

La programmazione e la realizzazione delle infrastrutture: lo stato dell'arte in Italia

Carlo Carminucci, Isfort

Genova, 30 ottobre 2018

Sommario

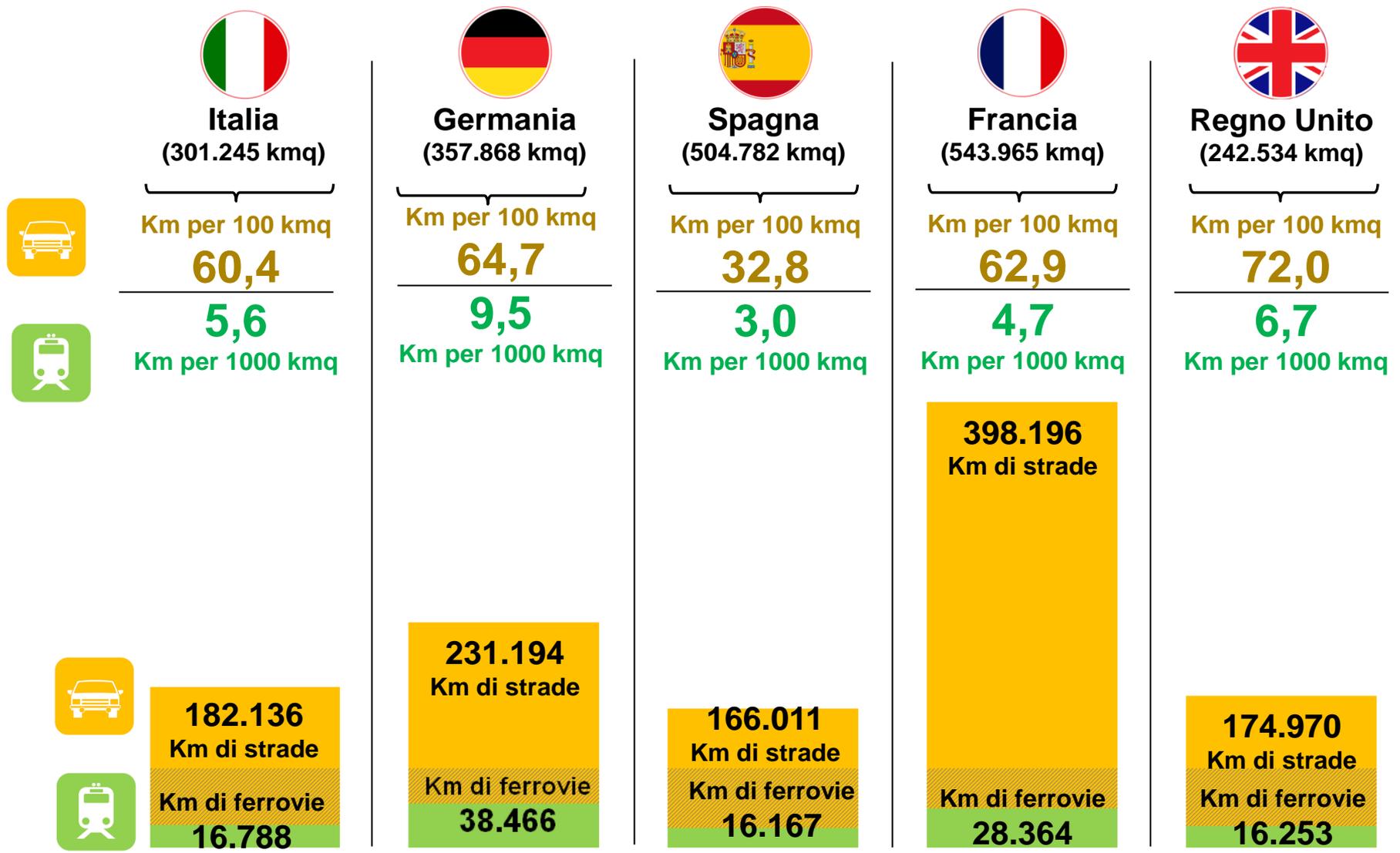
1. DALLA «DOTAZIONE» ALL' «ACCESSIBILITA'»: IL RITARDO DELL'ITALIA NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

2. IL DISEGNO STRATEGICO DELLA RETE INFRASTRUTTURALE: LA CORNICE EUROPEA (RETE TEN-T) E QUELLA NAZIONALE (RETE SNIT)

3. COSA E' STATO FATTO, COSA MANCA: I FINANZIAMENTI ATTIVATI (E IL RISCHIO DELLO STALLO)

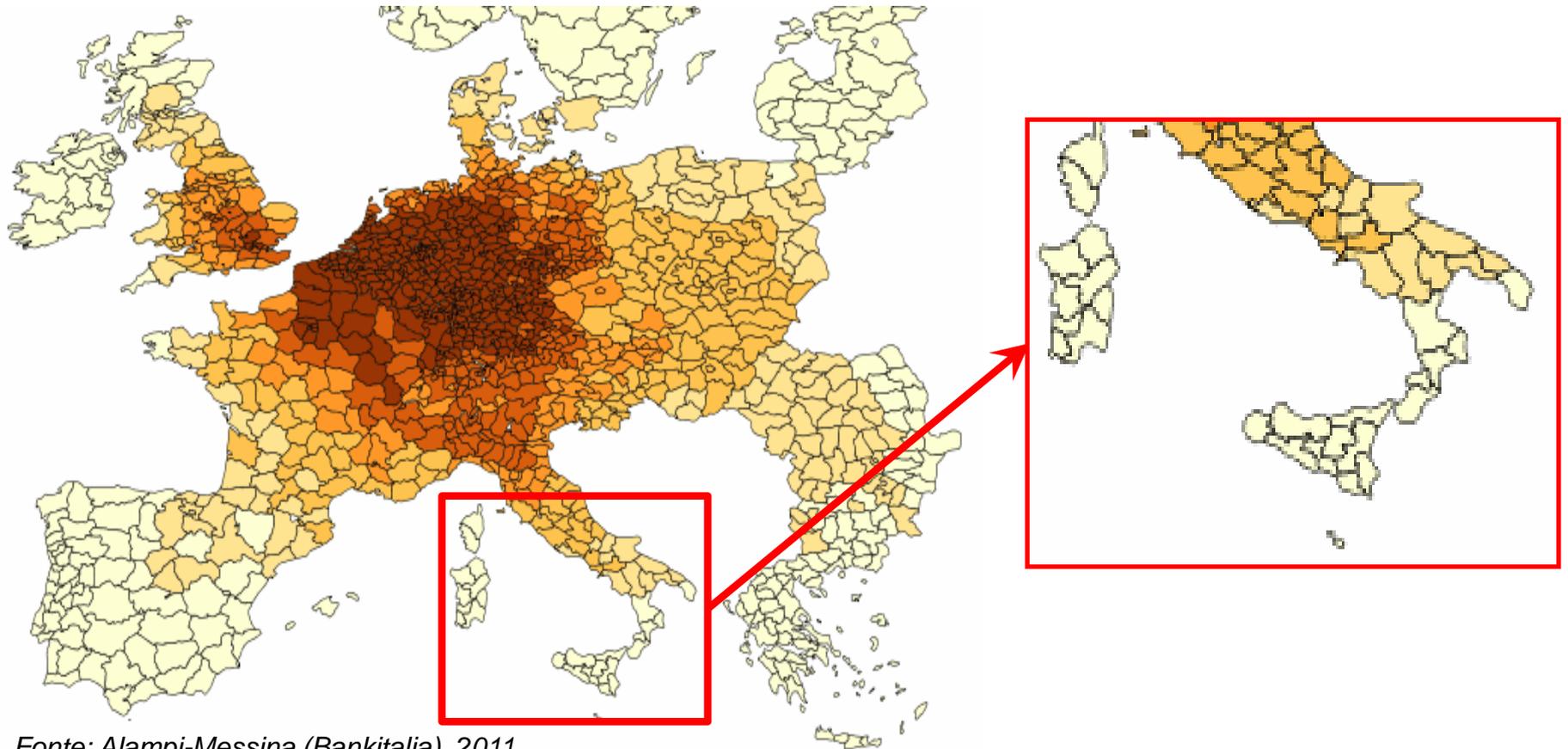
4. IL FOCUS SU CODICE DEGLI APPALTI E CONCESSIONI

La dotazione di strade e ferrovie: l'Italia è sottodimensionata, ma nemmeno troppo



Fonte: Istat ed Eurostat La rete stradale si riferisce a strade provinciali, regionali, di interesse nazionale e autostrade

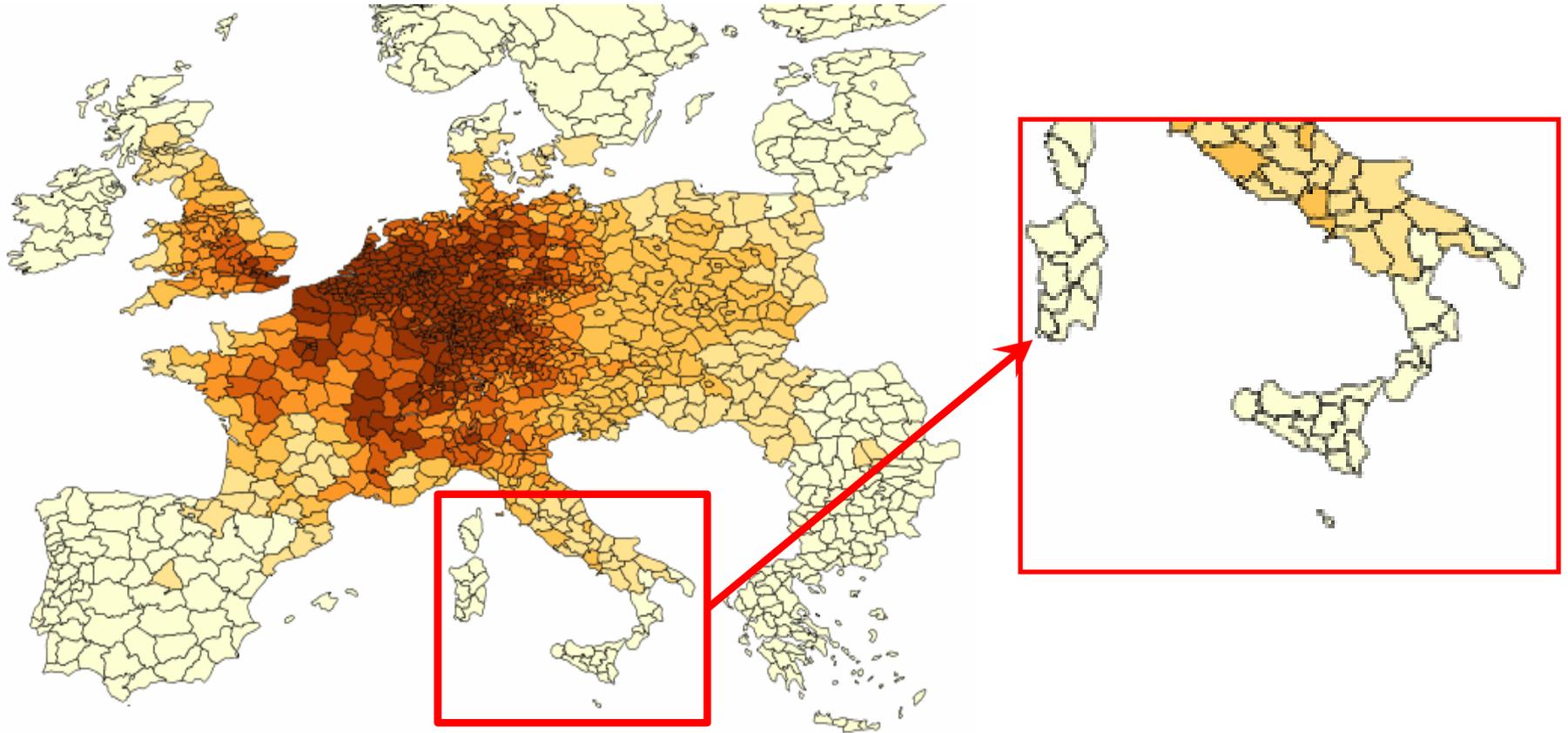
E' invece vero che l'Italia e soprattutto il Sud hanno un forte svantaggio di «accessibilità»: il ritardo della rete stradale



Fonte: Alampi-Messina (Bankitalia), 2011

L'indice di accessibilità è calcolato a partire dai tempi di percorrenza stradali tra ogni coppia di capoluoghi utilizzando come peso la popolazione

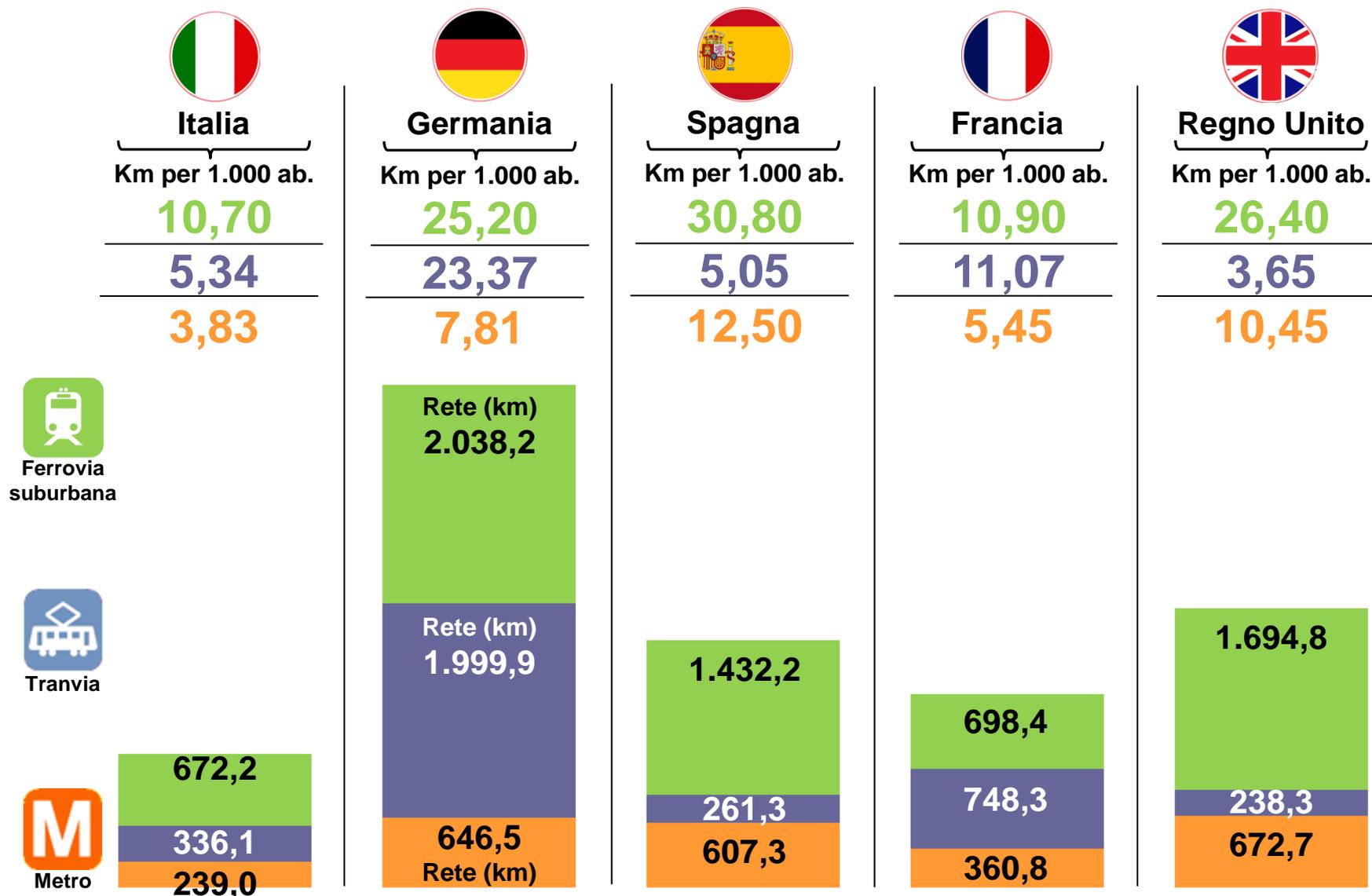
E' invece vero che l'Italia e soprattutto il Sud hanno un forte svantaggio di «accessibilità»: il ritardo della rete ferroviaria



Fonte: Alampi-Messina (Bankitalia), 2011

L'indice di accessibilità è calcolato a partire dai tempi di percorrenza ferroviaria tra ogni coppia di capoluoghi utilizzando come peso la popolazione

L'altra grande «emergenza nazionale» nelle infrastrutture di trasporto: le reti urbane per il trasporto rapido di massa



In conclusione: il Paese non ha una rete di infrastrutture di trasporto sufficientemente robusta, integrata e funzionale ai bisogni di mobilità di cittadini e imprese

- ✓ forte **divario** Italia-Europa di **accessibilità infrastrutturale** (più che di pura dotazione di reti)
- ✓ **mancanza** di una piena **interconnessione della rete** (integrazione dei nodi) con effetti negativi sull'intermodalità per il trasporto passeggeri e sulla logistica per il trasporto merci
- ✓ nel **Mezzogiorno**:
 - **sottodotazione quantitativa** (minore estensione delle reti, minore presenza di nodi logistici di rango superiore);
 - **e soprattutto qualitativa** (prestazioni inadeguate per velocità del trasporto e capacità di offerta, mancanza di connessioni tra hub logistici, scarsa competitività del trasporto passeggeri e merci)
- ✓ nelle **aree metropolitane** problemi di **congestione** e perdurare di **colli di bottiglia** che rendono le grandi città italiane **invivibili ed economicamente poco attrattive**

Sommario

1. DALLA «DOTAZIONE» ALL' «ACCESSIBILITA'»: IL RITARDO DELL'ITALIA NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

2. IL DISEGNO STRATEGICO DELLA RETE INFRASTRUTTURALE: LA CORNICE EUROPEA (RETE TEN-T) E QUELLA NAZIONALE (RETE SNIT)

3. COSA E' STATO FATTO, COSA MANCA: I FINANZIAMENTI ATTIVATI (E IL RISCHIO DELLO STALLO)

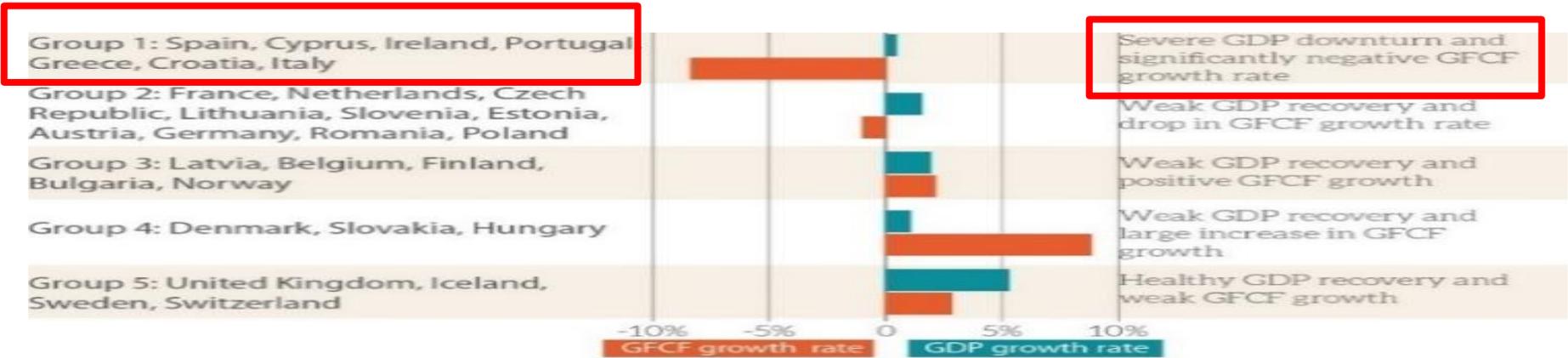
4. IL FOCUS SU CODICE DEGLI APPALTI E CONCESSIONI

Perché l'Europa incoraggia gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto

Una rete di trasporto intelligente, sostenibile e pienamente interconnessa è un prerequisito fondamentale per il completamento e il buon funzionamento del mercato unico europeo e per collegare l'Europa ai mercati mondiali, contribuendo in tal modo all'agenda europea per la **crescita economica, l'occupazione e la competitività...**



Correlazione tra investimenti infrastrutturali e tassi di crescita 2009-2015: la posizione dei diversi Paesi europei



La cornice europea di riferimento per la politica infrastrutturale: la rete transeuropea di trasporto (TEN-T)

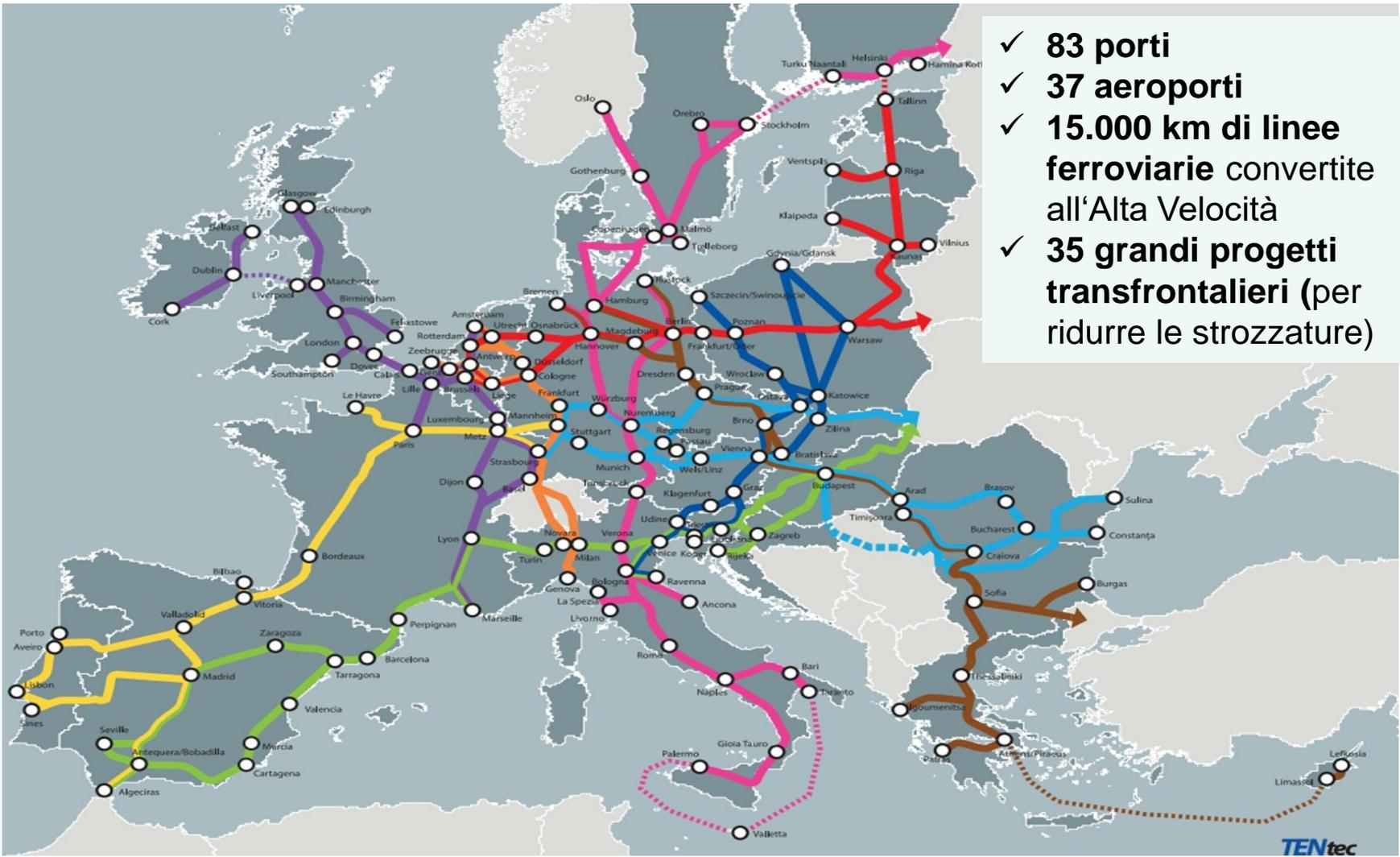
Dopo la revisione di qualche anno fa (definita nel Regolamento Europeo 1315/2013) l'attuale rete TEN-T si articola su due livelli:

- ✓ una **rete globale (Comprehensive Network)**, da realizzarsi entro il 2050, che mira a garantire la piena copertura del territorio dell'UE e l'accessibilità a tutte le regioni
- ✓ una **rete centrale a livello UE (Core Network)**, da realizzarsi entro il 2030, basata su un "approccio per Corridoi". I corridoi della rete centrale devono includere almeno tre modalità differenti di trasporto; attraversare almeno tre Stati membri e prevedere l'accesso ai porti marittimi

Il Core Network è formato da **9 corridoi principali**: 2 corridoi nord-sud, 3 corridoi est-ovest e 4 corridoi diagonali

I nove Corridoi del Core Network europeo

- ✓ 83 porti
- ✓ 37 aeroporti
- ✓ 15.000 km di linee ferroviarie convertite all'Alta Velocità
- ✓ 35 grandi progetti transfrontalieri (per ridurre le strozzature)



 BALTICO-ADRIATICO	 ORIENTE/MEDITERRANEO ORIENTALE	 ATLANTICO
 MARE DEL NORD-BALTICO	 SCANDINAVIA-MEDITERRANEO	 MARE DEL NORD-MEDITERRANEO
 MEDITERRANEO	 RENO-ALPI	 RENO-DANUBIO

La centralità dell'Italia nel Core Network europeo



- ✓ 9 nodi urbani
- ✓ 11 aeroporti
- ✓ 14 porti marittimi
- ✓ 5 porti fluviali
- ✓ 15 interporti:

1. il Corridoio 1 Baltico-Adriatico da Helsinki a Ravenna, (collegamenti ferroviari Vienna-Udine-Venezia-Ravenna e Trieste-Venezia-Ravenna)

2. il Corridoio 3 Mediterraneo da Algeciras (Spagna) fino alla frontiera ungherese (collegamenti ferroviari Lione-Torino, Milano-Brescia, Brescia-Venezia-Trieste, Milano-Mantova-Venezia-Trieste e Trieste-Divaca)

3. il Corridoio 5 Helsinki-La Valletta (tunnel di base del Brennero e collegamenti ferroviari Fortezza-Verona, Napoli-Bari, Napoli-Reggio Calabria, Messina-Palermo e Palermo-La Valletta)

4. il Corridoio 9 Genova-Rotterdam (collegamenti ferroviari Genova-Milano-Novara, c.d. "terzo valico appenninico")

 BALTICO-ADRIATICO	 ORIENTE/MEDITERRANEO ORIENTALE	 ATLANTICO
 MARE DEL NORD-BALTICO	 SCANDINAVIA-MEDITERRANEO	 MARE DEL NORD-MEDITERRANEO
 MEDITERRANEO	 RENO-ALPI	 RENO-DANUBIO

C'è bisogno di buoni progetti e di molte risorse...

- ✓ **700 miliardi** per il completamento del Core Network, attraverso **2.500 progetti nazionali e transfrontalieri**
- ✓ **copertura a carico dei singoli Stati**; stanziamento iniziale di sostegno dell'UE di **24 miliardi** per il periodo 2014-2020 (cifra tre volte superiore agli 8 miliardi del periodo 2007-2013)
- ✓ **l'80% destinato ai progetti prioritari** della rete centrale lungo i 9 Corridoi + progetti orizzontali di contenuto informatico come SESAR (sistema di gestione del traffico aereo del cielo unico europeo) e ERTMS (il sistema europeo di gestione del traffico ferroviario)
- ✓ progetti selezionati in base ad alcuni **criteri**:
 - appartenenza alla rete centrale
 - elevato valore aggiunto UE
 - sufficiente maturità per essere realizzati fra il 2014 e il 2020
- ✓ dal 2014 ad oggi sono arrivati circa **1,5 miliardi di contributi per i progetti italiani** (74% nel settore ferroviario)

La cornice nazionale di riferimento per la politica infrastrutturale: il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)

- ✓ originariamente definito nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (**PGTL**) del **2001**
- ✓ infrastrutture di trasporto esistenti di preminente interesse nazionale ed internazionale in logica di “**sistema integrato a rete**” (*nodi e archi* di collegamento tra i nodi)
- ✓ **priorità** alle infrastrutture essenziali per la **crescita sostenibile del Paese**, per la sua **migliore integrazione con l’Europa** e per il **rafforzamento della sua naturale posizione competitiva nel Mediterraneo**
- ✓ lo SNIT è stato **solo parzialmente realizzato**; nel frattempo, sono intervenute significative modifiche a livello europeo e nazionale, sia nei livelli e nella distribuzione dei flussi di domanda, sia nell’assetto programmatico dell’offerta di infrastrutture e di servizi (europeo e nazionale)
- ✓ lo SNIT è stato **aggiornato al 2017** luce della pianificazione infrastrutturale dell’ambito delle reti europee TEN-T e delle nuove infrastrutture realizzate nel Paese dal 2001

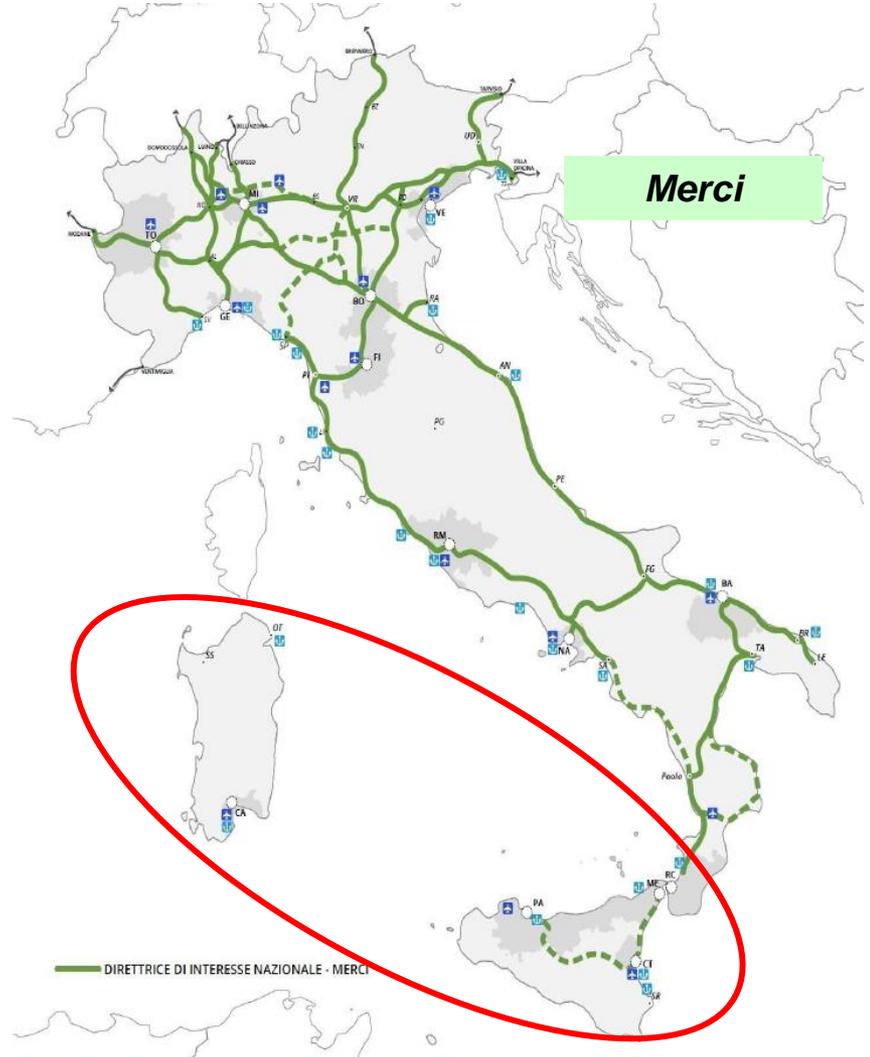
Come è stato aggiornato e riclassificato lo SNIT

MODALITA	SNIT 1° LIVELLO	SNIT 2° LIVELLO
Ferrovie	Rete SNIT 2001 (solo direttrici lunga percorrenza attualmente in esercizio per passeggeri e/o merci) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità ultimo miglio a porti, aeroporti.	Tutte le restanti tratte ferroviarie.
Strade e autostrade	Rete nazionale di base, corrispondente alla rete autostradale SNIT 2001 (solo assi attualmente in esercizio) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità a porti, aeroporti, poli turistici e distretti industriali.	Tutte le restanti strade di competenza statale.
Città metropolitane	14 città metropolitane individuate dalla L.56/2014.	-
Porti	15 Autorità di Sistema Portuale, che includono i 57 Porti di rilevanza nazionale individuati dal DM 169/2016.	
Aeroporti	16 aeroporti strategici, già nodi della rete TEN-T Core.	Restanti 22 infrastrutture di rilevanza nazionale identificate nel Piano Nazionale Aeroporti.



Le infrastrutture di interesse nazionale contenute nella rete TEN-T (Centrale e Globale) sono sostanzialmente ricomprese nello SNIT aggiornato, assicurando così l'allineamento tra la pianificazione europea e quella nazionale

Uno sguardo rapido alle infrastrutture dello SNIT di 1° livello: la rete ferroviaria (le isole sono poco coperte...)



Nota: le linee tratteggiate rappresentano tratte su cui attivare progetti di fattibilità.

Uno sguardo rapido alle infrastrutture dello SNIT di 1° livello: la rete stradale

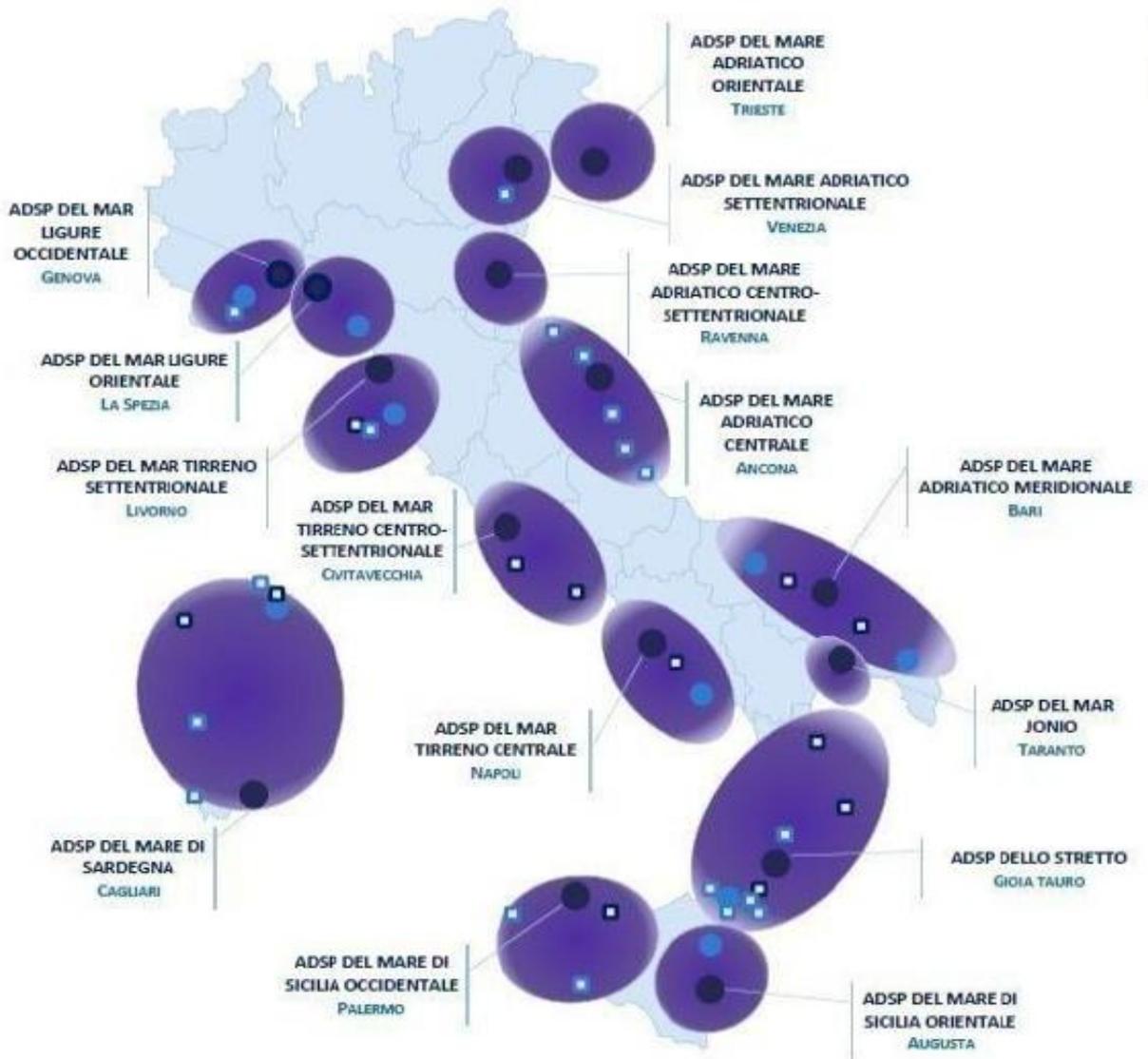


DENSITA DELLA RETE STRADALE SNIT DI 1° LIVELLO RISPETTO ALLA POPOLAZIONE (KM/1.000.000 AB.).

AREA GEOGRAFICA	TOTALE	AUTOSTRADE	STRADE
Nord	203,09	125,55	77,54
Centro	276,65	86,54	190,11
Sud	292,29	61,91	230,38
Totale	248,39	95,91	152,48

Le nuove Autorità portuali e la rete dei porti (1° livello)

I nodi portuali di 1° livello sono rappresentati dalle Autorità di Sistema Portuale (AdSP) definite dal DM 169/2016, che comprendono 58 porti di rilevante interesse nazionale

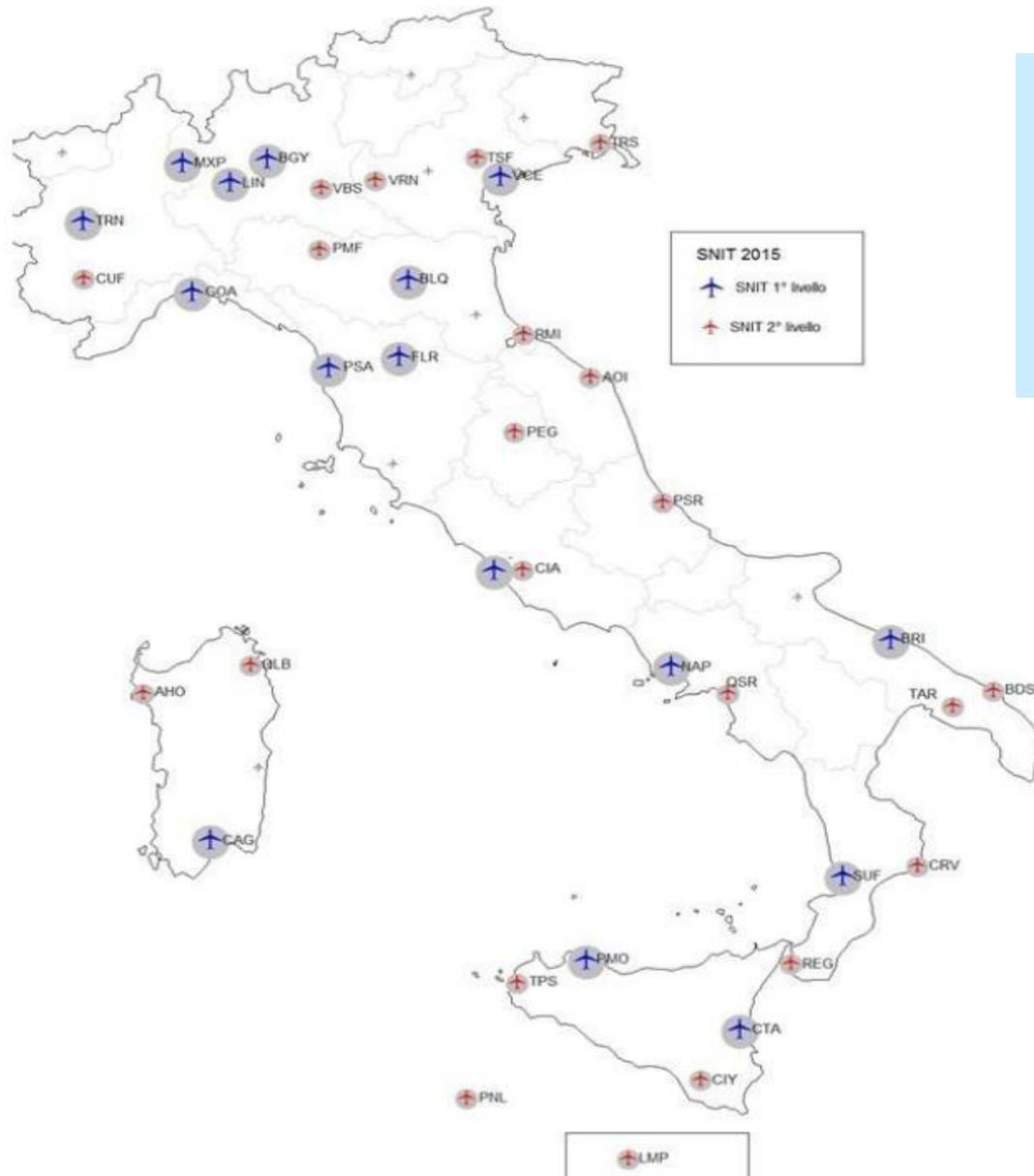


Porti di rilevanza economica nazionale

- Porto sede di Autorità di Sistema Portuale
- Altro porto già sede di Autorità Portuale
- Altro porto di rilevanza economica nazionale
- Altro porto incluso nel Sistema Portuale
- Sistema Portuale

La rete degli aeroporti (1° e 2° livello)

Lo SNIT include 38 strutture aeroportuali, di cui 16 appartenenti alla rete di 1° livello (inclusi Pisa/Firenze, Lamezia Terme, Bari e Catania che non fanno parte del core network delle TEN-T)



La «new entry» dello SNIT: le ciclovie

Itinerari ciclabili della rete TEN-T («Eurovelo»)



Itinerari ciclabili della rete ciclabile italiana



Sommario

1. DALLA «DOTAZIONE» ALL' «ACCESSIBILITA'»: IL RITARDO DELL'ITALIA NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

2. IL DISEGNO STRATEGICO DELLA RETE INFRASTRUTTURALE: LA CORNICE EUROPEA (RETE TEN-T) E QUELLA NAZIONALE (RETE SNIT)

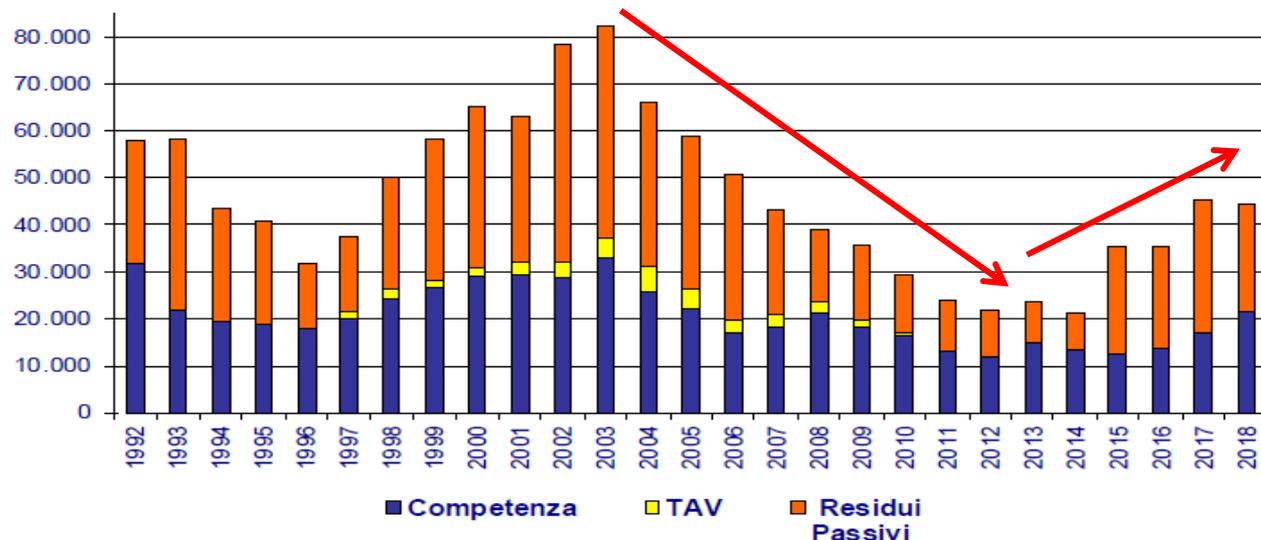
3. COSA E' STATO FATTO, COSA MANCA: I FINANZIAMENTI ATTIVATI (E IL RISCHIO DELLO STALLO)

4. IL FOCUS SU CODICE DEGLI APPALTI E CONCESSIONI

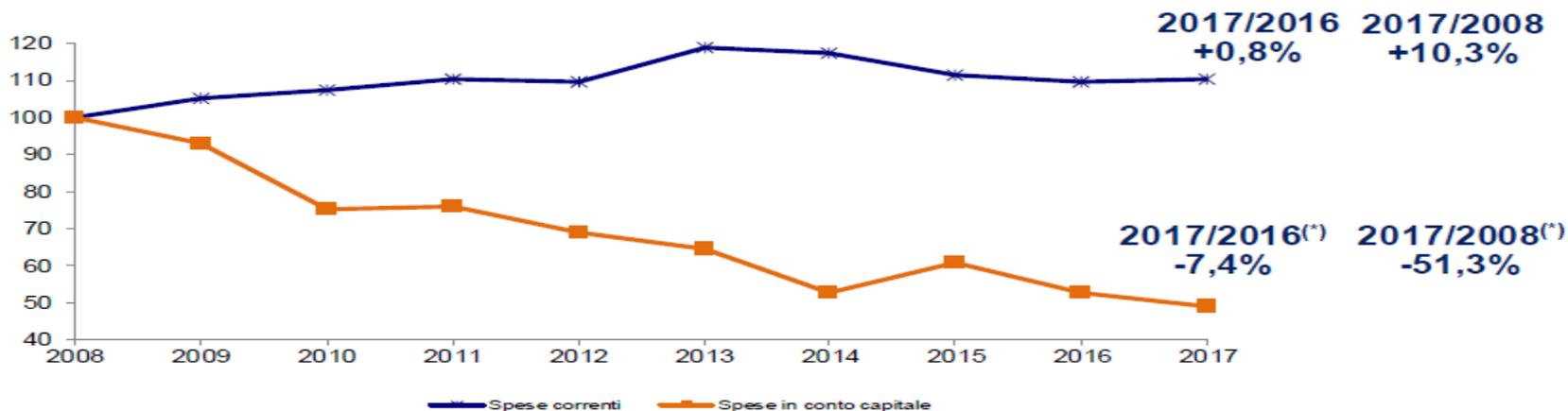
La ripresa degli investimenti infrastrutturali in Italia nell'ultimo quadriennio (ma non nei Comuni...)

Risorse disponibili per nuove infrastrutture in Italia (in milioni di euro)

Fonte: ANCE



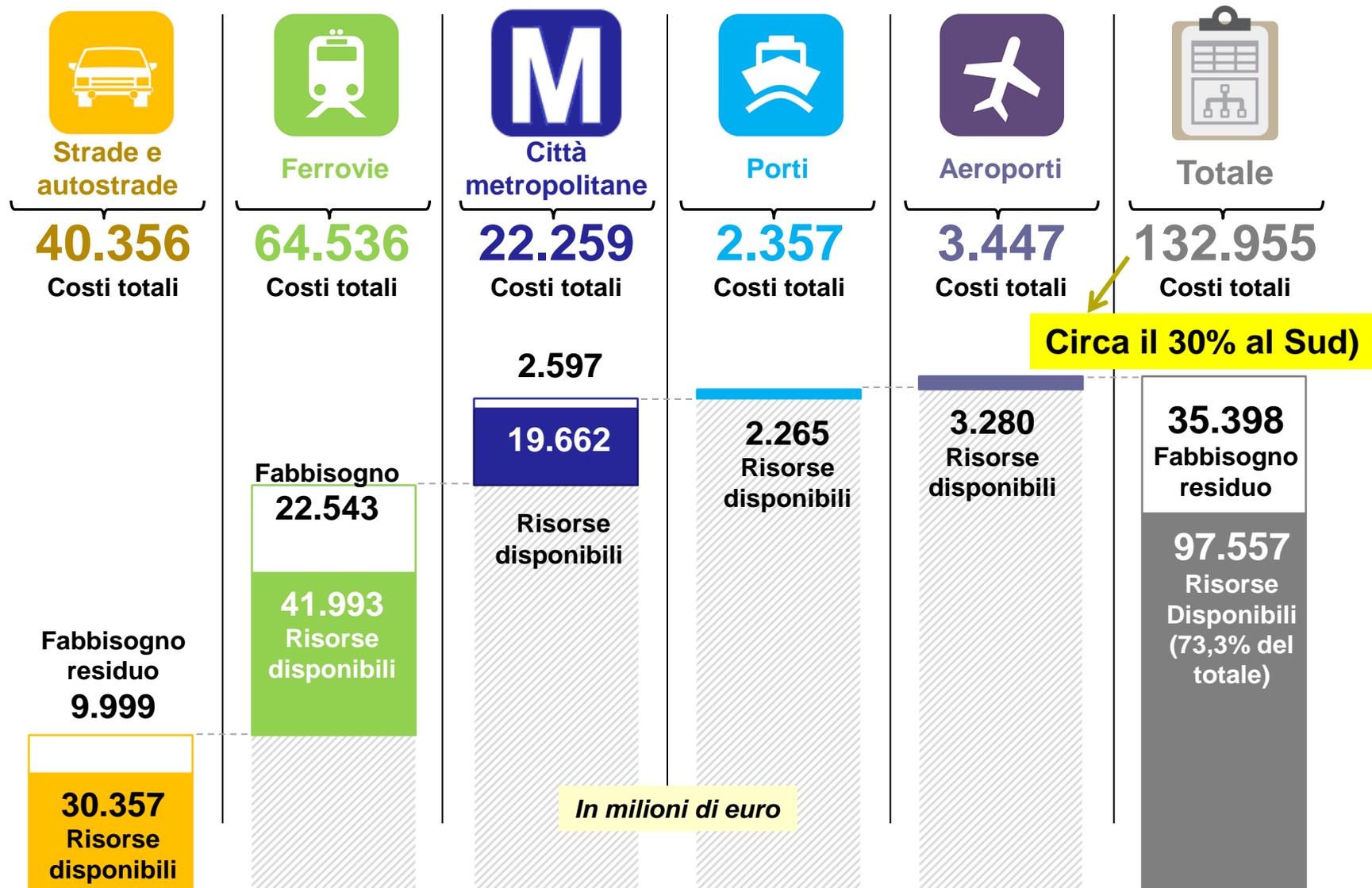
ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE NEI COMUNI ITALIANI - PERIODO 2008-2017 (n.i. 2008=100)



(*) Per il 2017 stima Ance provvisoria. Si è considerato come spesa in conto capitale il 70% degli "Altri Pagamenti da regolarizzare" alla data del 1° febbraio 2018. Elaborazione Ance su dati SIOPE

Fonte: ANCE

I fabbisogni infrastrutturali: ci vogliono 133 miliardi di euro per i programmi prioritari, di cui quasi 100 già disponibili



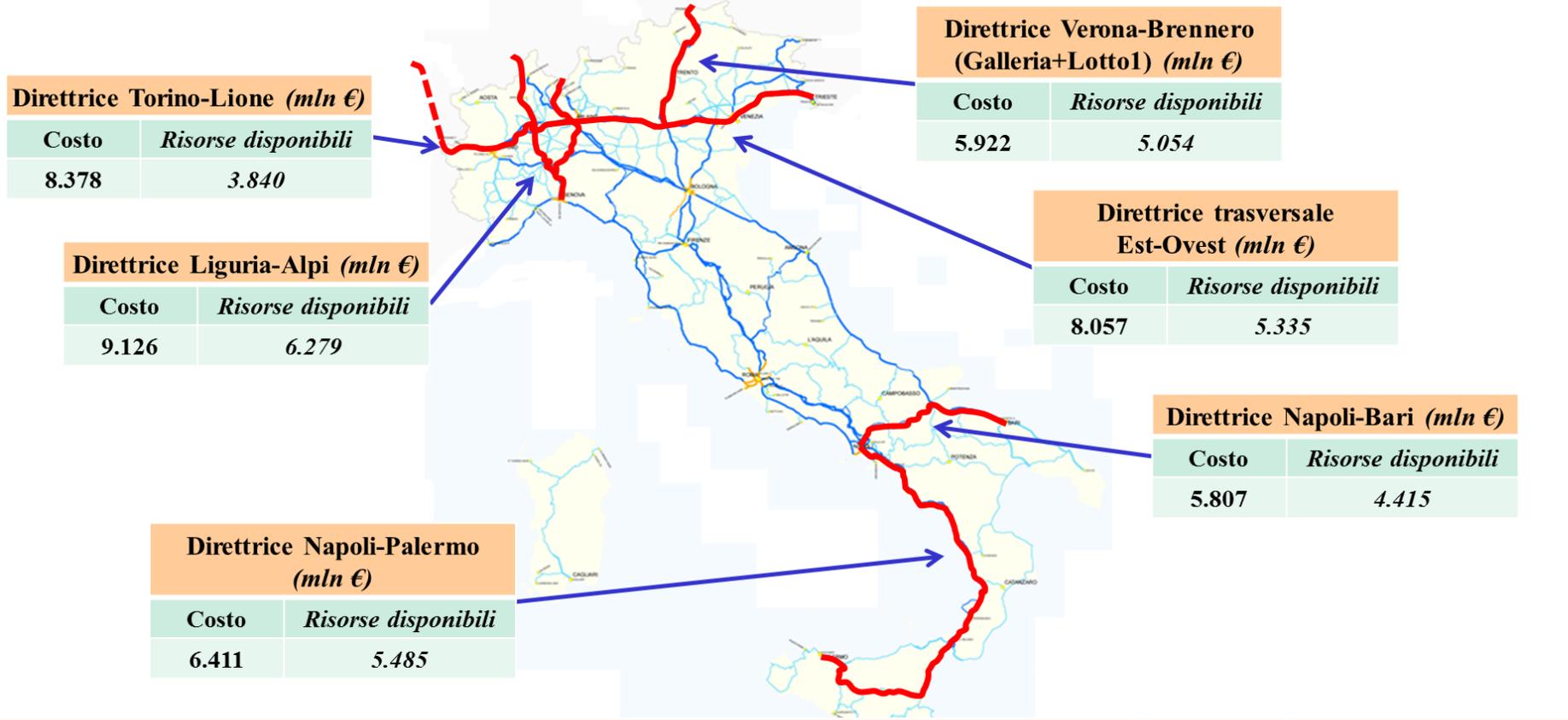
Uno zoom sul Mezzogiorno: la drammatica carenza di interventi programmati in Sardegna

I fabbisogni infrastrutturali al Sud* (valore dei programmi prioritari in milioni di euro)

	Sud continentale	Sicilia	Sardegna
Rete ferroviaria	7.546	6.021	271
Rete stradale	3.645	3.141	504
Trasporto rapido di massa	9.165	3.113	233

* Al netto degli interventi che non hanno una specifica allocazione territoriale (sicurezza e circolazione ferroviaria, sicurezza stradale ecc.)

I principali progetti ferroviari (superiori a 3 miliardi)



Intervento	Costo	Risorse disponibili
Sviluppo tecnologico per migliorare le prestazioni (SCMT, ERTMS ecc.)	7.675	4.803
Sicurezza e ambiente (gallerie e armamento, interventi idreologici e sismici, ecc.)	7.956	4.820
Tunnel di base – Adeguamento linea storica (di cui della Direttrice Torino-Lione)	4.995	2.564
Galleria di Giovi (di cui della Direttrice Liguria-Alpi)	6.158	5.367
Linea AV/AC tratta Brescia-Verona, Shunt di Brescia (di cui della Direttrice trasversale Est-Ovest)	3.054	2.875
Linea AV/AC Verona-bivio Vicenza e bivio Vicenza-Padova (di cui della Direttrice trasversale Est-Ovest)	5.214	1.514
AVR Palermo-Catania (fasi 1 e 2) (di cui della Direttrice Napoli-Palermo)	3.462	2.580

I principali progetti stradali (superiori a 1 miliardo)

Pedemontana Lombarda (mln €)

Costo	Risorse disponibili
2.682	1.245

Pedemontana Veneta (mln €)

Costo	Risorse disponibili
8.057	5.335

Itinerario Tirrenico Centro-Meridionale (RM-NA) (mln €)

Costo	Risorse disponibili
2.729	2.014

Itinerario Autostradale Medio Padano (mln €)

Costo	Risorse disponibili
1.732	908

A2 «Autostrada del Mediterraneo» (mln €)

Costo	Risorse disponibili
1.105	749

Itinerario Civitavecchia-Orte-Ravenna (mln €)

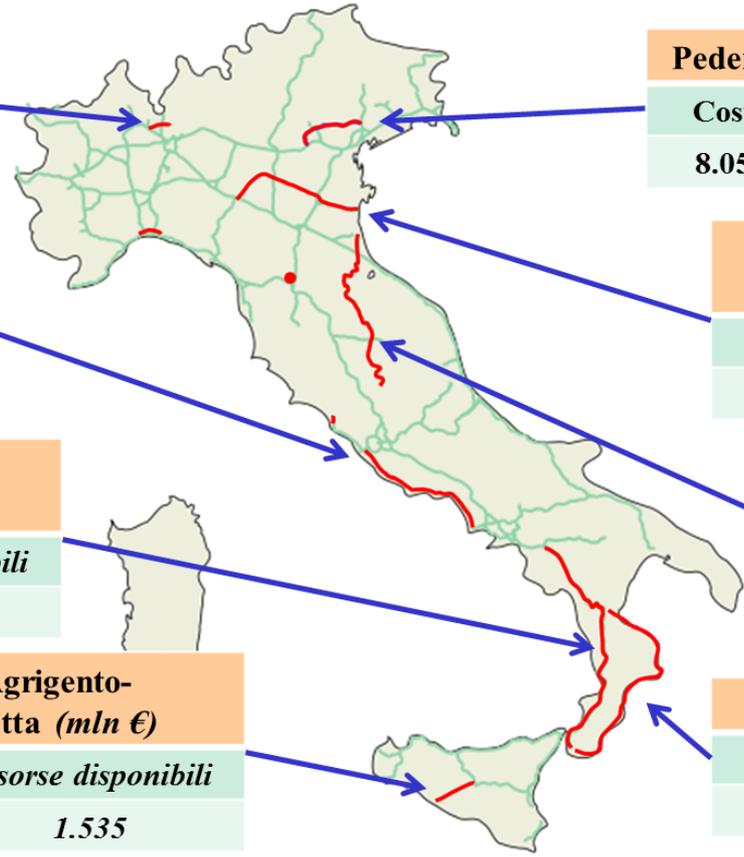
Costo	Risorse disponibili
1.862	1.076

SS640 Agrigento-Caltanissetta (mln €)

Costo	Risorse disponibili
1.535	1.535

SS106 Jonica (mln €)

Costo	Risorse disponibili
1.235	1.235



Intervento	Costo	Risorse disponibili
Valorizzazione del patrimonio stradale esistente (adeguamento standard di sicurezza)	8.057	5.335
Decongestionamento delle aree metropolitane	8.368	8.276
<i>di cui: Gronda di Genova</i>	4.865	4.865
<i>di cui: Completamento e potenziamento del nodo di Firenze</i>	2.247	2.247
Riqualificazione E45/SS3bis Orte-Ravenna (di cui dell'Itinerario Autostradale Medio Padano)	1.346	557

Le risorse allocate nell'ultimo triennio e i canali di finanziamento

Strumento legislativo	Miliardi di euro	Canale di finanziamento
Legge di Stabilità 2016	17,4	Il Fondo Investimenti
Legge di Bilancio 2017	25,1	
Legge di Bilancio 2018	16,0	
Altre fonti normative	0,5	
Piano Operativo MIT	11,5	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
Primo Addendum al Piano Operativo MIT	5,4	
Secondo Addendum al Piano Operativo MIT	0,9	
Patti territoriali (<i>Infrastrutture</i>)	5,9	
TOTALE INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA' E IL RINNOVO DEL PARCO MEZZI PER IL TPL	82,73	

Ulteriori canali di finanziamento

- ✓ Le **risorse private** (concessioni autostradali e aeroportuali)
- ✓ I **fondi europei** regionali (POR), i PON nazionali (Reti e Metro), i PAC
- ✓ Le eventuali risorse derivanti dalle **revisioni progettuali** (*project review*)

La ripartizione delle risorse del Piano Operativo del Ministero Infrastrutture e degli Addendum

<i>Assi di intervento</i>	<i>Piano Operativo (delibera CIPE 10/8/2016)</i>	<i>Primo Addendum (delibera CIPE 22/12/2017)</i>	<i>Secondo Addendum (delibera CIPE 28/2/2018)</i>	<i>TOTALE</i>
Interventi stradali	5.331	1.717	313	7.361
Interventi nel settore ferroviario	2.056	2.026	120	4.202
Interventi per il trasporto urbano e metropolitano	1.218	666	18	1.902
Messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente	1.315	259	254	1.828
Altri interventi	280	307	169	756
Rinnovo mezzi Trasporto Pubblico Locale e sicurezza ferroviaria	1.000	455	60	1.515
<i>TOTALE</i>	11.500	5.430	934	17.864

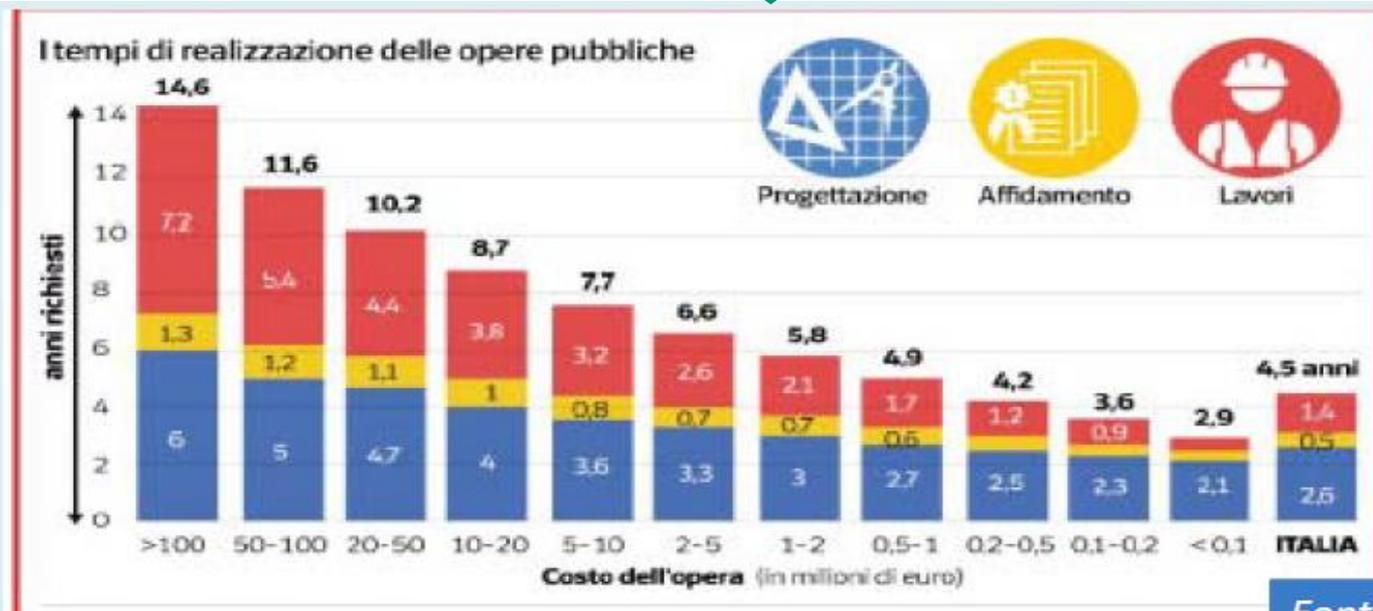
Le risorse sono destinate per l'80% al Mezzogiorno

Il Fondo per il Finanziamento degli Investimenti e lo Sviluppo Infrastrutturale del Paese (c.d. «Fondo Investimenti»): la dotazione di risorse

- ✓ istituito con la Legge di Bilancio 2017 con l'obiettivo di finanziare le infrastrutture in una logica di **programmazione pluriennale** e secondo **rigorosi criteri tecnici** (salvaguardia dagli «appetiti» politici congiunturali)
- ✓ dotazione iniziale di oltre **47 miliardi** in un orizzonte temporale di 15 anni (2017-2032) e rifinanziamento con la Legge di Bilancio 2018 per ulteriori **36 miliardi** sempre con l'orizzonte di 15 anni (2018-2033)
- ✓ dotazione **Fondo 2017**: al Ministero Infrastrutture e Trasporti assegnati **21 miliardi** (45% del totale) di cui 10,27 destinati al Contratto di Programma RFI, 5,53 al Contratto di Programma ANAS e 1,4 per il trasporto rapido di massa. Allocazione temporale: 383 milioni nel 2017, 1.121 milioni nel 2018, 1.134 milioni nel 2019 e 18,37 miliardi nel periodo 2020-2032
- ✓ dotazione **Fondo 2018**: al Ministero Infrastrutture e Trasporti assegnati **13,79 miliardi** (38% del totale) di cui 6 destinati al Contratto di Programma RFI, 5,53 al Contratto di Programma ANAS e 2,4 per il trasporto rapido di massa. Allocazione temporale: 197 milioni nel 2018, 385 milioni nel 2019, 504 milioni nel 2020, 3,6 miliardi nel periodo 2021-2025 e 9,1 miliardi nel periodo 2026 -2033

I dubbi per il futuro: costruire un'infrastruttura in Italia richiede di per sé tempi lunghi....

- ✓ Tempi necessari per la progettazione e le valutazioni di sostenibilità (ambientale, economica, sociale)
- ✓ Tempi necessari per gli iter procedurali ordinari di appalto ed esecuzione
- ✓ Tempi «non necessari» per progettazione inadeguata e per lo sblocco delle risorse allocate



Fonte: Milena Gabanelli,
Corriere della Sera, 20
giugno 2018

4,5 anni Tempi medi di un'opera pubblica

14,6 anni Tempo di realizzazione di un'opera da più di 100 milioni

42% Impatto dei "tempi morti" sui tempi di realizzazione

L'urgenza di sbloccare i fondi e l'incertezza sui rifinanziamenti

- ✓ le **risorse** del Fondo Investimenti **2017 sono parzialmente bloccate**, nello specifico per quelle opere, di competenza regionale concorrente o residuale, per le quali non è stato ancora emanato il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni (parere arrivato invece per metropolitane e ciclovie turistiche)
- ✓ le **risorse** del Fondo Investimenti **2018 sono totalmente bloccate**; è infatti necessario acquisire il parere delle Commissioni parlamentari sul DPCM di Riparto approvato già a fine marzo scorso e che ha ottenuto il via libera del Consiglio di Stato il 7 giugno
- ✓ Il **Fondo per la progettazione** delle infrastrutture (allocati 120 milioni per il triennio 2017-2019) è **incagliato** presso gli uffici ministeriali
- ✓ anche le grandi opere «invarianti», in molti casi già avviate, sono da sottoporre ad **analisi costi-benefici?** *(vedi le Linee programmatiche del MIT presentate dal Ministro in Parlamento lo scorso 1 agosto)*

Infine: quali risorse per il Fondo Investimenti in Legge di Bilancio 2019?

Sommario

1. DALLA «DOTAZIONE» ALL' «ACCESSIBILITA'»: IL RITARDO DELL'ITALIA NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

2. IL DISEGNO STRATEGICO DELLA RETE INFRASTRUTTURALE: LA CORNICE EUROPEA (RETE TEN-T) E QUELLA NAZIONALE (RETE SNIT)

3. COSA E' STATO FATTO, COSA MANCA: I FINANZIAMENTI ATTIVATI (E IL RISCHIO DELLO STALLO)

4. IL FOCUS SU CODICE DEGLI APPALTI E CONCESSIONI (AUTOSTRADALI)

Contratti pubblici e infrastrutture: le criticità prima del nuovo Codice degli Appalti

- ✓ **alta frammentazione degli appalti** ed elevata numerosità delle Stazioni Appaltanti (SA)
- ✓ **carenza di competenze tecniche** nelle SA
- ✓ **bassa qualità della progettazione**
- ✓ ricorso frequente all'**appalto integrato** a partire dal progetto preliminare (progettazione subordinata a capacità realizzative dell'impresa)
- ✓ **ricorso frequente come criterio di aggiudicazione al «prezzo più basso»** e all'esclusione automatica delle offerte anomale (rischi di collusione)
- ✓ durante l'esecuzione **numero elevato di varianti, ritardi, aumenti di costi**, molte riserve dell'appaltatore
- ✓ **alto contenzioso** che allunga i tempi

*La Legge 443/2001 (c.d. «Obiettivo») ha definito un **Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) sovradimensionato, in larga misura non finanziato e completato solo in piccola parte con ritardi, varianti e aumento dei costi. Nel 2015 su 1000 lotti monitorati solo l'8,4% era stato ultimato.***

Complessità e ambizione del nuovo Codice dei contratti pubblici

È un Codice molto articolato e complesso: recepisce tre direttive UE, attua 59 principi di delega contenuti nella legge 28 gennaio 2016, n. 11, il tutto nell'imminenza della scadenza del termine per il recepimento delle direttive.

È ispirato al principio della **qualità a 360 gradi**:

- **Qualità come qualità/qualificazione delle stazioni appaltanti** e degli operatori, qualità nella programmazione, nella comunicazione, nella progettazione, negli affidamenti, nell'aggiudicazione, nell'esecuzione, nella tutela della sicurezza dei lavoratori, nelle concessioni e in altri affidamenti, nella gestione del contenzioso, nella governance;
- **Qualità come legalità e prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni della criminalità organizzata**, efficacia dei lavori/servizi/forniture rispetto agli obiettivi, opere finite e ben eseguite, gare snelle, tutela della concorrenza, attenzione a medie e piccole imprese, tutele sociali e ambientali....

I richiami alla salute e sicurezza nel nuovo Codice

art. 1, comma 2 lett. e) - Riferimento ai costi della sicurezza da indicare nei casi di lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati,

art. 23 - Richiamo al rispetto delle norme in materia di salute e sicurezza nella **progettazione** in materia di lavori pubblici In relazione agli appalti di servizi,

art. 26 - **Verifica preventiva** della stazione appaltante sul rispetto delle disposizioni per la sicurezza delle "maestranze e degli utilizzatori"

art. 30 - La tutela della salute, rispetto ai principi per aggiudicazione/esecuzione di appalti e concessioni, prevale sul principio di economicità

art. 80 - Le gravi violazioni degli obblighi di sicurezza e salute sono **motivo di esclusione** dalla procedura d'appalto o concessione

art. 95 - Certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori servono a **valutare l'offerta** economicamente più vantaggiosa "qualità/prezzo"

art. 97 - La stazione appaltante può escludere un'offerta quando accerta che gli oneri aziendali della sicurezza non sono congrui rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture

art. 105 - **Subappalto**: l'affidatario corrisponde i costi della sicurezza alle imprese subappaltatrici senza ribasso

Dove siamo? Luci e ombre del nuovo Codice

Diverse criticità caratterizzano l'applicazione del **nuovo** Codice:

- ✓ farraginoso e leggibile con difficoltà, molte novità da assimilare e attuare
- ✓ solo parte degli atti attuativi è stata emanata; mancano atti importanti relativi ai livelli di progettazione e qualificazione delle stazioni appaltanti (*e la **stabilità del quadro normativo** è condizione imprescindibile per imprese e Amministrazioni!*)
- ✓ difficoltà ad orientarsi tra norme legislative, decreti e regolamenti, LG vincolanti, LG non vincolanti, sentenze e pareri del CDS
- ✓ carenze di personale qualificato e di formazione per le stazioni appaltanti
- ✓ procedure sottosoglia, verifiche delle esclusioni e delle documentazioni, criteri di aggiudicazione – soprattutto rapporto qualità/prezzo – ritenuti troppo complessi
- ✓ ritrosia dei dirigenti a condurre le procedure tra prevenzione della corruzione, rischi di indagini del magistrato penale (abuso d'ufficio) e della Corte dei conti
- ✓ carenza della cabina di regia; molte funzioni all'Anac anche gestionali



Tuttavia i dati segnano nel 2017 una ripresa degli appalti (+36,2% rispetto al 2016 e +13,8% rispetto al 2015). Le novità iniziano ad essere metabolizzate e cresce la **vigilanza collaborativa** dell'ANAC.

Applichiamo e miglioriamo il nuovo Codice, non lo buttiamo a mare!

Il nuovo Codice degli appalti ha un **impianto innovativo e di grande qualità** che **non** deve essere in nessun modo **banalizzato** (semplificazione «selvaggia») o tanto meno **smantellato** *tout court*.

Il Codice va semmai attuato pienamente e supportato nel necessario processo metabolizzazione, lavorando su alcuni punti di miglioramento:

- **semplificazione** di alcune procedure
- predisposizione di un unico regolamento attuativo
- **formazione** del personale e qualificazione delle stazioni appaltanti, a fronte della stabilità del quadro normativo di riferimento
- soluzioni equilibrate su appalto integrato, offerta economicamente più vantaggiosa e subappalto
- rilancio della Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri
- **sicurezza** del lavoro (a fronte di una media di tre morti al giorno nella filiera degli appalti!)

Infine sulle concessioni autostradali: le norme transitorie e speciali previste dal nuovo Codice

- ✓ Concessioni scadute alla data di entrata in vigore del Codice: bando di gara o affidamento in house entro 6 mesi (divieto di proroga)
- ✓ Concessioni in scadenza nei 24 mesi successivi alla entrata in vigore codice: avvio gara o in house (divieto di proroga)
- ✓ In generale avvio della gara 24 mesi prima della scadenza. Ammessa, in caso di non conclusione tempestive della gara, l'ordinaria amministrazione secondo i documenti contrattuali vigenti (divieto di proroga)
- ✓ Per concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano più Regioni o Province Autonome: possibile affidamento da parte MIT a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite; controllo analogo tra MIT e comitato costituita da diverse amministrazioni pubbliche

L'esigenza di controllare di più e meglio

Al di là della regolamentazione del Codice degli Appalti, è del tutto evidente che sul tema delle concessioni autostradali è necessario fare passi in avanti, in particolare nella direzione di un **maggior «controllo» sugli investimenti e le manutenzioni** che i concessionari sono impegnati a realizzare, nonché (e soprattutto) **sulla sicurezza**, dove c'è bisogno di maggiore rigore e professionalità da parte di chi vigila.

L'altro tema “caldo” riguarda gli **extra-profitti dei concessionari**, a fronte di accordi storici per le concessioni esistenti fin troppo generose.

Su questo fronte si può da subito operare:

- ✓ da un lato negoziando con i concessionari il **reinvestimento** degli extra-profitti **sulla rete** (ed es. per incrementare le manutenzioni e i controlli delle infrastrutture secondarie, magari stabilendo a monte una % prestabilita per consentirne la pianificazione);
- ✓ dall'altro lato **mettendo da subito a gara le concessioni già scadute** (Torino-Piacenza e Torino-Ivrea+Tangenziale di Torino) **o in scadenza** (Ligure-Toscana a metà 2019)
- ✓ e **prevedendo le tutele sociali e le tutele contrattuali** per il personale coinvolto, attivando tutte le clausole e le garanzie per il passaggio dei lavoratori – senza soluzione di continuità – da un gestore all'altro



rea

**GRAZIE PER
L'ATTENZIONE!**

Carlo Carminucci, Isfort

Genova, 30 ottobre 2018