consentito l'utilizzo delle risorse stanziare in bilancio per gli anni 2012 e 2013 per il contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana S.p.A–parte servizi, residuali rispetto all'effettivo fabbisogno come indicato nel contratto stesso, per il finanziamento degli interventi di manutenzione straordinaria previsti dal contratto di programma – parte investimenti, da sostenere dalla stessa società negli anni 2012 e 2013, inclusi nel medesimo contratto.

L'articolo 1, comma 73, dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2014 autorizza la spesa di 500 milioni di euro per l'anno 2014 per i lavori di manutenzione straordinaria della rete ferroviaria

inseriti nel contratto di programma-parte servizi- 2012-2014 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete Ferroviaria italiana (RFI Spa).

Per quanto riguarda la manutenzione stradale, nel focus sulla riprogrammazione delle risorse si è parlato delle risorse del cd. Fondo “sblocca cantieri” destinate, tra l’altro, al programma di interventi di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale d’interesse nazionale in gestione ad ANAS S.p.A. Le risorse per tale programma vengono rifinanziate dall’ultima legge di stabilità per 350 milioni di euro complessivi nel triennio 2014-2016. Viene, altresì, ampliato il novero degli interventi finanziabili nell’ambito del programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale gestita da ANAS S.p.A., al fine di ricomprensivi anche l’attuazione di ulteriori interventi mirati ad incrementare la sicurezza e a migliorare le condizioni dell’infrastruttura viaria. La disposizione dà peraltro priorità, nell’assegnazione delle risorse, alle opere stradali volte alla messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico (comma 70).

Da ultimo, il comma 68 dell’articolo unico della legge di stabilità 2014 reca stanziamenti al fine di assicurare la manutenzione straordinaria della rete stradale per l’anno 2014 e la prosecuzione degli interventi previsti dai contratti di programma già stipulati tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l’ANAS S.p.A., nonché per la realizzazione di nuove opere con priorità per quelle già definite da protocolli d’intesa attuativi e conseguenti ad accordi internazionali.

3.4. La programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione

Il comma 6 dell’articolo unico della legge di stabilità 2014 ha determinato la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) relativamente al ciclo di programmazione 2014-2020 nella misura complessiva di 54.810 milioni. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo

sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. La formulazione della disposizione sembra voler ribadire l'utilizzo esclusivo delle risorse del Fondo di sviluppo e coesione per finalità di investimento, secondo la natura stessa delle risorse del Fondo, che sono iscritte in bilancio in conto capitale, evitando, dunque, che tali risorse possano essere utilizzate - come operato in passato da numerosi provvedimenti legislativi - a copertura di oneri anche di parte corrente.

Come riportato dal Ministro per la coesione territoriale nel corso dell'audizione del 19 novembre 2013 presso le Commissioni V e XIV della Camera dei deputati, il Fondo per lo sviluppo e la coesione sarà utilizzato, tra l'altro, in via prevalente per la realizzazione di grandi reti infrastrutturali (ferroviarie, stradali, aeroportuali e portuali)

Il comma 8 dell'articolo unico della legge di stabilità dispone che il CIPE, entro il 1° marzo 2014, su proposta del Ministro per la coesione territoriale, effettua la ripartizione programmatica tra le amministrazioni interessate dell'80 per cento della dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

Il comma 10 interviene circa la riprogrammazione da parte del CIPE degli interventi, qualora a seguito di interventi legislativi di riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione siano necessarie la revoca delle assegnazioni finanziarie, evidenziandone l'impatto sui singoli interventi.