

*Direzione Affari Economici e Centro Studi*

**INFRASTRUTTURE:  
STRATEGIA DI SALVEZZA PER IL PAESE  
Scuole, difesa del territorio, reti e città**

**3. PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI  
FINANZIATI E PROCEDURE PER UNA  
RAPIDA ATTIVAZIONE**

Giugno 2013

## SOMMARIO

I PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI GIA' FINANZIATI .....	3
Il punto sui programmi infrastrutturali.....	3
Focus sui fondi FAS.....	5
Focus sui programmi di edilizia scolastica .....	7
ACCELERARE LE PROCEDURE DI ATTIVAZIONE DEI PROGRAMMI .....	8
UNA Proposta di percorso tecnico-istituzionale .....	8
1. <i>Assegnazione delle risorse del Piano .....</i>	9
2. <i>Presentazione dei progetti .....</i>	9
3. <i>Valutazione e selezione dei progetti: .....</i>	9
4. <i>Finanziamento dei progetti.....</i>	10
5. <i>Procedure di gara ed aggiudicazione dei lavori .....</i>	11
6. <i>Realizzazione dei lavori .....</i>	11
7. <i>Collaudo tecnico-amministrativo dei progetti.....</i>	11
Allegato – Sintesi della proposta.....	12

## I PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI GIA' FINANZIATI

**Per rilanciare la crescita è necessario investire su un programma prioritario di investimenti infrastrutturali** basato sulla messa in sicurezza del territorio dai frequenti dissesti idrogeologici, sulla riqualificazione e l'ammodernamento del patrimonio scolastico e sulla realizzazione di un programma di piccole e medie opere funzionali alla riqualificazione delle città, anche con il contributo dei privati.

Allo stesso tempo, è indispensabile **dare immediata attuazione ai programmi infrastrutturali già finanziati**, in particolare dal Cipe, nel corso degli ultimi mesi.

### IL PUNTO SUI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI

Rispetto a questa esigenza, appare opportuno evidenziare che al fine di rilanciare la realizzazione di infrastrutture in Italia, **il precedente Governo aveva annunciato la realizzazione di un piano infrastrutturale quinquennale da 100 miliardi di euro**, finanziato con fondi pubblici nazionali, fondi privati e fondi comunitari. Il Piano infrastrutturale comprendeva due gruppi di progetti corrispondenti ad altrettante fasi di attivazione del Piano:

1. Progetti confermati e approvati dal CIPE tra metà 2011 ed inizio 2013 nonché opere sbloccate proceduralmente nello stesso periodo e cantierabili. L'importo di questi progetti ammontava, secondo i dati forniti dal Governo, a circa 52 miliardi di euro.
2. Opere identificate e definite "in corso di approfondimento" dal Ministero per essere cantierabili tra il 2014 ed il 2015, per un importo complessivo pari a 50,9 miliardi di euro.

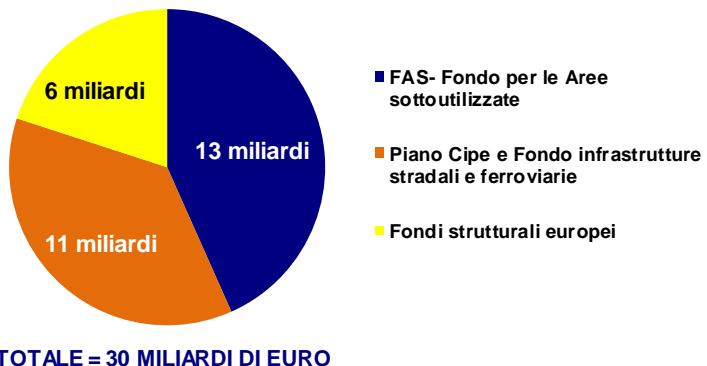
3

---

Rispetto a questi investimenti deliberati dal Cipe, l'Ance stima in circa **30 miliardi di euro** l'importo dei progetti infrastrutturali per i quali non sono state ancora bandite le gare e/o non sono stati sottoscritti i contratti con le imprese per la realizzazione dei lavori.

Nello specifico, si tratta di circa **13 miliardi di euro di fondi FAS regionali** (Fondo per le Aree sottoutilizzate, ora denominato Fondo per lo sviluppo e la Coesione), di circa **11 miliardi di euro** programmati principalmente nell'ambito del **Piano delle opere prioritarie** approvato dal Cipe il 26 giugno 2009 e del **Fondo per le infrastrutture stradali e ferroviarie** nonché di circa **6 miliardi di euro** di investimenti definiti nell'ambito dei programmi dei **fondi strutturali europei statali e regionali**.

**FONTI DI FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI DA ATTUARE RAPIDAMENTE**  
*Valori in miliardi di euro*

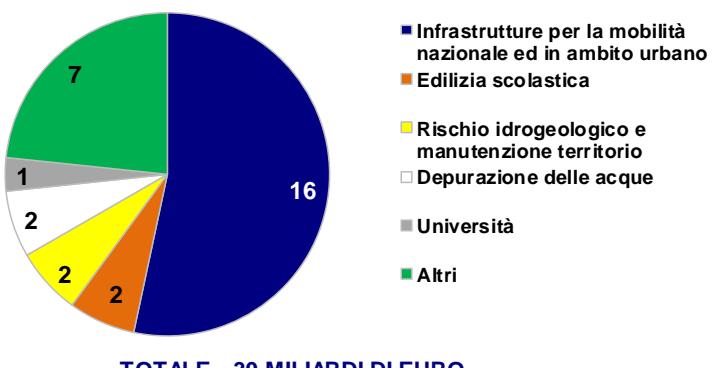


*Elaborazione e stima Ance su documenti ufficiali*

Dal punto di vista della tipologia delle opere finanziate ma ancora da attivare, la maggior parte delle risorse riguardano le **infrastrutture di trasporto** per il miglioramento della mobilità a livello nazionale e in ambito urbano (circa 16 miliardi di euro). Importanti finanziamenti sono stati destinati nelle programmazioni infrastrutturali nazionali e regionali ad interventi di messa in sicurezza e di efficientamento energetico degli **edifici scolastici** (circa 2 miliardi di euro), ad interventi di messa in sicurezza dal **rischio idrogeologico** e di **manutenzione del territorio** (circa 2 miliardi di euro), ad interventi per la **depurazione delle acque** (circa 2 miliardi di euro) e ad interventi sulle **università** (più di 1 miliardo di euro).

4

**TIPOLOGIA DELLE OPERE PREVISTE NEI PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI DA ATTUARE RAPIDAMENTE**  
*Valori in miliardi di euro*



*Elaborazione e stima Ance su documenti ufficiali*

E' opportuno inoltre evidenziare che, a fronte di un importo di 30 miliardi di euro di progetti da avviare rapidamente, il Governo ha già previsto una **consistente previsione di cassa, pari a 6,2 miliardi di euro per l'anno 2013**<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La previsione di cassa si suddivide in circa 3,2 miliardi di euro di risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, 2,75 miliardi di euro per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei e 0,28 miliardi di euro per il fondo infrastrutture stradali e ferroviarie

## FOCUS SUI FONDI FAS

Gli interventi finanziati con fondi FAS rappresentano una buona parte dei finanziamenti che risultano ancora da attivare nell'ambito dei programmi infrastrutturali già definiti dal Cipe. Appare quindi opportuno presentare un quadro delle assegnazioni finora effettuate.

Sulla base delle informazioni rese disponibili dal Cipe<sup>2</sup>, è possibile delineare il **quadro degli interventi infrastrutturali** che hanno ricevuto assegnazioni di fondi FAS da parte del Comitato nel periodo 2010-2012.

Si tratta complessivamente di circa **5.750 interventi per un importo complessivo di circa 15,6 miliardi di euro**.

Circa 4.400 interventi (il 77% del totale) riguardano opere di **edilizia scolastica, infrastrutture universitarie ed infrastrutture sociali**. Circa 1.100 interventi (il 18%) sono relativi ad **infrastrutture ambientali e risorse idriche** ed in particolare ad interventi di messa in sicurezza del territorio e di smaltimento e gestione dei rifiuti. Infine, 215 interventi (il 3,7%) riguardano invece **infrastrutture di trasporto**. Si tratta principalmente di grandi infrastrutture ferroviarie e stradali finanziate nell'ambito del Piano per il Sud.

LE ASSEGNAZIONI CIPE PER SETTORE D'INTERVENTO - PERIODO 2009-2012

SETTORE DI INTERVENTO	NUMERO	ASSEGNAZIONE CIPE		ASSEGNAZIONE MEDIA	
		in % sul totale	in % sul totale		
infrastrutture di trasporto	215	3,7	6.725.561.789,03	43,0	31.281.682,74
infrastrutture ambientali e risorse idriche	1.085	18,9	4.597.769.960,57	29,4	4.237.576,00
opere e infrastrutture sociali e scolastiche	4.426	77,1	4.168.591.334,17	26,6	941.841,69
opere, impianti ed attrezzature per attività produttive e la ricerca	16	0,3	119.228.899,69	0,8	7.451.806,23
infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive	2	0,0	33.539.936,48	0,2	16.769.968,24
<b>Totale</b>	<b>5.744</b>	<b>100,0</b>	<b>15.644.691.919,94</b>	<b>100,0</b>	<b>2.723.658,06</b>

Elaborazione ANCE su dati CIPE

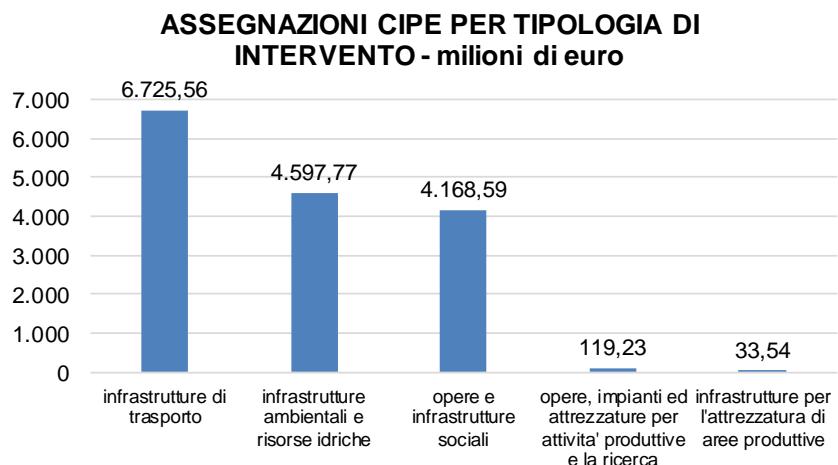
5

Le **infrastrutture di trasporto** rappresentano il primo settore per importo assegnato, con un totale di 6,7 miliardi di euro, pari al 43% dell'importo complessivo delle assegnazioni.

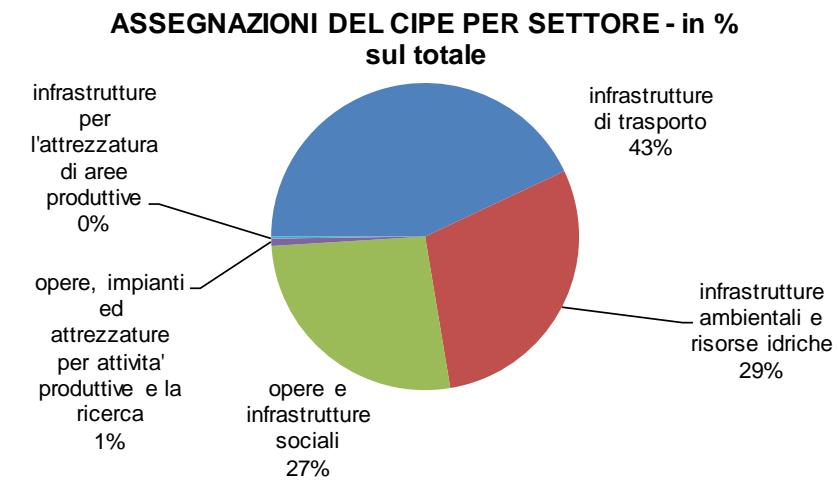
Gli **interventi nel campo ambientale** hanno ricevuto assegnazioni per 4,6 miliardi (29% dell'ammontare complessivo) mentre agli interventi nel campo delle **infrastrutture sociali** e delle **scuole** sono stati assegnati 4,1 miliardi di euro (il 27% del totale).

Residuali, sia in termini di importo che di numero, risultano le assegnazioni per le opere e impianti per le attività produttive e la ricerca e per l'attrezzatura di aree produttive.

<sup>2</sup> [www.opencoesione.gov.it](http://www.opencoesione.gov.it)



*Elaborazione ANCE su dati CIPE*



*Elaborazione ANCE su dati CIPE*

La **dimensione media degli interventi** varia fortemente.

Nel campo dei **trasporti**, le infrastrutture finanziate sono prevalentemente di medio-grande dimensione. La dimensione media di questi interventi è infatti di **31 milioni di euro**.

Al contrario, gli interventi del settore ambientale (messa in sicurezza del territorio e gestione rifiuti) e relativi ad infrastrutture scolastiche, universitarie o sociali sono quasi esclusivamente di medio-piccola dimensione.

Nel **settore ambientale** la dimensione media è infatti di **4,2 milioni di euro** mentre nel **settore scolastico, universitario e sociale** il valore medio degli interventi è **di poco inferiore ad un milione di euro**. Considerata la loro dimensione, questi interventi sono quelli che possono essere attivati in tempi più brevi e dare maggiore impulso al rilancio dell'economia, assicurando effetti diffusi su tutto il territorio nazionale.

## FOCUS SUI PROGRAMMI DI EDILIZIA SCOLASTICA

La presentazione del quadro delle assegnazioni effettuate dal Cipe ha consentito di mettere in evidenza il posto preponderante, in termini di numero di progetti finanziati, dei progetti di **messa in sicurezza degli edifici scolastici**.

L'elenco delle opere finanziate dal Cipe comprende infatti 3.667 progetti - pari al 64% del totale dei progetti finanziati con il FAS - di messa in sicurezza degli edifici scolastici per un importo complessivo di 616,6 milioni di euro. Nella fattispecie si tratta di

- **1.695 progetti** di messa in sicurezza delle scuole, per un importo complessivo di **357,6 milioni di euro**, finanziati nell'ambito del "**primo programma stralcio**" approvato dal Cipe a maggio 2010 ed il cui finanziamento è stato confermato nella seduta del 20 gennaio 2012;
- e di **1.972 progetti** del "**secondo programma stralcio**" di messa in sicurezza degli edifici scolastici, finanziati dal Cipe a gennaio 2012, per un importo complessivo di **259 milioni di euro**, ma ancora in attesa di specifica delibera di assegnazione dei fondi.

In merito al **primo programma stralcio**, attuato previa sottoscrizione di convenzioni tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e soggetti attuatori degli interventi i quali sono prevalentemente enti locali (Comuni e Province), a fine 2010, sono state presentate 1.630 proposte di convenzioni, per 347 milioni di euro. Di queste, però, solo 780 sono state sottoscritte dal MIT nel corso del 2011, per un importo pari a 161,4 milioni di euro. Ciò ha consentito agli enti di avviare la realizzazione degli interventi.

Per quasi due anni, le altre 850 convenzioni, per un importo pari a circa 186 milioni di euro, sono rimaste bloccate in attesa di firma da parte del MIT. Di conseguenza i soggetti attuatori non hanno potuto dare corso alle procedure propedeutiche alla messa in gara degli interventi e quindi realizzare lavori. La mancata sottoscrizione delle convenzioni era dovuta all'assenza di risorse di competenza nel bilancio di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Solo alla fine del mese di maggio 2013, con l'assegnazione delle risorse di competenza, sono state finalmente registrate le convenzioni.

Per quanto riguarda il **secondo programma stralcio**, i 1.972 interventi di messa in sicurezza finanziati, con l'assegnazione programmatica di 259 milioni di euro, effettuata a gennaio 2012, non hanno ancora ricevuto specifica conferma di assegnazione. Per questi interventi, tutti localizzati nelle regioni del Mezzogiorno, le convenzioni di finanziamento non sono ancora state sottoscritte ed i progetti risultano quindi non avviati.

## ACCELERARE LE PROCEDURE DI ATTIVAZIONE DEI PROGRAMMI

L'efficacia dei programmi di investimento viene ostacolata da una scarsa attenzione al processo di selezione degli interventi, di finanziamento, di redazione ed approvazione dei progetti, di monitoraggio dello stato di attuazione e dall'assenza di sanzioni credibili e certe a danno dei soggetti responsabili.

Al fine di **razionalizzare i diversi momenti del ciclo di vita degli interventi ricompresi nei Piani infrastrutturali**, si propone un percorso tecnico istituzionale in grado di accelerare la realizzazione di tali Piani.

### UNA PROPOSTA DI PERCORSO TECNICO-ISTITUZIONALE

Per assicurare la **rapida attivazione** di un Piano di opere medio-piccole, si propone il seguente **percorso tecnico-istituzionale** per l'attivazione dello stesso, nell'ambito delle competenze del Ministero delle Infrastrutture, attraverso i Provveditorati alle Opere Pubbliche. Il percorso si basa sui seguenti principi:

- Ripartizione delle risorse su base regionale per garantire un effetto diffuso sul territorio,
- Assegnazione delle risorse ai **Provveditorati alle Opere Pubbliche**, ai quali vengono affidati i compiti di **gestione delle risorse** e di **alta sorveglianza**, al fine di consentire al Ministero di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori e della spesa del Piano,
- Presentazione dei progetti da parte dei soggetti attuatori (Comuni-Province) per via informatica sulla base di una scheda semplice standardizzata contenente i criteri di selezione,
- Rapida fase di selezione sulla base di una scheda semplice con attribuzione di punteggi standardizzati che possono premiare determinate tipologie di lavori,
- Selezione dei progetti attraverso una commissione mista con rappresentanti dei Provveditorati, delle Regioni e degli enti locali;
- Procedure di gara espletate dai soggetti attuatori o dai Provveditorati per conto del soggetto attuatore ai sensi del codice dei contratti,
- Monitoraggio degli interventi attraverso una commissione tecnica Stato-Regioni-Soggetto attuatore che verifica il rispetto del crono programma dei singoli interventi in modo da consentire anche un monitoraggio del Piano complessivo da parte del Ministero e da parte del CIPE.

## **1. Assegnazione delle risorse del Piano**

Entro ... giorni dalla riunione del CIPE nell'ambito della quale viene decisa l'assegnazione delle risorse al Piano di opere medio-piccole, viene ripartita la dotazione finanziaria, su base regionale, e vengono definiti i principi ed i criteri per la selezione dei progetti nonché i tempi limite per ogni fase di attuazione del Piano, le risorse sono assegnate ai Provveditorati alle Opere Pubbliche del Ministero Infrastrutture e Trasporti ad esempio sulla base della popolazione residente.

Ai Provveditorati vengono contemporaneamente assegnati compiti di gestione delle risorse e compiti di Alta sorveglianza al fine di consentire al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti -e successivamente al CIPE- di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori e la spesa del Piano.

## **2. Presentazione dei progetti**

I progetti sono presentati dai soggetti attuatori (Comuni, Province,...) al Provveditorato delle Opere Pubbliche del Ministero delle Infrastrutture competente per territorio sulla base di una scheda semplice da compilare e trasmettere per via informatica, entro un tempo prestabilito di .... giorni, nel limite di 4 progetti per soggetto attuatore (Comune, Provincia,...).

Al momento della presentazione, viene presentata, da parte di un rappresentante legalmente autorizzato, una certificazione relativa alle informazioni trasmesse.

9

---

## **3. Valutazione e selezione dei progetti:**

I progetti vengono valutati da una Commissione mista Stato-Regioni-Enti locali alla quale partecipano funzionari del Provveditorato alle Opere Pubbliche, delle Regioni, dell'Upi e dell'Anci territorialmente competenti.

I progetti sono selezionati, sulla base della scheda semplice compilata dai soggetti attuatori in sede di presentazione delle richieste di finanziamento, entro 10 giorni dalla data limite per la presentazione dei progetti.

La gestione della procedura di presentazione delle domande per via informatica consente infatti di effettuare la selezione in tempi brevi.

Ai singoli progetti vengono attribuiti dei punteggi che tengono conto dell'importo degli interventi previsti, dello stato della progettazione, della percentuale di partecipazione di altri finanziamenti, della data prevista per la conclusione dei lavori, della tipologia degli interventi e della natura del progetto.

Nella seguente tabella viene fornito un esempio per la definizione di classi e di punteggi da prendere in considerazione per l'attribuzione dei punteggi complessivi ai singoli progetti.

Informazione trasmessa	Classi	Punteggio
Importo dell'intervento	<i>Inferiore a 500.000 euro</i> <i>Tra 500.000 euro e 1 M€ di euro</i> <i>Tra 1 M€ e 3M€ di euro</i> <i>Tra 3 M€ e 5 M€ di euro</i>	1 1 2 1
Stato della Progettazione	<i>Esecutivo</i> <i>Definitivo approvato</i> <i>Definitivo</i> <i>Preliminare</i>	3 2,5 2 0,5
Altri finanziamenti mobilitati (% su importo totale)	<i>Inferiore al 10%</i> <i>Tra il 10% ed il 50%</i> <i>Superiore al 50%</i>	0 1 2
Data prevista per la conclusione dei lavori	<i>Entro dicembre 2013</i> <i>Entro giugno 2014</i> <i>Entro dicembre 2014 (obbligatorio)</i>	2 1 0
Tipologia di intervento	<i>Viabilità e trasporti</i> <i>Edilizia scolastica</i> <i>Giustizia</i> <i>Impianti sportivi</i> <i>Cultura e beni culturali</i> <i>Ambiente</i> <i>Gestione Beni demaniali e patrimoniali</i>	<i>Punteggio da definire</i>
Natura del progetto	<i>Nuova realizzazione</i> <i>Recupero o Restauro</i> <i>Manutenzione straordinaria/Messa in sicurezza</i> <i>Manutenzione ordinaria</i>	<i>Punteggio da definire</i>

L'introduzione di criteri e punteggi permette di introdurre meccanismi di premialità, ad esempio per favorire la realizzazione di interventi per i quali altri finanziamenti (pubblici o privati) sono disponibili oppure la realizzazione di determinate tipologie di intervento (sugli impianti sportivi o per la viabilità ed i trasporti).

#### 4. Finanziamento dei progetti

Una volta valutati i progetti da parte della Commissione mista, un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Dipartimento per le Infrastrutture o

Provveditorato) stabilisce la graduatoria dei progetti e l'importo destinato ad ogni singolo progetto.

I progetti sono finanziati sulla base della graduatoria fino a concorrenza degli importi assegnati ai singoli Provveditorati.

Il decreto è emanato entro .... giorni dalla valutazione delle proposte.

## 5. Procedure di gara ed aggiudicazione dei lavori

Per quanto riguarda l'espletamento delle **procedure di gara** relative ai progetti del Piano di opere medio piccole, possono essere considerate due possibilità:

1. **Espletamento direttamente da parte dei soggetti attuatori** (Comuni, Province,...) ai quali vengono trasferite le risorse. In questo caso, considerato il carattere eccezionale del Piano, gli interventi finanziati con le risorse del Piano non devono essere considerati ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno;
2. **Espletamento da parte dei Provveditorati** ai quali vengono affidate le funzioni di stazione appaltante ai sensi e per gli effetti di cui all'art.33 comma 3 del codice dei contratti. In questo caso viene sottoscritta una **convenzione** tra Provveditorato e soggetto attuatore (Comune,...).

Successivamente vengono aggiudicati e avviati i lavori.

Per questa fase, non è possibile fissare un tempo limite complessivo. E' invece possibile stabilire che **il bando di gara sia pubblicato entro un termine massimo** di .... giorni.

11

---

## 6. Realizzazione dei lavori

Durante la fase di realizzazione dei lavori, una commissione di tecnici del provveditorato, della Regione e dei Comuni è incaricata di seguire i lavori ed in particolare di verificare che viene rispettato il cronoprogramma dei lavori trasmesso in sede di presentazione della domanda di finanziamento.

La commissione predispone una breve relazione mensile, sotto forma di scheda, per ogni singolo intervento.

Sulla base delle relazioni, il Provveditorato predispone un rapporto trimestrale sullo stato di attuazione del Piano, anche al fine di ridefinire eventualmente la ripartizione dei finanziamenti nel caso in cui vengano riscontrati ritardi troppo importanti.

Sulla base delle relazioni dei Provveditorati, viene predisposta una relazione al CIPE sullo stato di attuazione del Piano di opere medio-piccole.

## 7. Collaudo tecnico-amministrativo dei progetti

Alla suddetta commissione tecnica possono essere attribuiti compiti di collaudo tecnico-amministrativo degli interventi.

Lo schema allegato presenta una sintesi della proposta operativa presentata.

## ALLEGATO – SINTESI DELLA PROPOSTA

