

## **ANIEM – Associazione Nazionale Imprese Edili Manifatturiere**

**Finanza di progetto. Revisione della Determinazione n. 1/2009, Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del c.d. "terzo correttivo", e della Determinazione n. 2/2010, Problematiche relative alla disciplina applicabile all'esecuzione del contratto di concessione di lavori pubblici.**

**Consultazione on line dell'Avcp - gennaio 2014**

In riferimento al documento elaborato dall'AVCP, preme innanzitutto rilevare come, la scelta dell'AVCP di elaborare delle linee guida sulla finanza di progetto aggiornate alle evoluzioni normative intervenute nel corso del tempo sia particolarmente apprezzabile.

Il nostro Paese come sappiamo, ha un forte bisogno di strategie di investimento ed infrastrutture.

La finanza di progetto e, in generale, le iniziative partenariali possono ancora crescere e andare a coprire spazi lasciati liberi dall'inefficienza del gestore della cosa pubblica, che tuttora minano un panorama d'eccellenza, quale quello rappresentato dalla nostra Italia.

Per tale ragione si ritiene che, prima delle risorse, certo indispensabili, siano ugualmente importanti: leggi, prassi, modelli di governance e di relazioni istituzionali che congiuntamente favoriscano e perseguano il fine di fare sistema, ovvero mettere a sistema risorse e operatori economici.

La finanza di progetto può rappresentare, se correttamente interpretata ed adeguatamente sostenuta da un contesto giuridico – amministrativo e finanziario appropriato, una grande opportunità per l'attuazione di Politiche infrastrutturali e non, anche ambiziose.

A nostro avviso, tuttavia, sempre più spesso si assiste ad un eccessivo livello di burocratizzazione che inevitabilmente crea una "sconfinata" estensione

della tempistica che incide, inevitabilmente, in maniera negativa sul Piano Economico Finanziario, alla lunga non più remunerativo ed adeguato rispetto alla fase iniziale della sua elaborazione.

La finanza di progetto necessita di tempi che la rendano compatibile con il rispetto di un quadro di certezza e di affidabilità del piano economico finanziario a fondamento dell'investimento.

Entrando nel merito delle nostre osservazioni, da un'indagine effettuata presso la nostra base associativa, sono emerse, allo stato attuale della normativa, una serie di criticità di carattere legislativo, amministrativo, procedurale ed economico, che impediscono, a nostro avviso, una piena ed efficace rispondenza della finanza di progetto alla incalzante richiesta di realizzazione di opere di pubblica utilità provenienti dal territorio.

Sull'appropriato sviluppo della finanza di progetto influisce sicuramente la mancanza di un procedimento standardizzato nelle varie fasi che compongono la procedura.

Dall'elaborazione dello studio di fattibilità, alla redazione del bando, fino alla contrattualistica del settore, la standardizzazione del procedimento avrebbe come immediato effetto quello di accelerare e rendere maggiormente realizzabili le iniziative proposte.

In particolar modo si ritiene che lo **studio di fattibilità** rappresenti uno strumento attuativo del programma triennale della pubblica amministrazione che deve contenere elementi per consentire l'effettiva analisi dei costi di investimento e di gestione.

Per tale motivo la sua corretta elaborazione è un elemento essenziale per un esito positivo di tale modalità di esecuzione dei lavori.

Sarebbe quindi opportuno, a nostro avviso, che la facoltà di cui all'art. 175 comma 13 del Codice Appalti (presentazione di un semplice studio di fattibilità) possa essere estesa anche alle opere, lavori e infrastrutture non

strategiche (art. 153 e segg.) proprio al fine di consentire anche alle pmi di utilizzare tale strumento in modo agile e fluido.

Ovviamente con gli adeguati adattamenti e semplificazioni di carattere procedurale.

Una delle carenze più frequentemente rilevate è una **diffusa inidoneità dei contratti sottoscritti** che dà luogo, sovente, a contenziosi che rallentano lo sviluppo delle iniziative e ne aggravano il peso economico.

È nel contratto, infatti, che deve essere definita, in modo inequivocabile, l'individuazione dei rischi tra le parti, attraverso una corretta determinazione delle clausole contrattuali valide per tutta la durata della concessione.

Per tale ragione, si accoglie con grande favore l'intervento dell'AVCP finalizzato anche, tra l'altro, alla **standardizzazione dei contratti** attraverso linee guida alle quali gli operatori possono fare riferimento.

Dall'analisi delle tempistiche emerge inoltre come **l'approvazione del progetto** sia la fase che richieda maggior tempo, soprattutto per quanto riguarda le opere di importo superiore ai 50 milioni di euro.

La **fase di approvazione del progetto** risulta, infatti, spesso **caratterizzata da contenziosi**, da un **lento rilascio delle autorizzazioni ambientali** e da numerose **richieste di varianti progettuali** che rallentano lo sviluppo di tali operazioni.

Tra le problematiche rilevate in tale fase, **i contenziosi** interessano **indistintamente** le classi di importo, le procedure di gara utilizzate, le categorie di opere, i diversi enti concedenti e le differenti aree geografiche.

**L'erronea elaborazione dei documenti a base di gara**, su cui costruire l'intera operazione, costituiscono un ulteriore grave problema che non consente alla finanza di progetto di esprimere tutte le sue potenzialità.

Tenuto conto della crisi che ha investito il mondo delle costruzioni, con riferimento alle procedure di gara già aggiudicate da tempo, i cui lavori non sono ancora stati iniziati, a nostro parere, sarebbe opportuno inserire una norma di carattere transitorio che dia la possibilità **di modificare (in aumento, diminuzione, sostituzione) i raggruppamenti aggiudicatari** delle

concessioni, ferma restando la permanenza dei requisiti in capo al nuovo raggruppamento.

Le nostre imprese hanno inoltre evidenziato l'inesatta elaborazione del **Piano Economico Finanziario**, imputabile ad una sottovalutazione dei costi di realizzazione.

A tal proposito riteniamo opportuno riconoscere la possibilità per i concorrenti ad una concessione di presentare una proposta che non preveda semplicemente la gestione dell'opera che si andrà a realizzare, ma anche l'impegno dell'amministrazione di affidare al concessionario altri e diversi servizi, al fine di remunerare il concessionario e consentire l'equilibrio del Piano economico e finanziario.

Se le problematiche finora illustrate sono alla base di rallentamenti nello sviluppo progettuale dell'intervento, criticità come i **ripensamenti di decisione da parte dell'ente concedente** e le **difficoltà economico-finanziarie** possono determinare con maggiore probabilità il blocco definitivo dell'operazione.

Tale problematica sembra essere connessa alle tempistiche dilatate necessarie per l'avvio dei lavori: nel lasso di tempo intercorrente tra l'aggiudicazione e l'approvazione dei progetti, infatti, possono intervenire modifiche e variazioni delle necessità dell'utenza che mettono in discussione l'effettiva validità economica degli interventi.

La riconsiderazione delle decisioni assunte avviene, inoltre, anche a causa degli avvicendamenti politici, del riesame economico (per cui risulta più

conveniente l'utilizzo della procedura di appalto tradizionale) o per gli ostacoli frapposti dalla popolazione locale.

Nell'auspicio che le suddette osservazioni siano tenute nella debita considerazione e possano essere recepite nelle elaborande nuove linee guida, si ringrazia anticipatamente l'AVCP per il lavoro che verrà realizzato.