

Legge obiettivo

«Legge obiettivo» e opere pubbliche

La legge 23 dicembre 2001, n. 443, c.d. «legge obiettivo», contiene importanti disposizioni che investono tre settori: le opere pubbliche, l'edilizia, i rifiuti.

Per quanto concerne le opere pubbliche, la legge delega detta norme in materia di: *project financing*, con particolare attenzione alle infrastrutture strategiche; concessione di lavori pubblici, prevedendo deroghe alla legge quadro n. 109/1994 (attualmente in corso di modifica in Parlamento: v. A.S. n. 1246 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti»); *general contractor*, con riferimento alle modalità di scelta, alla qualificazione giuridica dell'istituto, ai requisiti ed all'esecuzione delle opere.

Nel complesso, la legge obiettivo rappresenta un atto di grande importanza, che assume ancor più significato se letto nell'ambito della politica di rilancio delle attività produttive perseguita dal governo.

LEGGE 21 DICEMBRE 2001, N. 443

Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive
(G.U. 27 dicembre 2001, n. 299, S.O. n. 279)

Art. 1, commi 2-5
Omissis.

IL PROJECT FINANCING

di Gabriele Pasquini (1)

Premessa

«Il Governo, anche attraverso un efficace coordinamento tra gli organi dello Stato e le regioni interessate, intende utilizzare lo strumento innovativo della «legge-obiettivo» per colmare l'attuale deficit politico e giuridico in questo campo e attirare capitali privati nella forma del *project financing*. Nella logica del provvedimento la legittimità politica e giuridica di un'opera pubblica si identifica infatti con l'obiettivo strategico della stessa, in modo tale da consentire l'automatica disapplicazione di tutta una serie di leggi - ostacolo con la sola eccezione dei principi comunitari, costituzionali e del codice penale.»

Le dichiarazioni programmatiche contenute nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006 (Dpef) (2) sono state tradotte, in termini concreti, con la legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante «Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive» (3) (c.d. Legge obiettivo).

La finalità principale della nuova disciplina consiste nell'accelerare la realizzazione delle grandi infrastrutture pubbliche e degli insediamenti produttivi ritenuti strategici e di preminente interesse nazionale attraverso la de-

finizione di percorsi semplificati e privilegiati. In virtù di questo, l'art. 1, c. 1, della Legge obiettivo attribuisce

Notes

(1) Le opinioni dell'Autore sono espresse a titolo esclusivamente personale e non impegnano l'Ente di appartenenza.

(2) Il Dpef, (nel testo spec. 22), prosegue affermando che «l'importo complessivo del programma di investimenti pubblici è pari a 100 mila miliardi di lire, distribuito nell'arco dell'intera legislatura a partire dal 2002. Il finanziamento di questi progetti è per il 50 per cento a carico del bilancio pubblico e per il restante 50 per cento ottenuto con il metodo del *project financing*». Va ricordato, in proposito, che già il Dpef 1999-2001 affermava che «...Un programma di interventi di tale entità non può essere finanziato integralmente a carico dello Stato. Appare dunque necessario ricorrere a forme di realizzazione che sfruttino le risorse pubbliche disponibili, il cofinanziamento europeo, il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati, così da consentire l'utilizzo contestuale dei diversi canali di finanziamento...». In maniera più decisa, il successivo Dpef 2000-2003 assume che «...il coinvolgimento dei privati nell'attività di finanziamento, realizzazione e gestione di infrastrutture di servizi di utilità pubblica costituisce una priorità (...). Il ricorso a questo strumento può incentivare un miglioramento nella qualità progettuale e assicurare una razionalizzazione più adeguata dei servizi per la gestione e la manutenzione delle opere, ad cui dipende largamente la loro utilità sociale». Infine, nel Dpef 2001-2003 si afferma che «Le nuove procedure di *project financing*, ...saranno definite nel disegno di legge finanziaria.»

(3) In G.U. 27 dicembre 2001, n. 299, S.O. n. 279.

al governo il compito di individuare, annualmente e nel rispetto delle attribuzioni delle regioni, le opere ritenute strategiche e di preminente interesse nazionale (4); i successivi secondo, terzo e quarto comma conferiscono al governo la delega per l'emanazione di decreti legislativi diretti a costituire il quadro normativo di riferimento per la realizzazione di tali opere. Tra i temi di particolare rilevanza, trattati all'interno del provvedimento, figurano: la finanza di progetto (art. 1, c. 2, lett. a), l'introduzione della figura del «contraente generale» (cd. *general contractor*) (art. 1, c. 2, lett. e) e f), la definizione di un particolare regime per il concessionario di lavori pubblici (art. 1, c. 2, lett. f). Questi ultimi due oggetti di specifico commento nel seguito.

La finanza di progetto e le infrastrutture strategiche

Tra gli ambiti di intervento della delega contenuta nella Legge obiettivo figura, in prima battuta, la disciplina della finanza di progetto (5).

Con il termine *project financing*, ovvero «finanza di progetto», si intende la tecnica finanziaria diretta a consentire il finanziamento di un'iniziativa economica sulla base della valenza tecnico-economica del progetto anziché sulla capacità autonoma di indebitamento dei soggetti promotori dell'iniziativa stessa (6).

Tra le principali caratteristiche di un'operazione in finanza di progetto se ne possono elencare sei. In primo luogo, il progetto viene valutato dai finanziatori principalmente, ma non esclusivamente, per la sua capacità di generare flussi di cassa. In secondo luogo, questi costituiscono la fonte primaria per la remunerazione del capitale di rischio e per il rimborso del debito contratto. In terzo luogo, l'isolamento dei flussi di cassa generati è reso possibile dalla costituzione di un'apposita società veicolo dedicata alla realizzazione e gestione dell'iniziativa (SPV). In quarto luogo, la gestione dell'opera è elemento di primaria importanza in quanto essa consente, se efficace e qualitativamente elevata, di generare i flussi di cassa necessari a soddisfare gli azionisti e gli istituti di credito. In quinto luogo, le principali garanzie dell'operazione sono di natura contrattuale anziché reale. In ultimo, la strutturazione dell'intera operazione, che richiede tempi variabili, è caratterizzata da una fase di negoziazione diretta ad una ottimale ripartizione dei rischi tra i diversi soggetti coinvolti nell'iniziativa (7). Dal punto di vista storico, le prime operazioni con tale tecnica sono state realizzate, all'inizio degli anni venti, negli Stati Uniti nel settore della produzione dell'energia elettrica (8); l'applicazione della finanza di progetto nell'ambito delle infrastrutture di pubblica utilità è cosa più recente ed ha assunto un ruolo istituzionale con l'avvio, verso la fine del 1992, della c.d. *Private Finance Initiative (PFI)* (9), da parte del governo conservatore britannico.

Nell'ordinamento nazionale, la disciplina della finanza di progetto è stata ricondotta, impropriamente, nell'alveo della disciplina dei lavori pubblici (10). In

Note:

(4) In fase di prima applicazione, l'individuazione di tali opere è stata demandata al Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) che vi ha provveduto con la deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121 «Legge obiettivo: 1° Programma delle infrastrutture strategiche» in G.U. 21 marzo 2002, n. 68, S.O. n. 51.

(5) Dalla relazione di accompagnamento al disegno di legge, emerge come il governo intenda ricorrere al «project financing ove possibile», quale «scelta in linea con l'attuale situazione dei bilanci pubblici nell'età della crisi del welfare state».

(6) Dal momento che si tratta di un concetto proprio del settore economico-finanziario, non esiste una definizione strettamente giuridica di *project financing*, o meglio, esso non ha un autonomo rilievo quale istituto giuridico. In tal senso, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Atto di regolazione n. 34 del 18 luglio 2000, in <http://www.autoritalavoripubblici.it> parla di «risultato del collegamento funzionale fra molteplici rapporti giuridici». Tra le definizioni più diffuse di *project financing* si riporta quella fornita da P.K.Nevitt, *Project Financing*, trad. it. della 4ª ed. (a cura di) P. De Sury, Milano, 1988, 13: «Operazione di finanziamento di una particolare unità economica nella quale un finanziatore è soddisfatto di considerare, sin dallo stadio iniziale, il flusso di cassa e gli utili della unità economica in oggetto come la sorgente di fondi che consentirà il rimborso del prestito e le attività dell'unità economica come garanzia collaterale». Sul tema vedi, tra gli altri U. Draetta; C. Vacchi, *Il project financing: caratteristiche e modelli contrattuali*, Milano, 1997; G. Imperatori, *Il project financing: una tecnica, una cultura, una politica*, Milano, 1995; W. Ternus (a cura di), *Project financing*, Milano, 1996.

(7) Occorre notare, in proposito, come la finanza di progetto non rappresenti l'unica modalità di realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità con il coinvolgimento di capitali privati. Accanto ad essa, infatti, si colloca il PPP (*Public-Private Partnership*) che esprime un concetto più ampio diretto ad includere una vasta gamma di modelli di cooperazione tra settore pubblico e settore privato. Volendo procedere ad una classificazione dei progetti realizzabili attraverso modelli di PPP, come descritto in *Unità tecnica Finanza di progetto, Relazione all'attività 2000-2001*, Roma, 2001, si possono distinguere: a) progetti in grado di generare reddito in maniera autonoma attraverso i ricavi da utenza; b) progetti in cui il concessionario eroga servizi alla pubblica amministrazione a fronte di pagamenti effettuati da quest'ultima su base commerciale; c) progetti che richiedono una componente di contribuzione pubblica in quanto capaci di generare rilevanti externalità positive in termini di benefici sociali indotti dall'infrastruttura. La rilevanza del PPP è stata confermata anche in ambito comunitario e internazionale. In proposito, si vedano il parere del Comitato economico e sociale «Il rafforzamento del diritto delle concessioni e dei contratti di partenariato pubblico-privato», 19 ottobre 2000, in G.U. (2001) C 14 e il documento *Legislative Guide on Privately Financed Infrastructure*, United Nations, New York, 2001, elaborato dalla Commissione delle nazioni unite per il diritto commerciale internazionale (Uncitral).

(8) Si trattava, peraltro, di operazioni realizzate in alveo strettamente privatistico.

(9) Si trattava di un programma teso a creare un contesto istituzionale favorevole al coinvolgimento dei privati nella realizzazione di investimenti attraverso lo strumento della concessione di costruzione e gestione, in presenza di condizioni di convenienza economica per il settore privato e di ottimizzazione dei costi per il settore pubblico. Sulla scia dei risultati ottenuti nel Regno Unito, il legislatore nazionale, con l'art. 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, ha previsto l'istituzione di un'apposita *task-force*, sul modello anglosassone, collocata presso il Cipe, l'Unità tecnica Finanza di progetto, con compiti di promozione, supporto ed assistenza alle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle iniziative di realizzazione di infrastrutture pubbliche con il coinvolgimento di risorse private.

(10) È importante sottolineare come ciò non significhi che prima del 1998 non si potessero realizzare operazioni in *project financing*. In Italia operazioni di questo tipo sono state realizzate per la costruzione di impianti di cogenerazione nell'ambito dei processi di liberalizzazione del settore della produzione di energia elettrica avviati nei primissimi anni novanta. Inoltre, l'istituto della concessione è stato introdotto nel nostro ordinamento a far tempo dal 1929. Altrettanto errato sarebbe, peraltro, conclu-

(segue)

questo contesto, la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di pubblica utilità mediante il ricorso a capitali privati è, infatti, disciplinata, oltre che dall'art. 19, c. 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante «Legge quadro in materia di lavori pubblici» (11), relativo alla concessione di costruzione e gestione, dagli artt. 37-bis e ss. di tale legge, introdotti dall'art. 11 della legge 18 novembre 1998, n. 415 (cd. Legge Merloni-ter) (12). In breve, la disciplina in questione consente ad un soggetto privato, che assume la qualità di «promotore», di proporre la realizzazione di un'infrastruttura pubblica o di pubblica utilità, a condizione che questa sia prevista ed inserita nello strumento di programmazione formalmente approvato dalla pubblica amministrazione (13). La dichiarazione di pubblico interesse della proposta da parte dell'amministrazione pone le basi per l'avvio di una procedura di gara ad evidenza pubblica, articolata in due fasi, al termine della quale viene individuato il concessionario di costruzione e gestione dell'infrastruttura, che può essere tenuto a costituire una «società di progetto» (*Special Purpose Vehicle* o *Project company*). Caratteristica peculiare è data dalla circostanza che l'intero procedimento descritto si snoda secondo tempi e scadenze puntualmente previsti dal legislatore che, sebbene non tutti a carattere perentorio (14), conferiscono una ridotta flessibilità alle amministrazioni nel ricorso a tale strumento.

Su questo quadro normativo si inserisce la Legge obiettivo. La finalità di accelerare la realizzazione di infrastrutture, pubbliche o private, ritenute strategiche, attraverso l'adozione di misure di semplificazione organizzativa e procedimentale, ha spinto il legislatore a scegliere lo strumento della delega, da esercitare nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, per intervenire sulla materia. L'emanazione dei decreti legislativi deve essere preceduta dall'assunzione del parere della Conferenza unificata e delle competenti Commissioni parlamentari. È prevista, in particolare, la deroga alle disposizioni contenute negli artt. 37-bis, 37-ter e 37-quater della l. n. 109/1994 che regolano la presentazione delle proposte da parte dei promotori, la loro valutazione e la successiva procedura di gara per l'individuazione del concessionario di costruzione e gestione. Esclusi dalla deroga sembrerebbero essere solo gli artt. 37-quinquies e ss. relativi alla disciplina della società di progetto, alla risoluzione del rapporto concessorio ed al relativo subentro. È importante sottolineare, in proposito, come l'ambito oggettivo di tale deroga riguardi esclusivamente le infrastrutture individuate come strategiche, secondo il procedimento descritto in precedenza. Nonostante la delega non risulti, allo stato, formalmente esercitata, è possibile tracciare una prima, seppur limitata e sommaria, analisi delle nuove regole per la finanza di progetto riferita alle infrastrutture strategiche (15).

L'analisi, che non prende in esame le modifiche all'istituto della concessione di costruzione e gestio-

Note:

(segue nota 10)

dere che dopo la l. n. 415/1998 sia stata introdotta una disciplina generale della finanza in progetto. Cfr., in proposito, il documento del CNEL, Osservazioni e proposte sul finanziamento delle opere pubbliche: il project financing - Analisi, Roma, 2002, su <http://www.cnel.it>.

(11) Oltre all'istituto del promotore, previsto e disciplinato dall'art. 37-bis e ss. della l. n. 109/1994, vanno, infatti, ricordati la concessione di costruzione e gestione di cui all'art. 19, comma 2, della l. n. 109/1994, la costituzione di società miste per la realizzazione di infrastrutture di pubblica utilità, il contratto di locazione finanziaria (cd. *leasing*), le discipline di settore, dirette a promuovere processi di privatizzazione e liberalizzazione attraverso la partecipazione del settore privato (es. legge 5 gennaio 1994, n. 36 relativa al settore riserve idriche). Sul tema, cfr. Unità tecnica Finanza di progetto, *Relazione sull'attività*, cit.

(12) Cfr. F. Caringella (a cura di), *La nuova legge quadro sui lavori pubblici* - Commentario, Milano, 1999; A. Canullo, A. Clarina, *La legge quadro in materia di lavori pubblici*, Padova, 2000.

(13) Art. 14, c. 2, l. n. 109/1994.

(14) L'unico ritenuto perentorio, per evidenti ragioni di garantire la par condicio tra i potenziali concorrenti, è quello relativo alla presentazione delle proposte da parte dei promotori (30 giugno). Cfr. in proposito, Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, *Determinazione n. 8 del 17 febbraio 2000*.

(15) Per completezza, si riporta, di seguito, il testo dell'art. 8 dello schema di decreto legislativo predisposto in attuazione dell'art. 1, c. 2 e 3, della l. n. 443/2001 nel testo pubblicato su *Edizione e territorio*, 2002, 12, 28 e ss.: «Articolo 8 (Promotore) 1. Il Ministero pubblica sul proprio sito informatico e, una volta istituito, sul sito informatico individuato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 24 della legge 24 novembre 2000, n. 340, la lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatario ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte di promotori ai sensi dell'art. 37-bis della Legge quadro, precisando per ciascuna Infrastruttura, il termine non inferiore a quattro mesi entro il quale i promotori possono presentare le proposte nonché l'ufficio competente a riceverle e presso il quale gli interessati possono ottenere informazioni utili. 2. Il soggetto aggiudicatario non prende in esame le proposte pervenute oltre la scadenza del termine. È comunque facoltà del promotore presentare proposta per opere per le quali non sia stato pubblicato l'avviso; in tal caso il soggetto aggiudicatario, ove ritenga di prendere in esame la proposta, promuove la pubblicazione di un avviso supplementare nelle forme di cui al comma 1 e valuta comparativamente le offerte pervenute nel termine allo scopo assegnato. Il piano economico-finanziario può essere asseverato anche da società di revisione di cui all'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966. Il presente comma deroga l'art. 37-bis della Legge Quadro. 3. Il soggetto aggiudicatario ove valuti la proposta di pubblico interesse ai sensi dell'art. 37-ter della Legge Quadro promuove - ove necessaria - la procedura di valutazione di impatto ambientale e quella di localizzazione, ai sensi dell'articolo 3. Ai fini di cui sopra il promotore integra il progetto preliminare con lo studio d'impatto ambientale e quant'altro necessario alle predette procedure. 4. Il Cipe valuta la proposta del promotore, unitamente al progetto preliminare, nei tempi e nei modi di cui all'articolo 3. Ove ritenga di non approvare la proposta, la rimette al soggetto aggiudicatario ai fini dell'eventuale emanazione di una nuova istruttoria o per la realizzazione dell'opera con diversa procedura; in ogni caso, sono rimborsati al promotore i costi della integrazione del progetto richiesta dal soggetto aggiudicatario a norma del comma che precede. 5. La gara di cui all'art. 37-quater della Legge Quadro è bandita entro un mese dalla delibera di approvazione del progetto preliminare da parte del Cipe ed è regolata dall'art. 10 del presente Decreto Legislativo. In deroga all'art. 37-quater della Legge Quadro, il promotore, ove risulti aggiudicatario della concessione, deve rifondere al soggetto che ha partecipato alla procedura negoziata il rimborso delle spese sostenute e documentate, nei limiti del 2,5 per cento del valore dell'investimento come desumibile dal piano economico-finanziario, nel solo caso di gara di appalto concorso. Ove alla procedura negoziata abbiano partecipato due soggetti oltre al promotore, il rimborso massimo è suddiviso per il 60 per cento al migliore offerente nella gara e per il 40 per cento al secondo offerente.»

ne (16), oggetto di separato commento, è rivolta, in primo luogo, alle disposizioni relative alla presentazione della proposta da parte dei promotori (17). Le novità principali rispetto alla disciplina contenuta nella l. n. 109/1994 sono le seguenti: a) eliminazione del termine del 30 giugno di ciascun anno per la presentazione delle proposte e conseguente indicazione, per ciascun infrastruttura, del nuovo termine di presentazione, anche questo perentorio, all'interno di un'apposita lista di infrastrutture, resa disponibile, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, mediante pubblicazione su sito internet; b) possibilità di presentazione di proposte per la realizzazione di infrastrutture non inserite nella lista di cui al punto precedente; c) asseverazione del piano economico-finanziario, presentato unitamente alla proposta, estesa anche alle società di revisione di cui all'art. 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966.

Passiamo, ora, ad esaminare le disposizioni relative alla valutazione della proposta presentata dal promotore. In questo caso, alla valutazione di pubblico interesse della proposta, effettuata dall'amministrazione aggiudicatrice nei modi indicati dall'art. 37-ter della l. n. 109/1994, si aggiunge la valutazione da parte del Cipe, integrato con i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di volta in volta interessate alla singole infrastrutture, nei modi e nei tempi indicati all'art. 3 dello schema di decreto legislativo, «quale unica autorità competente all'approvazione del progetto, preliminare e definitivo» (18). Diversamente regolato, rispetto a quanto previsto dalla l. n. 109/1994, è il tema dei rimborsi agli altri partecipanti alla procedura negoziata. Il rimborso viene, infatti, limitato all'ipotesi di procedura di appalto concorso ed alle sole spese sostenute e documentate. Restano validi, in tal senso, i limiti quantitativi fissati dalla legge quadro sui lavori pubblici. È previsto, infine, un meccanismo di ripartizione del rimborso in presenza di più partecipanti alla procedura negoziata, finalizzato a premiare il migliore offerente. Lo schema di decreto legislativo deroga alla disciplina della legge quadro anche in tema di procedure di gara per l'aggiudicazione delle concessioni. È previsto, infatti, che la gara di cui all'art. 37-*quater* venga bandita entro un mese dalla delibera di approvazione da parte del Cipe del progetto preliminare e che si possa svolgere mediante licitazione privata o appalto-concorso, quest'ultimo senza acquisire il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Brevi osservazioni conclusive

Queste alcune delle principali modifiche alla disciplina dell'istituto del «promotore» relativamente alla realizzazione di infrastrutture ritenute strategiche.

È evidente come lo stato attuale del processo di riforma non consenta di effettuare una valutazione complessiva dell'intervento. Tuttavia, è possibile formulare alcune brevi riflessioni su alcuni aspetti della riforma. Accanto a soluzioni di segno positivo per il coinvolgimento del settore privato nella realizzazione pubbliche

(eliminazione del limite del contributo pubblico e della durata trentennale nelle concessioni di costruzione e gestione, estensione dei soggetti legittimati ad asseverare un piano economico-finanziario, per citarne alcuni) l'intervento di riforma ha comportato l'introduzione di nuovi elementi e la riscrittura di regole e procedure che non sempre sembrano essere frutto di un'attenta analisi dell'esperienza finora maturata, a prescindere da ogni eventuale, anche se opportuno, giudizio di efficacia sull'istituto del promotore (ad es. attivazione di proposte su opere per le quali la pubblica amministrazione non intende sollecitare il settore privato). Proprio l'esperienza, infatti, mostra come sia estremamente difficile che il settore privato sia in grado di assumere il ruolo che gli viene assegnato dagli artt. 37-bis e ss. della l. n. 109/1994. Se questo è vero per le infrastrutture di medie e piccole dimensioni, la cui complessità anche dal punto di vista giuridico-istituzionale è assai ridotta, non può, di certo, non esserlo per opere di natura complessa, come quelle individuate nel programma della Legge obiettivo. Ciò nonostante, alcune proposte di riforma nel settore dei lavori pubblici, attualmente all'esame del Parlamento (19), pur presentando soluzioni che mirano alla semplificazione e allo snellimento delle procedure, sembrano non intuire appieno la complessità che è alla base di un'operazione realizzata in finanza di progetto o in partenariato pubblico-privato e che richiede, come condizione necessaria, una preventiva identificazione ed analisi, da parte della pubblica amministrazione, della domanda di beni e servizi che attraverso la realizzazione dell'infrastruttura si intende soddisfare.

Note

(16) Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni di cui all'art. 7 dello schema di decreto delegato che eliminano il limite del cinquanta per cento di contributo pubblico ed il limite trentennale di durata delle concessioni di costruzione e gestione.

(17) Commi 1 e 2 dello schema di decreto legislativo nella nota precedente.

(18) Relazione di accompagnamento al decreto delegato di attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443. Da ricordare, in proposito, che il decreto anticipa alla fase della progettazione preliminare la valutazione d'impatto ambientale (Via) e l'Innesa Stato-Regioni sulla localizzazione dell'opera.

(19) Il riferimento è al d.d.L. A.S. 1246 «Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti» che intende apportare rilevanti modifiche all'iter procedurale previsto dagli artt. 37-bis e ss della legge n. 109/1994. Tra le novità che si segnalano è che costituiscono una prova delle considerazioni effettuate vi è la possibilità da parte dei soggetti privati di presentare proposte per opere pubbliche o di pubblica utilità e per studi di fattibilità. Il coinvolgimento dei privati avviene, dunque, già dalla fase di programmazione, delegando il mercato ad individuare i fabbisogni che invece l'amministrazione sarebbe tenuta a individuare. Altra innovazione, che suscita analoghi critiche, è quella che prevede la possibilità di presentare proposte in qualsiasi momento.