

UNA RISPOSTA RESILIENTE AL PROBLEMA DELLE OPERE INCOMPIUTE IN ITALIA

Manuela Rebaudengo¹, Giuseppe Innocente²

SOMMARIO

La questione delle opere pubbliche incompiute in Italia, tema dibattuto da tempo, ha visto la prima azione normativa formale di monitoraggio dello stato dell'arte nel dicembre 2011, con l'approvazione del D.L. 201 (cd Salva Italia). Con l'obiettivo di censire tutte le opere incompiute d'Italia e di definirne una graduatoria, il DM 42/13 ha previsto (art. 3, c.1) che entro il 31 marzo di ciascun anno, le Stazioni Appaltanti debbano individuare le opere incompiute di rispettiva competenza e successivamente trasmetterne una lista ordinata per priorità, tenuto conto dello stato di completamento e di un possibile utilizzo anche con destinazioni d'uso alternative a quella inizialmente prevista. La norma raccomandava, poi, alle singole Stazioni Appaltanti di tenere conto, in conformità agli obiettivi assunti come prioritari, delle opere censite ai fini della redazione dei Programmi Triennali.

La questione ha assunto una portata decisamente differente quando il legislatore ha introdotto il tema nel nuovo Codice dei contratti, il D. Lgs 50/16, stabilendo all'art. 21 c.2. che le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale, ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione.

A fronte di questo obbligo, come si può rispondere in modo resiliente? Completandole tutte? Se le risorse scarseggiano e le opere forse non sono più così necessarie perché incomplete da tempo, le risposte possono essere molteplici. Il paper analizza il fenomeno a scala nazionale esplorando l'applicabilità delle diverse alternative contemplate dalla normativa, anche con particolare riferimento ad alcune realtà regionali.

PAROLE CHIAVE

Resilienza, opere incompiute, partenariato pubblico privato, valutazioni economico finanziarie, rating

¹ Politecnico di Torino - DIST, viale Mattioli 39, Torino (TO), manuela.rebaudengo@polito.it(corresponding author)

² Politecnico di Torino, c.so Duca degli Abruzzi 24, Torino, giuseppe.innocente@polito.it

INTRODUZIONE

L'Italia è purtroppo famosa per ciò che non funziona: una rete frammentata di infrastrutture e trasporti, i servizi socio assistenziali in alcune realtà del Sud ma anche i tempi della giustizia e, in questo momento anche il mondo del lavoro. Da sempre l'attenzione mediatica è concentrata su questi temi: chi non ricorda almeno un servizio televisivo o un articolo di giornale di denuncia verso un servizio mal erogato oppure verso un'opera incompiuta?

L'attenzione del legislatore si è rivolta all'ambito pubblico delle opere non completate (esistono ovviamente anche le incompiute in ambito privato ma è molto più complicato individuarle e ricostruirne la storia, anche se spesso l'abusivismo è il motore di tutto..) nel 2011 con l'approvazione del D.L. 201, il cosiddetto Salva Italia. Secondo l'art. 44-bis del citato Decreto, è da considerarsi incompiuta ogni opera la cui costruzione sia stata avviata ma non sia giunta a completamento oppure non sia fruibile dalla collettività. Le ragioni contemplate dalla norma sono le più ricorrenti: la mancanza di fondi; cause di natura tecnica; una modifica normativa a cui non si è potuto adeguare l'edificio in corso di realizzazione; il fallimento dell'impresa costruttrice e ancora il mancato interesse al completamento da parte della Stazione Appaltante. Il Decreto ha contestualmente stabilito l'istituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un elenco-anagrafe nazionale delle opere. Con oltre un anno di ritardo, il DM. 42/2013 ha specificato in dettaglio le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe delle opere incompiute e i ruoli svolti dagli Osservatori Regionali dei Contratti Pubblici prevedendo, per le Stazioni Appaltanti ed entro il 31 marzo di ciascun anno, l'elenco ordinato per priorità delle opere incompiute di competenza. Il censimento riguarda le opere di interesse nazionale in capo ai Ministeri, quelle di interesse regionale e quelle di competenza degli Enti Locali. Per la gestione e la pubblicità delle informazioni raccolte, è stato predisposto uno specifico sistema denominato SIMOI (Sistema Informativo di Monitoraggio delle Opere Incompiute). Come detto, ogni Stazione Appaltante che ritenga di avere sul proprio territorio una o più opere incompiute deve implementare, entro il 31 marzo, il proprio elenco; entro il 30 giugno il competente Osservatorio Regionale ha l'obbligo di accedere al SIMOI e di generare l'elenco aggregato di tutte le opere incompiute "autocensite" dalle Stazioni Appaltanti regionali, verificando eventuali errori di trasmissione e/o la presenza di opere erroneamente ricondotte alla tipologia di opera incompiuta [Prizzon, Rebaudengo; 2015].

Quale potrebbe essere l'obiettivo di censire le opere incompiute d'Italia? Forse costringere le stazioni appaltanti, che le hanno avviate e poi messe un po' da parte, a riflettere sulla loro funzione, attuale e futura. Nella speranza che questo censimento non sia l'ennesimo caso che porta ad un finanziamento diffuso [Prizzon, Rebaudengo; 2015] come è stato quello dei bandi 6.000 campanili: in questo caso non si tratterebbe di erogare a fondo perduto solo centinaia di migliaia di euro...

1. Le opere pubbliche incompiute in Italia: qualche numero

Il primo censimento è stato fatto nel 2013 e ha riguardato le opere incompiute presenti al 31.12.2012. Da allora i monitoraggi avvengono con regolarità annuale; quello appena concluso rappresenta il quinto consecutivo e consente di rappresentare il fenomeno su un orizzonte temporale sufficientemente allargato per poter affrontare qualche ragionamento su dinamiche e trend.

Complessivamente il numero delle incompiute al 31.12.2016 è pari a circa 700 opere, ad esclusione di quelle di competenza del MIT, per un importo totale di circa 2.500M€. La percentuale media di avanzamento lavori è pari al 36%: poco più di 1/3 dell'importo del quadro economico indica la fase delle opere strutturali. Supponendo che il costo di realizzazione (totale del quadro economico) sia costituito per il circa 70% dall'importo lavori, data la percentuale media di avanzamento lavori di cui sopra, si stima possano essere già stati spesi 700M€. Se a questi sommiamo gli oneri ulteriore per il completamento, in alcuni casi ci accorgiamo che servono più delle somme preventivate in quadro economico.

Guardando al quinquennio passato, l'andamento di numeri e importi è rappresentato nella Tabella 1.

Tabella 1 – Opere incompiute: andamento dei valori dei censimenti

Anno di censimento	N. opere	Importo totale del quadro economico (costo di realizzazione)	Oneri necessari al completamento
2013	564,00	€1.930.818.313	€654.756.467
2014	692,00	€2.911.251.712	€1.297.875.538
2015	868,00	€3.660.765.210	€1.753.299.872
2016	842,00	€4.874.540.832	€3.148.391.991
2017	698,00	€2.510.783.273	€923.720.239

In termini quantitativi, il numero di opere più elevato (868) è stato rilevato nel 2015 e si riferisce a tutte le incompiute al 31.12.2014; in termini di importo però il valore massimo dei costi totali di realizzazione si è avuto un anno dopo, anche in presenza di un numero lievemente minore di opere. Al medesimo anno di censimento è associato l'importo massimo di oneri ancora necessari per il completamento delle opere. Dopo il "picco" 2015-2016, il 2017 inverte la tendenza e riduce sia il numero di opere, sia gli importi richiesti per il completamento. Questo significa che pur in presenza di nuove opere appena entrate nel censimento, ciascuna regione riesce in qualche modo a "scorrere l'elenco" dell'anno passato procedendo a qualche completamento.

2. Le opere pubbliche incompiute e il nuovo Codice

L'istituzione del censimento nazionale delle opere incompiute ha da subito alimentato voci su possibili finanziamenti statali per il loro completamento. Nel 2015, in occasione del primo convegno nazionale sulle opere incompiute ha prefigurato fondi e premialità per gli enti locali oppure sconti fiscali e cambi di destinazione d'uso semplificati per i privati che decidano di investire nelle incompiute (Salerno, 2015). La logica agevolativa verso gli enti locali non appare una buona soluzione, mentre i meccanismi per il coinvolgimento dei soggetti privati sembrano più interessanti perchè rendono in qualche modo appetibile l'intervento.

Fino ad aprile 2016 il censimento ha avuto un ruolo completamente avulso da tutto il resto: solo il vecchio DM (2014) sulla programmazione triennale aveva cercato un collegamento, prevedendo che le amministrazioni tenessero conto delle opere incompiute ai fini della redazione del programma triennale. Forse l'intenzione era di introdurre in modo soft una prima relazione tra programmazione e opere incompiute, per portare le stazioni appaltanti a ri-programmarle.

Nel nuovo Codice, invece, all'art. 21 comma 2 si stabilisce che: "le opere pubbliche incompiute sono inserite nella programmazione triennale [...], ai fini del loro completamento ovvero per l'individuazione di soluzioni alternative quali il riutilizzo, anche ridimensionato, la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita o la demolizione." "Prevedere di tenere in conto" e "inserire" sono termini che indirizzano in modi nettamente differenti tra loro: propositivo il primo, cogente il secondo. Il nuovo decreto sulla programmazione, atteso per fine 2016, ad oggi non è ancora stato pubblicato. Quali specifiche conterrà relativamente alle opere incompiute? Cosa significa che tutte le opere devo essere inserite in programmazione? Non si tratta forse di "ingolfare" i programmi triennali di opere che hanno al momento una forte inerzia al completamento (altrimenti si sarebbero già completate!)? Analizzando alcune realtà regionali, alcuni completamenti avvengono in 1-2 anni, classificando l'incompiutezza di queste opere come un fattore temporaneo; in altri casi si tratta di opere talmente datate che il loro completamento appare improponibile!

La legge prevede che la ri-programmazione di un'opera incompiuta possa riguardare:

- (a) il suo completamento (come ritenere attendibili le indicazioni contenute negli elenchi pubblicati, soprattutto per le opere meno recenti ...)
- (b) il suo riutilizzo anche con soluzioni alternative (funzionali? tecnologiche? ...)

(c) il suo possibile ridimensionamento (per far fronte ai minori fondi disponibili o forse alle mutate esigenze o ancora, per una trasformazione)

(d) la sua vendita o la sua cessione come corrispettivo nella realizzazione di altre opere pubbliche (il citato tema degli incentivi è collegabile in particolare a questa alternativa e la flessibilità è un elemento che fa crescere il valore dell'opera)

(e) la sua demolizione.

Come detto, sarà interessante leggere le previsioni del Decreto programmazione anche per capire se l'inserimento nel programma triennale di un'opera incompiuta porta con sé scadenze temporali da rispettare (completamento entro un certo numero di annualità dal primo inserimento, ecc..).

3. Strumenti resilienti per il governo delle scelte di programmazione

In questo panorama normativo sembra chiara l'intenzione del legislatore che spinge al completamento; appare molto difficile immaginare che vengano meno le cause che hanno portato alla incompiutezza, in primis la carenza di fondi. E se pensassimo al partenariato pubblico privato? Occorrerebbe una attenta analisi delle opere alla ricerca di quelle che potrebbero attrarre capitali privati in fase di costruzione e/o di gestione. Forse in questi casi può apparire sensato il termine documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) e forse il decreto programmazione potrebbe richiedere che l'inserimento delle opere incompiute nel programma triennale avvenga proprio con redazione del DOCFAP che parte dai vecchi documenti di progetto e attraverso nuove analisi, suggerisce l'alternativa da praticare. Se l'intento è coinvolgere, ove possibile, soggetti privati per il finanziamento delle opere, allora gli approfondimenti del DOCFAP devono in particolare trattare gli aspetti economico finanziari della gestione.

Il legislatore spinge al completamento; la risposta resiliente dei territori potrebbe essere rappresentata dalla valutazione del rischio di completamento [Anac, 2016; Martiniello, 2009].

Quali criticità hanno portato alla incompiutezza dell'opera? I fattori di rischio legati alle fasi di costruzione sono contenuti o contenibili attraverso opportuni interventi (amministrativi, procedurali, tecnici e/o economici)? Terminata l'opera, possono permanere fattori di rischio legati alla gestione? Oppure legati alla domanda, mutata nel tempo? Quanto può essere flessibile l'opera attraverso l'intervento di completamento? Qual è il suo livello di appetibilità privata? È ancora dotata di un valore residuo intrinseco?

Queste e altre domande stanno guidando una ricerca, per ora legata a due sole realtà regionali, sul tema del completamento delle incompiute. Lo strumento che si sta cercando di predisporre incrocia rischi e opportunità nella definizione di un indice di completamento, per suddividere l'insieme delle opere censite in ambito regionale nei sottoinsiemi indicati dalla norma, in una sorta di rating delle incompiute. Primi approfondimenti mostrano che anche l'ultimo caso previsto dalla legge (demolizione) potrebbe in taluni casi rivelarsi non esclusivamente un costo, considerando ad esempio i vantaggi anche economici della demolizione selettiva e della rinaturalizzazione dei luoghi.

OSSERVAZIONI FINALI

Il problema delle incompiute oggi, è un problema di natura mediatica. È sempre d'effetto poter comunicare cosa non va e che cosa è stato fatto di sbagliato; più difficile è proporre una alternativa costruttiva al problema. Il legislatore, nonostante i buoni propositi ha fatto proprio questo: ha indirizzato fortemente verso il completamento, non rendendosi conto che talvolta è la scelta peggiore perché impegna nuove somme di denaro. E se è vero che l'intenzione nazionale è di favorire il completamento attraverso opportuni fondi dedicati, non pare si stia andando nella direzione giusta... anzi, si sta correndo a grandi passi verso gli stessi ostacoli incontrati in passato. Perché, allora, non si sceglie di affrontare il tema in modo diverso? Se dovessero realmente rendersi disponibili finanziamenti, che questi siano indirizzati verso studi approfonditi ad esempio sulla domanda potenziale e sull'offerta attuale, oppure per l'individuazione di alternative di intervento "low cost". Tutti questi aspetti, un tempo chiaramente individuati nel corpo dello studio di fattibilità, troveranno oggi spazio negli approfondimenti del progetto di fattibilità tecnica ed

economica? In questo momento più che mai, prevedere la scelta più resiliente appare l'unica soluzione all'attuale groviglio burocratico delle opere incompiute.

BIBLIOGRAFIA

ANAC (2016), Linee guida sul monitoraggio da parte delle Amministrazioni dell'attività di Partenariato pubblico-privato (PPP)

Martiniello L., Zaino A. a cura di (2009), Analisi delle tecniche di valutazione per la scelta del modello di realizzazione dell'intervento: il metodo del Public Sector Comparator e l'analisi del valore

Prizzon F., Rebaudengo M. (2015), Le opere pubbliche incompiute: un patrimonio da valorizzare?, in LaborEst n.11, ISSN: 1973-7688; ISBN: 978-88-72-21-380-3; ISSN online: 2421-3187

Prizzon F., Rebaudengo M. (2015), Quale futuro per la valutazione degli investimenti pubblici? Click Day vs. Selezione, LaborEst n.10, ISSN: 1973-7688; ISBN: 978-88-72-21-380-3; ISSN online: 2421-3187

Rebaudengo M., Prizzon F. (2017), Assessing the Investments Sustainability After the New Code on Public Contracts, in Computational Science and Its Applications - ICCSA 2017, 17th International Conference, Trieste, Italy, July 3-6, 2017, Proceedings, Part VI, Lecture Notes in Computer Science vol. no. 10409, pg. 473-484, ed. Springer, ISBN: 978-3-319-62406-8

Salerno M. (2015), Opere incompiute, task force e incentivi ai privati per ultimarle: il piano del Mit, Edilizia e Territorio – Il Sole24Ore del 14 gennaio 2015

SITOGRAFIA

<http://www.simoi.it>

<https://www.serviziocontrattipubblici.it/simoi.aspx>

ABSTRACT

The issue of unfinished public works in Italy, a topic debated over time, saw the first formal state-of-the-art monitoring in December 2011, by L.D. no. 201/11. With the aim of censoring all Italian unfinished works and defining a ranking for their completion, MD no. 42/13 has established (article 3, subph.1) that by March 31 of each year, each contracting authorities should identify the unfinished works and subsequently submit a list (sorted by priority), taking into account the completion and possible reuse. The first Italian unfinished public works census was done in 2013, counting more than 500 stopped contracts. National regulations fix an annual census to update the first one. What's the aim? Statistic or preliminary studies to define how to complete them? This issue has taken a different course by the new Code of Contracts, Legislative Decree no. 50/16, establishing that (art. 21 sub ph. 2) unfinished public works are included in the three-year programming for the purpose of completion or for identifying alternative solutions such as re-use, even resizing, the sale or the sale as remuneration for another public works realization and the demolition. In the face of this obligation, how can you respond resiliently? Completing them all? Without a doubt, they're not necessary at all. If resources are scarce and works are perhaps no longer needed because incomplete for a long time, the answers can be multiple. The paper analyzes the phenomenon on a national scale by exploring the applicability of the various alternatives contemplated by the legislation, also with particular reference to some regional realities.