

Recenti indirizzi normativi in Italia per le grandi opere pubbliche: come muta il ruolo delle valutazioni

Isabella M. Lami, Ferruccio Zorzi*

Abstract

Sembrava che la lunga attesa che caratterizza la realizzazione di grandi opere infrastrutturali in Italia fosse divenuta ormai una condizione inevitabile: la necessità di autostrade, linee ferroviarie, ponti, servizi di trasporto in genere, doveva inevitabilmente scontrarsi con la “vischiosità” dei tempi e della modalità previsti dalla normativa italiana. Ora una nuova legge, la cosiddetta legge obiettivo, sta cercando di apportare notevoli cambiamenti in questo ambito. La finalità è accelerare e snellire le procedure burocratiche per la realizzazione di grandi opere strategiche. Ma occorre sottolineare che la maggior parte delle prassi da seguire per la realizzazione dei lavori pubblici era stata normata dalla legge 109 non molti anni fa, con il preciso intento di ridare trasparenza alle procedure, regolare la programmazione economica, verificare la sostenibilità ambientale.

Questo lavoro intende evidenziare i punti salienti delle due leggi e soprattutto i differenti approcci valutativi al settore delle opere pubbliche: l’analisi delle indicazioni fornite (o dell’assenza di indicazioni) riguardo a tecniche e criteri di valutazione degli interventi sul territorio consentono una lettura e un confronto dei recenti indirizzi normativi, interessanti anche un punto di vista non esclusivamente estimativo.

Parole chiave

Opere pubbliche, normativa, valutazioni.

* Isabella M. Lami è ricercatore di Estimo. Ferruccio Zorzi è professore straordinario di Estimo, Dipartimento Casa-Città, Politecnico di Torino.

1. Introduzione

Nell'arco di otto anni sono state introdotte in Italia due leggi profondamente diverse finalizzate a disciplinare la realizzazione delle opere pubbliche.

Nel 1994 la l. 109, nota anche come legge Merloni o legge quadro, introduceva un articolato sistema di controllo su tutto il settore dei lavori pubblici, a livello di progettazione, di affidamento dei lavori, di varianti, ecc., nel tentativo di arginare e debellare un fenomeno di corruzione e di malcostume che stava rendendo ingestibile l'intero settore.

Successivamente, a seguito di un lungo e complesso iter parlamentare e di un approfondito confronto con i soggetti interessati, attraverso l'emanazione di due successive leggi di modifica, dei regolamenti attuativi, del nuovo Capitolato generale, la cosiddetta "Merloni ter" ha definito un quadro di riferimento che si proponeva di razionalizzare il settore e di perseguire l'ammodernamento infrastrutturale del Paese, pure in una fase di ristrettezze economiche. Strumenti per conseguire questo obiettivo erano la programmazione, con le possibili ricadute sul mercato; la progettazione, come questione centrale per garantire il corretto svolgimento del processo di realizzazione degli interventi; la qualificazione delle imprese, per consentire all'imprenditoria italiana di affrontare la concorrenza europea e di costituire un valido interlocutore per la pubblica amministrazione; il sistema delle garanzie, da parte dei progettisti e delle imprese, ciascuno per le loro competenze; il *project financing*¹.

A pochi anni di distanza la legge 21 dicembre 2001 n. 443 (cosiddetta legge obiettivo) inserisce una serie di deroghe alla normativa sui lavori pubblici per la realizzazione di grandi opere strategiche, con la finalità di accelerare e snellire le procedure burocratiche, consentendo di aggirare ostacoli giuridici quali concessioni, autorizzazioni, nullaosta.

¹ Cfr. A. Bargone, 2001.

Questa normativa derogatoria sta mettendo in discussione non solo l'aspetto delle scelte di investimento, ma soprattutto le regole di funzionamento del settore. Si tratta di un diverso approccio nella decisione e nella gestione delle opere infrastrutturali che è stato letto in modi diametralmente opposti: da un lato come una disciplina speciale necessaria per abbreviare i tempi e poter superare il *deficit* infrastrutturale che caratterizza il nostro Paese; dall'altro come un rischioso passo indietro dal quale potrebbe derivare una riduzione dei controlli sulla qualità dell'opera, sulla salvaguardia del territorio, sulle tutele contrattuali per l'ente pubblico.

Se diverse sono le direzioni in cui si muovono i due provvedimenti legislativi – legge quadro e legge obiettivo - anche gli strumenti a cui questi ricorrono sono differenziati.

Mentre la legge 109 aveva introdotto varie misure per restringere il margine di variabilità e discrezionalità all'interno dell'intero *iter* di progettazione e realizzazione delle opere, il nuovo ordinamento intende all'opposto attenuare le rigidità che attualmente vincolano l'azione degli enti pubblici, per concedere loro una maggiore libertà nel condurre la negoziazione con i privati.

Può essere interessante allora ragionare sulle modalità attraverso le quali verranno gestite tali trattative; più precisamente se il committente pubblico deciderà di avvalersi di strumenti valutativi come supporto alle attività di negoziazione e di quali tipi di strumenti.

Questo *paper* intende riflettere sul differente ruolo assunto dalle valutazioni all'interno dei recenti indirizzi normativi, effettuando un confronto tra quanto previsto dalla Merloni e dalla legge obiettivo.

2. Due importanti leggi sui lavori pubblici a distanza di breve tempo

Ci si può chiedere perché in pochi anni siano state emanate due leggi sulle opere pubbliche così contraddittorie.

La Merloni, ritenuta al tempo della sua definizione misura necessaria per riordinare il settore dei lavori pubblici, è stata da molti percepita nella sua applicazione come eccessivamente rigida e vincolante, al punto da bloccare i cantieri. La legge obiettivo, nell'estrema volontà di semplificare l'*iter* di interventi ritenuti strategici per lo sviluppo nazionale, riapre però ampi margini di discrezionalità nell'esecuzione delle opere pubbliche, sollevando timori su possibili risvolti negativi, proprio quelli che la Merloni aveva cercato di arginare.

Sorge spontaneo l'interrogativo se il panorama italiano sia così mutato da giustificare tale inversione di rotta.

Innanzitutto il *deficit* di dotazione infrastrutturale che caratterizza il nostro Paese è generalmente riconosciuto ed individuato come una delle possibili cause di arretratezza per uno sviluppo equilibrato della nazione, sia economico sia sociale, e per poter competere in un mercato globale. Se infatti uno dei primi obiettivi degli investimenti per la realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto pubblico è l'aumento dell'accessibilità, in molti casi la presunta capacità di un progetto di generare altri impatti positivi è guardata come la principale motivazione per intraprendere degli investimenti. Data la loro permanenza nel tempo sul territorio, le infrastrutture di trasporto sono destinate a modificare sia l'uso e il valore attuale del suolo attraversato, sia le potenzialità future di trasformazione dello stesso.

A causa degli alti costi di produzione di questa tipologia di opere (strade, ferrovie, ponti, ...), la loro realizzazione è (o è stata) quasi esclusivamente una prerogativa pubblica.

Oggi però lo Stato italiano non investe a sufficienza in questo settore: il confronto con i Paesi dell'Ue (che mediamente nel '99 si attestano a una incidenza di investimenti per infrastrutture sul Pil del 2,6%) ha evidenziato il ritardo dell'Italia, al disotto della media europea di almeno un punto².

A questo si aggiunga che in una recente comparazione sulla dotazione di infrastrutture effettuata su quattro paesi europei, l'Italia è risultata superiore soltanto alla Spagna, con notevole distacco rispetto al Regno Unito.

² Fonte: Santini, 2002

In secondo luogo è certo che se la spesa pubblica non è diminuita negli ultimi anni, la sua espansione è stata più lenta che in passato. In compenso sono apparsi con maggiore evidenza ruoli che l'attore pubblico ha sempre ricoperto, ma che oggi assumono dimensioni e importanza crescenti. Si tratta delle funzioni di organizzazione delle interazioni tra gli attori nei processi di progettazione e di attuazione degli interventi e delle politiche.

Si sviluppano non solo nuove esperienze di *partnership* tra settore pubblico e privato, ma anche collaborazioni a vasta scala territoriale e transnazionale; questi rendono necessari per le Amministrazioni strumenti maggiormente flessibili che, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, consentano una maggiore libertà di azione nella scelta del contraente e nella determinazione di nuove forme di partenariato, in modo tale da poter essere in linea anche con i tempi del mondo imprenditoriale privato.

Per certi versi, la legge Merloni pareva avere accentuato le rigidità che vincolano l'azione dei committenti pubblici. Sotto un certo punto di vista si può allora ritenere che la legge obiettivo abbia voluto essere, almeno nelle intenzioni, una risposta alle esigenze del Paese a questa particolare situazione.

2.1 La legge obiettivo: caratteristiche principali

In un periodo in cui si stanno concentrando in Italia opere infrastrutturali di enorme portata come l'alta capacità, o il ponte sullo stretto di Messina, è stata approvata una legge sulle grandi opere pubbliche che modifica notevolmente il precedente assetto legislativo in materia.

La legge obiettivo prevede che «il Governo individui le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese». La finalità con la quale deve procedere la Pubblica Amministrazione è di «giungere ad un equilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale».

Con l'intenzione che le opere infrastrutturali di interesse strategico non debbano più scontrarsi con una affermata "vischiosità" di tempi e modi di realizzazione previsti dalla normativa, la legge obiettivo indica la necessità di un regime autorizzatorio speciale in deroga alla legge quadro sui lavori pubblici, nel rispetto di alcuni principi direttivi, tra cui principalmente:

- a) ricorso al *project financing* per la realizzazione delle infrastrutture individuate;
- b) definizione delle procedure da seguire, in sostituzione a quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie, la cui durata non può superare i sei mesi per l'approvazione dei progetti preliminari (comprensivi di Via ove occorra);
- c) attribuzione al Cipe (Comitato interministeriale per la programmazione economica), integrato dai presidenti delle regioni interessate, del compito di valutare le proposte dei promotori, approvare il progetto definitivo, vigilare sull'esecuzione dei lavori³;
- d) affidamento, mediante gara, della realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico soggetto contraente generale o concessionario;
- e) distinzione del contraente generale dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita;
- f) possibilità per il contraente generale di affidare liberamente a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni;
- g) possibilità di riconoscere, in caso di concessione di opera pubblica, un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento

³ Il progetto preliminare delle infrastrutture viene trasmesso dai soggetti aggiudicatori al Ministero, una volta ottenuta l'approvazione del Cipe questa costituisce automatica variante agli strumenti urbanistici; analogamente l'approvazione del progetto definitivo "sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consente la realizzazione". A questo proposito Urbani, 2001, scrive che si tratta di "una palese violazione delle competenze territoriali".

economico dell'opera, e di fissare la durata della concessione anche oltre i 30 anni⁴.

Come emerge dai punti salienti indicati, la legge 443/2001 rovescia per molti aspetti l'impostazione data dalla precedente normativa di settore; anche se il successivo decreto attuativo della legge obiettivo (20 agosto 2002, n. 190) ha apportato qualche ridimensionamento rispetto alle posizioni iniziali.

Già le cifre sono significative. La lista delle opere strategiche⁵, redatta dal Ministero dell'Economia in accordo col Ministero delle Infrastrutture e con le Regioni interessate, indica 276 opere raggruppate in 88 interventi, e l'elenco potrebbe ulteriormente aumentare in futuro.

I costi fino ad ora previsti sono pari a 125.858 milioni di euro finanziabili in 10 anni; per il primo triennio sono previsti investimenti per 24,2 miliardi di euro, di cui circa la metà effettivamente disponibili.

Le modalità di individuazione delle opere strategiche hanno sollevato non poche critiche. Nessun criterio è stato indicato a questo fine, così di fatto la legge obiettivo ha assunto tutti i programmi regionali nelle liste delle opere da realizzare con normativa speciale. Probabilmente un intervento legislativo *ad hoc* per la realizzazione di solo alcune opere di rilevanza sovranazionale, richiedenti tecnologie e modalità di gestione particolari, sarebbe risultato maggiormente condivisibile.

Occorre poi soffermare l'attenzione sulle modalità di affidamento dei lavori e sui tipi di gara indicati. Il decreto attuativo della l. 443 prevede l'affidamento attraverso la concessione di costruzione e gestione (e non più di sola costruzione come nel testo iniziale di legge) o tramite contraente generale⁶.

⁴ Anche l'ultima integrazione della legge quadro consente una durata della concessione superiore ai 30 anni; inoltre prevede la possibilità di corrispondere al concessionario un prezzo anche in assenza di tariffe concordate: è sufficiente che la Pubblica Amministrazione lo ritenga necessario.

⁵ L'elenco è stato approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001.

⁶ Il decreto d'attuazione recita (art. 9, comma 10): "Per il compimento delle proprie prestazioni, il contraente generale, ove composto da più soggetti, costituisce una società di progetto in forma di società, anche consortile, per

L'impostazione originaria della legge prevedeva la realizzazione di tutte le opere attraverso quest'ultima modalità; in seguito il ricorso a tale figura è stato ridimensionato ai lavori il cui importo superi i 250 milioni di euro, e che siano caratterizzati o da una notevole complessità, tale da richiedere un'unica logica realizzativa e gestionale, o da un'estrema complessità tecnico-organizzativa, o dalla interconnessione con altri sistemi di collegamento europei. L'individuazione di tali progetti è effettuata dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La figura del contraente generale è stata oggetto di forti polemiche. Si tenga conto che il contraente generale può occuparsi della redazione del progetto definitivo (oltre a quello esecutivo), individuare le modalità gestionali e i soggetti gestori, e soprattutto può realizzare l'opera direttamente o affidarla a terzi, i quali possono a loro volta subaffidare i lavori nei limiti previsti dalla legge. L'affidamento al contraente generale può avvenire sulla base di un progetto preliminare o di un definitivo, a scelta del soggetto aggiudicatore.

Questa modalità di affidamento dei lavori ha sollevato non poche perplessità. Il rischio è che ne derivi una riduzione dei controlli sia sulla qualità dell'opera, sia sulle tutele contrattuali per l'ente pubblico, anche in conseguenza del rallentamento dei vincoli al subappalto.

Inoltre bisogna riflettere anche sulla struttura delle imprese coinvolte nel settore delle opere pubbliche in Italia: la realtà nazionale è caratterizzata da una struttura professionale per la progettazione e direzione lavori e da un assetto delle imprese edili estremamente frammentati e, ancora, sono molto scarse le strutture già operanti come contraente generale, molto diffuse invece all'estero.

Se dunque la legge obiettivo poteva anche essere vista come occasione di rilancio per il settore edilizio, occorre tenere conto dei limiti delle strutture operanti in questo ambito a livello

azioni o responsabilità limitata. [...] Alla società possono partecipare, oltre ai soggetti componenti il contraente generale, istituzioni finanziarie, assicurative e tecnico operative preventivamente indicate in sede di gara”.

nazionale, per non correre il rischio che le imprese italiane soccombano in un mercato di tipo europeo.

Per quanto riguarda le procedure di aggiudicazione indicate, va poi sottolineato che, se la legge 109 (almeno sino alla Merloni ter) era stata molto attenta nell'evidenziare l'importanza sia della progettazione sia del tipo di gara utilizzato per individuare il realizzatore dell'opera, limitando fortemente il ricorso all'appalto concorso, la legge 443 e relativo decreto attuativo comportano per certi versi un passo indietro. Secondo la normativa più recente l'aggiudicazione delle concessioni e degli affidamenti al contraente generale avviene, a scelta del soggetto aggiudicatore, mediante licitazione privata o appalto concorso, senza la necessità del parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. In realtà anche l'ultima integrazione alla legge quadro, definita a circa un mese di distanza dal decreto di attuazione della legge 443, amplia nuovamente in modo consistente la possibilità di ricorrere all'appalto concorso, andando quindi nella medesima direzione della legge obiettivo.

La critica maggiore riguarda la possibilità che si instauri un doppio regime nella realizzazione dei lavori pubblici: quello privilegiato con procedure semplificate ed una serie di agevolazioni per interventi ritenuti strategici per lo sviluppo del Paese (al punto da giustificare infatti una normativa derogatoria, ma che rappresentano di fatto quelli finanziariamente più consistenti) disciplinato dalla legge obiettivo, e quello dei lavori ordinari, sottoposti a maggiori vincoli e con minori risorse a disposizione.

3. Il ruolo delle valutazioni alla luce dei recenti sviluppi normativi

La decisione di realizzare un'infrastruttura di trasporto può avere ricadute a livello ambientale, sociale, economico, oltre che ovviamente sulla mobilità e sul valore dei suoli. Bisogna però riconoscere che la semplice aspettativa di tali effetti come conseguenza dell'aumento della dotazione di infrastrutture di trasporto non è più, in sé stessa, sufficiente per motivare un intervento pubblico indiscriminato in tale settore, anche in conside-

razione del fatto che, spesso, i costi per la produzione e la gestione pubbliche di tali servizi possono risultare incompatibili con le risorse finanziarie disponibili.

Venuta meno la certezza dei benefici economici conseguenti agli investimenti infrastrutturali, diventa sempre più importante valutare le esternalità prodotte da queste operazioni, per poter decidere se effettuarle o meno, per poterle giustificare, o per riuscire a coinvolgere capitali privati. Il nodo diventa allora quale metodo di valutazione usare.

La relazione tra trasporti e usi del suolo, lungi dall'essere meccanicistica, non riguarda solo le valorizzazioni fondiarie e immobiliari, ma ha anche aspetti tecnologici, organizzativi, ecc.; questo ovviamente ne complica lo studio e rende necessario l'impiego di strumenti di indagine più raffinati.

Tradizionalmente, gli investimenti nei trasporti sono stati valutati mediante le *Cost-Benefit Analysis* proprio per tener conto dei benefici sociali, e non meramente finanziari, che ne possono derivare. Ci sono però sia delle critiche concettuali, sia dei problemi tecnici nell'effettuare tali valutazioni in questo ambito.

La questione sta cominciando a divenire importante, dal momento che il finanziamento pubblico per progetti infrastrutturali è sempre meno facilmente ottenibile: così i governi, singolarmente o congiuntamente, guardano maggiormente ai capitali privati per la conduzione di tali operazioni, o delegando loro interamente l'onere della realizzazione (come il Tunnel sotto alla Manica) o coinvolgendoli parzialmente (come nella realizzazione di linee di metrò, ad esempio la Jubilee Line Extension di Londra).

Tutto ciò è ben evidente nell'enfasi data dalla legge obiettivo al ricorso al *project financing* e alle procedure negoziate indicate nelle più recenti integrazioni della l. 109, anche se tale attenzione era già presente nella Merloni ter⁷.

La legge obiettivo si occupa specificatamente delle infrastrutture, la 109 più genericamente di lavori pubblici, ma en-

⁷ Si veda, in proposito, G. Imperatori *et al.*, 2000; e Amorosino e Sciuto, 2001.

trambe devono inevitabilmente prendere una posizione rispetto ai metodi di valutazione necessari per selezionare, o perlomeno giustificare, la realizzazione di un'opera pubblica. Le due leggi non hanno però una posizione univoca a questo proposito.

Ad una prima lettura riguardante esclusivamente il riferimento a metodi valutativi (si vedano le tabelle 1-2), ciò che emerge è che nella legge obiettivo e relativo decreto d'attuazione si parla davvero poco di valutazioni. L'unica tecnica esplicitamente indicata è la Via; per il resto si dice solo che il Cipe dovrà valutare le proposte dei promotori, senza specificare come. In una nota nel decreto si indica l'attività di valutazione tecnico-economica delle proposte, ma nulla più.

Se da un lato è ovvio (o perlomeno auspicabile⁸) che una normativa riguardante grandi interventi infrastrutturali cerchi di stimarne gli impatti ambientali, in certi casi prevedibili come molto consistenti, dall'altro è singolare che non si parli diffusamente della valutazione di tutti gli aspetti finanziari ed economici di tali opere, che rappresentano un elemento fondamentale per la loro fattibilità.

Tali aspetti emergono in modo più indiretto: insistendo sulla finanza di progetto, abolendo il limite dei trenta anni per le concessioni (nessuno realizzerebbe a proprie spese il ponte di Messina senza la garanzia di far pagare il pedaggio per molti decenni), determinando il compenso per il concessionario sulla base del piano economico-finanziario. Ma non vengono mai esplicitate le tecniche alle quali dovrebbe ricorrere il soggetto aggiudicatore per selezionare le proposte da realizzare.

Questa assenza di indicazioni può essere letta in due modi: da un lato come una difficoltà da parte del legislatore a fornire un elenco standard di strumenti valutativi per interventi che spesso presentano caratteri di assoluta eccezionalità (si pensi ad esempio al raddoppio del tunnel ferroviario storico del Frejus

⁸ A dire il vero non è poi così ovvio, viste le forti polemiche che si sono scatenate subito dopo l'approvazione della legge obiettivo, quando sembrava che la commissione speciale per il parere di Via sulle opere strategiche dovesse essere nominata dal presidente del Consiglio e non dal ministro dell'Ambiente, o ancora che tutto finisse nelle mani del ministero delle Infrastrutture.

per una spesa di 1.976 milioni di euro); dall'altro come un "vuoto" normativo che potrebbe dar luogo a pericolosi margini di discrezionalità, ripristinando rapporti opachi tra stazioni appaltanti e appaltatori, come spesso è accaduto in passato.

Si ricordi, infatti, che l'intento primario della legge quadro in materia di lavori pubblici era quello di restituire trasparenza e normalità al mercato, anche cercando di eliminare gli eccessi di discrezionalità esercitabile da parte della Pubblica Amministrazione

La legge 109 introduceva il principio che le opere pubbliche debbano essere sottoposte ad un processo di programmazione da parte degli Enti Pubblici, definito sulla base delle esigenze della collettività, ma anche delle possibili coperture finanziarie; riaffermava il principio della centralità della progettazione, passando da due a tre livelli progettuali, rendendo impossibile appaltare un lavoro senza aver prima redatto un esecutivo⁹, con tanto di responsabilità dei progettisti; prevedeva una maggiore partecipazione delle Amministrazioni locali sia per l'attività di coordinamento (attraverso la nuova figura del responsabile di procedimento), sia per quella di progettazione (ove possibile); eliminava la possibilità della concessione di sola costruzione.

Per arginare il fenomeno delle varianti in corso d'opera e degli aumenti incontrollati dei costi, la Merloni prevedeva che il progetto definitivo contemplasse fra il resto i calcoli preliminari per lo sviluppo di un computo metrico estimativo; che quello esecutivo, redatto in conformità col livello precedente, comprendesse, oltre al capitolato speciale di appalto prestazionale e descrittivo, il computo metrico estimativo, l'elenco prezzi unita-

⁹ Secondo la Merloni il progetto doveva essere definito in tutti i particolari ed accettato senza riserve per contratto dall'impresa, proprio per limitarne i margini di azione. Il progetto esecutivo assumeva un'importanza fondamentale per quanto riguarda le gare d'appalto: nessun contratto poteva essere affidato in mancanza di un progetto dotato del massimo grado di dettaglio previsto dalla nuova legge. Al di là delle manutenzioni periodiche e degli scavi archeologici, facevano eccezione a tale regola solo l'appalto concorso (peraltro ridotto a casi molto particolari e ben individuati) che poteva essere bandito sulla base del preliminare, e le concessioni di costruzione e gestione, affidabili mediante progetto definitivo.

ri, e ogni elemento necessario per l'immediata costruzione dell'opera e l'esatta determinazione di tempi e costi¹⁰.

L'obiettivo della legge quadro era evidente: si poteva andare in appalto solo se ogni aspetto dell'operazione fosse stato analizzato e solo se l'intervento fosse stato giudicato fattibile anche da un punto di vista economico-finanziario, dopo una precisa stima.

Tutto ciò emerge chiaramente dai molteplici riferimenti agli aspetti valutativi contenuti nella legge (si vedano tabelle 3-4). La 109 sottolinea la necessità di determinare i costi dell'intervento in relazione ai benefici previsti; evidenzia che il contratto della concessione deve contenere il piano economico-finanziario di copertura degli investimenti e deve specificare il valore residuo¹¹; cita la Via; dà la priorità agli interventi con possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario.

Ancor più dettagliato è il regolamento d'attuazione della legge quadro: esso indica il ricorso a tecniche multicriteria per poter creare una graduatoria di priorità tra le soluzioni progettuali possibili; precisa che il bando dei concorsi di progettazione deve contenere l'indicazione dei pesi degli elementi di giudizio nei quali è scomponibile la valutazione del progetto oggetto del concorso; fa riferimento ai costi standardizzati per il calcolo sommario della spesa.

La legge Merloni ha subito "un'evoluzione" dalla prima versione alla quarta, che è andata sempre più in direzione di una semplificazione e ora si sta, per certi versi, avvicinando alla legge obiettivo. Nella Merloni ter l'avvalersi di capitali privati per la realizzazione di opere pubbliche era più esplicito e trasparente, dal momento che il concessionario non doveva essere pagato (a meno di essere in presenza di tariffe concordate) e il suo profitto dipendeva esclusivamente dalla gestione dell'opera, stimato con piano finanziario redatto da lui stesso. La Merloni quater

¹⁰ Per gli aspetti di centralità del progetto si veda Coletta, 2000; Coletta 2001

¹¹ E' bene ribadire che sino alla Merloni ter non era previsto alcun pagamento per il concessionario tranne che in caso di prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati; in tal caso il prezzo non poteva comunque superare il 50% dell'importo totale dei lavori.

[legge n. 166, 1 agosto 2002] consente invece alla Pubblica Amministrazione di pagare il concessionario “ove necessario”, riaprendo grossi margini di discrezionalità. Ciò che è invece mancato è “un ‘allineamento’ della legge obiettivo rispetto a tutti gli aspetti valutativi della legge quadro.

Conclusioni

La programmazione delle risorse dovrebbe consentire di distinguere fra il futuro probabile e il futuro possibile, per evitare che i piani, i programmi di rinnovamento delle infrastrutture, i progetti di grandi opere pubbliche rimangano autoreferenziali.

Il problema è che se i recenti indirizzi normativi italiani si muovono in direzione di una maggiore flessibilità per le Amministrazioni, con il chiaro intento di tagliare tempi e burocrazia per le grandi infrastrutture, dando luogo di fatto ad una maggiore libertà di negoziazione con i privati, essi però non specificano a sufficienza le modalità di definizione di queste trattative e i criteri adottati per valutare le proposte.

Non essendo esplicitamente indicati i principi cui riferirsi per valutare le grandi opere da realizzare, diventa difficile stabilire, alla luce di tali indirizzi normativi, una linea di demarcazione tra lo spazio della negoziazione, quello della legge e quello dell'*expertise* tecnica.

Tutte le decisioni pubbliche dovrebbero essere in qualche modo giustificate. A questo scopo spesso si cercano strumenti che consentano di prevedere le possibili conseguenze di tali scelte prima che le decisioni vengano prese, in modo tale da poterle discutere e legittimare. In genere si attribuisce alla valutazione la capacità di mediare tra il discorso tecnico, che analizza i fenomeni secondo schemi concettuali standardizzati, e il discorso politico, che deve comporre strategie e interessi di varia natura (Zeppetella, 1999).

La recente normativa nell'ambito delle opere pubbliche riduce, tuttavia, gli spazi per la valutazione.

Occorre ricordare che, per quanto alcune passate esperienze non abbiano sempre fornito i risultati auspicati, tuttavia il ricor-

so a tale strumentazione, soprattutto se regolamentata da precise disposizioni normative, può effettivamente contribuire ad una maggiore trasparenza e una più spiccata efficienza nelle decisioni. Le cautele imposte in fase di progettazione, per quanto riguarda non solo la definizione delle scelte tecniche, ma anche la previsione di spesa, assieme alle verifiche di fattibilità economica e finanziaria, quando richieste, erano strumento di programmazione e di controllo dell'intervento pubblico, oltre che supporto alla razionalizzazione della spesa e non potevano perciò essere considerate soltanto come un adempimento burocratico. La riduzione degli spazi per la valutazione appare quindi oltremodo controproducente.

Inoltre, tra i problemi che oggi si pongono nel campo della realizzazione di lavori pubblici – anche di dimensioni diverse tra di loro – occorre tenere presente il fatto che, dopo un periodo di tormentata evoluzione della normativa, tra il 1994 e il 2000, si era venuto definendo un quadro di riferimento per gli operatori che era, di massima, condiviso e che avrebbe richiesto un arco temporale maggiore per essere verificato in maniera approfondita, prima di procedere ad ulteriori modifiche.

E' il caso, ad esempio, della certificazione di qualità delle imprese, tuttora in fase di completamento, che, dopo le resistenze iniziali, è stata sostanzialmente accettata; o delle stesse ipotesi di funzionamento del *project financing*, non ancora sufficientemente testate su interventi significativi.

L'attuale introduzione di un doppio regime – poche grandi opere infrastrutturali da un lato e generalità degli interventi dall'altro – se appare sostenibile con riguardo alle caratteristiche specifiche dei diversi lavori, rischia tuttavia di allentare il controllo sulla spesa pubblica proprio dove questa è di gran lunga più consistente, e ciò prima che si siano resi disponibili i risultati relativi al funzionamento del precedente quadro normativo, per altro già affinato da anni di discussioni e di revisioni.

Tabella 1. Principali riferimenti valutativi contenuti nella legge obiettivo (n. 443/01)

Art 1	Comma 2	Tecnica di <i>finanza di progetto</i>
	Comma 2	<i>Via</i>
	Comma 2	Il Cipe deve <i>valutare</i> le proposte dei promotori

Tabella 2. Principali riferimenti valutativi contenuti nella decreto d'attuazione della legge obiettivo (n. 190/02)

Note all'art. 2		<i>Finanza di progetto;</i> Attività di <i>valutazione tecnico-economica</i> delle proposte
Art 7	Comma 2	Prezzo per il concessionario determinato sulla base del <i>piano economico - finanziario</i>
Art 8	Comma 1	<i>Via</i>
Art 13	Comma 2	<i>Via</i>
Art 17	Comma 2	<i>Via</i>
Art 18	Comma 2	Relazione sui <i>metodi di previsione</i> utilizzati per la valutazione di impatto ambientale
Art 19	Comma 1,	<i>Via</i>
Art 20	Comma 1, 4, 6	<i>Via</i>

Tabella 3. Principali riferimenti valutativi contenuti nella legge quadro in materia di lavori pubblici (n. 109/94) – quater

Art 7	Comma 5	Il responsabile di procedimento deve avere competenze di carattere <i>economico-finanziario</i>
	Comma 8	Via
Art 14	Comma 3	Priorità per gli interventi con possibilità di <i>finanziamento con capitale privato maggioritario</i>
Art 16	Comma 3	Il progetto preliminare deve indicare i <i>costi</i> , da determinare <i>in relazione ai benefici previsti</i>
Art 18	Comma 2-bis	<i>Studi per il finanziamento dei progetti</i>
Art 19	Comma 2-bis	Il contratto della concessione deve contenere il <i>piano economico-finanziario</i> di copertura degli investimenti e specificare <i>il valore residuo</i>
Art 37 bis	Comma 1	Le proposte dei promotori devono contenere un <i>piano economico – finanziario</i> asseverato da un istituto di credito
Art 37 ter	Comma 1	Le amministrazioni valutano le proposte sotto il profilo del <i>valore economico e finanziario</i> del piano. Nella <i>procedura negoziata</i> il promotore potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione più conveniente

Tabella 4. Principali riferimenti valutativi contenuti regolamento di attuazione della legge quadro (n. 554/99)

Art 15	Comma 12	Metodologia di valutazione qualitativa e quantitativa, <i>multicriteri</i> o <i>multiobiettivi</i>
Art 18	Comma 3	Sulla base del <i>piano economico e finanziario</i> di massima del progetto preliminare viene redatto il bando di gara della concessione
Art 19	Comma 1	Il progetto preliminare deve contenere i risultati del <i>piano economico finanziario</i>
Art 21	Comma 1	Studio di <i>prefattibilità ambientale</i>
Art 23	Comma 1	<i>Costi standardizzati</i>
Art 46	Comma 3	<i>Valutazione dell'efficienza</i> della soluzione progettuale come capacità di ottenere il risultato atteso <i>minimizzando i costi</i> di realizzazione, gestione e manutenzione
Art 47	Comma 1	<i>Via</i>
Art 59	Comma 1	Nel concorso di progettazione, in caso di concessione, la proposta ideativa contiene anche uno <i>studio economico finanziario</i>
Art 60	Comma 1	Il bando dei concorsi di progettazione contiene l'indicazione di <i>pesi</i> degli elementi di giudizio nei quali è scomponibile <i>la valutazione del progetto</i> oggetto del concorso
Art 87	Comma 1	All'offerta della concessione è allegato un dettagliato <i>piano economico finanziario</i> dell'investimento e della connessa gestione per tutto l'arco temporale
Allegato A		Linee guida per l'applicazione del metodo del <i>confronto a coppie</i>
Allegato B		Metodo <i>aggregativo-compensatore</i> , metodo <i>electre</i>
Allegato C		Determinazione dei <i>coefficienti</i> per la valutazione delle proposte progettuali

Riferimenti bibliografici

Amorosino S., Sciuto R. (2001), “Il promotore privato di opere pubbliche”, in Bargone A., Stella Richter (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffré Editore, Milano.

Banister D., Cullen I., Mackett R. (1990), *The impacts of land use on travel demand*, UCL Press, London.

Bargone A. (2001), “Prefazione”, in Bargone A., Stella Richter (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffré Editore, Milano.

Bobbio L. (1994), “Conséquences de l’organisation post-fordiste sur le fonctionnement de l’administration», in Ruegg, Decoutère, Mettan, *Le partenariat public-privé*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Coletta A. (2000), “Attività di progettazione”, in Carullo A. e Clarizia A. (a cura di), *La legge quadro in materia di lavori pubblici*, Cedam; Padova.

Coletta A. (2001), “Il progetto”, in Bargone A., Stella Richter (a cura di), *Manuale del diritto dei lavori pubblici*, Giuffré Editore, Milano.

De Lucia V. (2002), “Licenza di devastare”, in *La rivista del Manifesto*, n. 25, febbraio.

Santini G. (2002), *Legge obiettivo: perché è necessaria l’iniziativa sindacale*, Atti convegno CISL, Roma 19 marzo.

Imperatori G., Tabrini P. e Pecorario R. (2000), “Artt. 37 bis. Promotore; 37 ter. Valutazione della proposta; 37 quater. Indizione della gara” in Carullo A. e Clarizia A. (a cura di), *La legge quadro in materia di lavori pubblici*, Cedam; Padova.

Urbani P. (2001), *I pericoli e i limiti della legge obiettivo*, Atti del convegno “I trasporti per un futuro sostenibile”, Roma, 30 ottobre.