

RILANCIO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

Rischi e opportunità in tempo di crisi

INDICE

INTRODUZIONE	7
--------------	---

CAPITOLO 1

LE POLITICHE INFRASTRUTTURALI IN ITALIA: RUOLO, SCELTE E PRIORITÀ

1.1	Competitività, investimenti e scelte infrastrutturali: una chiave di lettura	14
1.1.1	Politiche infrastrutturali, benessere e priorità di intervento	17
1.2	L'evoluzione delle politiche e degli investimenti infrastrutturali nel settore del trasporto	19
1.2.1	Le infrastrutture ferroviarie	20
1.2.2	Le infrastrutture autostradali	23
1.2.3	Le infrastrutture portuali	27
1.2.4	Le infrastrutture aeroportuali	29
1.3	La recente evoluzione degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto	31
1.4	La dotazione di infrastrutture e di servizi di trasporto in Italia: il quadro attuale	33
1.4.1	Il ritardo nelle infrastrutture di trasporto	33
1.4.2	Un ritardo non solo in termini di dotazione infrastrutturale: lo stato dei servizi di logistica e di mobilità	38

CAPITOLO 2

LA PIANIFICAZIONE E LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA

2.1	Pianificazione e affidamento delle opere in Italia	42
2.2	La procedura ordinaria	42
2.3	La procedura "Straordinaria": la Legge Obiettivo	46
2.4	Opportunità a criticità della Legge Obiettivo	49
2.4.1	Il Problema dei controllori	50
2.4.2	La programmazione carente	52
2.4.3	Copertura finanziaria e controlli	53
2.4.4	Il potenziale conflitto con gli Enti Locali	55
2.4.5	Flessibilità o rigidità?	56

CAPITOLO 3

IL FINANZIAMENTO PRIVATO QUALE SOLUZIONE PER L'INEFFICIENZA DELLA SPESA

3.1	Il finanziamento delle opere pubbliche: approccio tradizionale o innovativo? Da opera pubblica a progetto pubblico	60
3.2	Il partenariato pubblico-privato. Definizione e ragioni del ricorso al PPP. Forme di PPP nella prassi Internazionale. Il ruolo del PPP in Italia	61
3.3	Il Project Finance. Ruolo degli attori coinvolti. Opere calde ed opere fredde. Principali rischi. Bancabilità dei progetti. I Project Bonds. Il Project Finance in Italia: legislazione, criticità ed evidenze empiriche	65
3.4	Altre forme di partenariato: leasing immobiliare pubblico, sponsorizzazione, contracting out e società miste	77

CAPITOLO 4

LA PROGRAMMAZIONE E LA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NEL REGNO UNITO, IN SPAGNA, FRANCIA, E GERMANIA

1	Introduzione	82
2	Regno Unito	
2.1	La pianificazione delle infrastrutture di trasporto: dal Ten Year Transport Plan del 2000 all'Eddington Transport Study del 2006	83
2.2	La realizzazione delle infrastrutture di trasporto	87
3	Germania	
3.1	La pianificazione delle infrastrutture di trasporto nel Bundesverkehrswegeplan (BVWP) del 2003	94
3.2	La realizzazione delle infrastrutture di trasporto	99
4	Spagna	
4.1	La pianificazione delle infrastrutture nel "Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte" (PEIT)	107
4.2	La realizzazione delle infrastrutture: la disciplina applicabile e i modelli contrattuali	110
4.3	Le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici	115
5	Francia	
5.1	La pianificazione delle infrastrutture di trasporto in Francia	118
5.2	La realizzazione delle infrastrutture di trasporto: la disciplina applicabile e i modelli contrattuali	123
5.3	Le procedure di affidamento	126
6	In sintesi	129

CAPITOLO 5**I COSTI E I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA E IN EUROPA**

5.1	Introduzione	136
5.2.	Gli obiettivi e le priorità infrastrutturali: lo stato di avanzamento	137
5.3.	Costi e tempi di realizzazione delle infrastrutture in Italia	143
5.3.1	La realizzazione delle linee ferroviarie AV/AC: i costi per il sistema e il confronto con gli altri Paesi	144
5.3.2	La realizzazione della rete autostradale: i costi per il sistema e il confronto con gli altri Paesi	149
5.3.3	Una valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione negli altri settori del trasporto	152
5.3.4	Le ragioni del divario: qualche possibile spiegazione	156

CAPITOLO 6**INFRASTRUTTURE E INFILTRAZIONI MAFIOSE**

6.1	Premessa	162
6.2	Le mafie, il territorio e gli appalti	163
6.3	I percorsi di infiltrazione mafiosa negli appalti	165
6.4	Attività di controllo, certificazione antimafia, attestazione SOA e qualificazione dell'impresa	170
6.4.1	Certificazione antimafia	171
6.4.2	Attestazione SOA e qualificazione dell'impresa	172
6.4.3	Criticità	174
6.5	Impatto criminale e ricadute sul sistema – Tempi e costi	175
6.6	Proposte e rimedi	180
	Intervista al Procuratore nazionale antimafia dott. Piero Grasso	185

CAPITOLO 7**CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

	Pianificazione e programmazione	201
	Finanziare le infrastrutture strategiche, vincoli ed opportunità	205
	Gli ostacoli nella realizzazione	210

INTRODUZIONE

Sulla Sorrentina all'altezza di Pozzano c'è un cartello "lavori in corso" esposto da più di 27 anni. Dal 1982 sono stati spesi oltre 60 milioni di euro, ma nel tunnel che avrebbe dovuto rendere più scorrevole la circolazione sulla statale 145, ancora non si vede la via d'uscita.

Sull'Autostrada Salerno Reggio i lavori sono ancora più lunghi delle code mentre i costi di realizzazione raggiungono cifre impensabili in qualsiasi altro Paese Europeo (ad oggi la tratta Salerno Reggio è costata 23 milioni di euro a Km).

L'alta Velocità, in Italia è costata in media 32 milioni di euro a chilometro, in Francia 10 milioni, in Spagna 9¹. La Spagna realizza linee metropolitane con 18 stazioni di cui 8 di interscambio in soli 48 mesi.

Dal ferro alla gomma la questione non cambia. Nel nostro Paese, nel periodo 1990-2005, si sono costruiti² soli 350 km di nuove autostrade, un numero lillipuziano se confrontato con i 6.739 km della Spagna, i 3.977 km della Francia o ancora i 1.509 della Germania.

All'interno dei confini nazionali ogni procedura sembra più complessa, ma non ovunque. Il Traforo del Monte Bianco, lungo 11,6 Km è stato realizzato in soli 6 anni, quello del Frèjus, ancora più lungo (12,8 km) in 5.

In un contesto in cui la carenza di infrastrutture rappresenta una delle principali cause dei ritardi economici e sociali del nostro Paese, la Fondazione Filippo Caracciolo, in occasione della 65° Conferenza del Traffico e della Circolazione, ha deciso di affrontare un tema cruciale per la vita del nostro sistema economico.

Si tratta di un tema al centro del dibattito politico e culturale mondiale, di un Pianeta che affronta una grave crisi economica e si interroga su come e dove investire, orientandosi a spendere per lo più proprio in infrastrutture di trasporto.

L'amministrazione del Presidente Obama ha deciso di impegnare in infrastrutture stradali e ferroviarie oltre 45 miliardi di dollari, in Francia il fondo investimenti infrastrutturali è stato incrementato di 4 miliardi di euro, la Germania nel solo 2009 prevede di spendere in infrastrutture di trasporto 11,2 miliardi di euro.

Diviene allora fondamentale la questione dello spendere bene, soprattutto in Paesi come il nostro in cui gli attuali livelli di debito pubblico, uniti alla morsa della politica

1) Fonte: Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; Relazione annuale 2007.

1) Fonte CRESME.

fiscale europea, lasciano stretti margini di errore. Decisioni fondate sulla sola necessità di favorire politiche occupazionali quali strumenti di sostegno al reddito e alla propensione al consumo, rischiano di creare ulteriore debito pubblico, con opere costose e dalla scarsa utilità economica.

Siamo oggi obbligati ad assumere scelte importanti che impegneranno la spesa pubblica per molti anni. Le opere infrastrutturali di interesse nazionale sono concepite, infatti, in una visione programmatica di lungo periodo, in cui risorse di tutti vengono accantonate, per vantaggi futuri talvolta lontani nel tempo e spesso infragenerazionali.

Stiamo scontando oggi gli effetti di interventi inadeguati adottati in passato, e un'ulteriore inerzia è destinata a pesare in misura rilevante sugli anni avvenire. In termini di PIL, negli ultimi anni il nostro Paese ha speso per infrastrutture come e più di altri Stati Europei, ma il divario che ci divide dai principali partner europei continua ad aumentare.

Il Governatore della Banca d'Italia nell'assemblea ordinaria dei partecipanti del 29 maggio 2009, ha sottolineato come " il divario tra la dotazione infrastrutturale dell'Italia e quella media degli altri principali Paesi dell'Unione europea è più che triplicato negli ultimi 20 anni".

Mentre, infatti, alcuni Paesi virtuosi come la Spagna hanno saputo riformare i loro ordinamenti inserendo misure adeguate che hanno impresso una forte accelerazione nei tempi di realizzazione delle opere con evidenti positive ricadute sui costi, il nostro Paese ha continuato ad accumulare ritardi su ritardi.

Secondo la classifica del *World Economic Forum*, dell'8 settembre u.s. fra 131 ordinamenti l'Italia si colloca al 59° posto. Il negativo posizionamento nella classifica diviene ancora più evidente nel momento in cui si prende in considerazione la qualità delle infrastrutture. Secondo la medesima classifica, in termini di qualità, l'Italia si colloca al 73° posto³.

In un'ottica comparata, il caso dell'Alta Velocità risulta emblematico: Secondo il Cresme, nel 1990 l'Italia era al secondo posto in Europa con una rete di 224 km di rete, alle spalle della Francia (669 km); nel 2007 l'Italia è scesa al quarto posto con 580 km di rete a fronte dei 1.893 della Francia, dei 1.552 della Spagna e dei 1.300 della Germania.

Il problema riguarda *in primis* il "come" spendere. Mentre in Italia la quota più consistente di soldi pubblici è destinata ad interventi di manutenzione straordinaria, all'estero si spende di più per nuove infrastrutture. Nel nostro Paese, infatti, la spesa per nuove opere rappresenta il 46% del totale, in Spagna tale percentuale sale all'82%.

Avere una dotazione infrastrutturale carente significa, rallentare lo sviluppo economi-

3) Rapporto, *Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale*, Fondazione Italia Decide, 2009.

co del Paese, rinviare il rilancio del Mezzogiorno, rinunciare ad ogni processo di riequilibrio modale, evitare di affrontare l'insicurezza stradale.

Si pone allora il problema di dover decidere, in un contesto in cui l'originaria visione della Legge Obiettivo fondata sulla concentrazione delle scelte, deve fare i conti con la riforma federale del nostro ordinamento e con i sempre più frequenti processi di armonizzazione improntati alle nuove linee guida dettate dalla legislazione europea. Più in generale, ad otto anni dalla Legge Obiettivo, occorre ripensare la politica infrastrutturale di un Paese, in cui la macchina pubblica appare talvolta d'ostacolo alla realizzazione di opere che rimangono imbrigliate nelle maglie di una burocrazia in cui aumenta il numero dei controllori e diminuisce quello dei controlli.

In questo scenario più di ogni altro fattore incide negativamente la precarietà di una legislazione soggetta a continui rimaneggiamenti che, lungi dal risolvere i problemi, ha generato un quadro regolatorio pieno di incertezze.

Questo, ovviamente, scoraggia gli investimenti privati. Anche strumenti validi come il *project financing*, all'estero largamente diffusi, scontano in Italia un più basso tasso di utilizzo legato all'instabilità di un quadro normativo in continuo divenire.

Nel confronto Italia altri Paesi Europei, il dato che più colpisce è il generale clima di sfiducia verso le stazioni appaltanti. In Stati come l'Inghilterra o la Spagna le amministrazioni pubbliche godono di ampi margini di discrezionalità. In Italia, viceversa, la discrezionalità è vista come un male assoluto, una crepa in cui sono destinate a nascondersi, le falle di fenomeni corruttivi o estorsivi.

Il peso e l'incidenza di fenomeni illeciti nell'affidamento e realizzazione delle opere è tutt'altro che teorico, ma il rischio è che un sistema di controlli formali non generi alcun beneficio concreto.

Nel capitolo dedicato alle infiltrazioni mafiose appare evidente come l'Italia si sia spesso preoccupata di creare un sistema di controlli formali, fatti di certificati, poi trasformati in autocertificazioni, che le "mafie" nel tempo hanno imparato ad eludere senza troppa difficoltà.

Il brocardo illuminista, secondo cui le regole devono essere poche chiare e semplici, torna quanto mai attuale, in un contesto in cui bisogna traghettare il nostro sistema verso un nuovo modello di pianificazione e gestione delle opere pubbliche.

L'approccio tradizionale in cui l'Amministrazione individua i bisogni e progetta l'opera ed il soggetto privato la realizza e, talvolta, la gestisce, separando la fase progettuale da quella realizzativa, non consente quei recuperi di efficienza che sarebbero possibili solo con un approccio integrato. Tuttavia, la possibilità di usufruire del know-how e delle esperienze realizzative del privato, appare ancora scarsamente praticata.

Il tentativo di avvalersi del contributo dei privati nella fase iniziale di realizzazione di un'opera ha avuto effetti pressoché "tombali", ne sia riprova il fatto che, secondo l'AN-CE, le categorie di opere maggiormente aggiudicate con le gare ad iniziativa privata

sono stati proprio i cimiteri (22 iniziative per un valore medio di 7,6 milioni di euro). Alla scarsa presenza dei privati e dei loro capitali concorrono ovviamente anche altri fattori. In primis, il contenzioso e i suoi tempi. In Italia i processi durano più che in ogni altro Paese Europeo determinando rallentamenti nell'affidamento e realizzazione delle opere.

Sotto questo aspetto si crea un meccanismo disfunzionale in cui la fitta rete di norme emanate per disciplinare ogni minuto aspetto delle diverse procedure finisce per aumentare i dubbi, alimentare i contrasti interpretativi ed espandere il contenzioso.

Se la proliferazione normativa aumenta il rischio di generare nuove cause, i notori tempi della giustizia italiana, lasciano intrappolate nelle aule dei tribunali ingenti somme di denaro destinate alla realizzazione di opere talvolta strategiche.

Ci sono, infine, aspetti di carattere generale, dai quali non è consentito prescindere. Uno di questi riguarda l'immanente conflitto fra Stato ed E.E.L.L., aggravato dalla debolezza delle sedi di coordinamento. Se le amministrazioni locali, per ruolo e funzioni storiche sono orientate a fare blocco intorno a posizioni di parte, è importante assicurare un ruolo di coordinamento efficace che porti a compimento un'opera secondo le finalità cui essa è preordinata.

Il rischio di cedere alle pressioni territoriali, in una visione secondo cui le opere devono raggiungere l'unanimità di consensi, è quello di avere infrastrutture molto (troppo) costose.

C'è infine il tema della programmazione. Una programmazione che con il PGTL (Piano Generale del Trasporti e della Logistica) era nata sotto i migliori auspici per perseguire obiettivi strategici di lungo periodo come il rilancio del mezzogiorno o il riequilibrio modale dalla gomma al ferro.

Si tratta di traguardi strategici in gran parte abbandonati per l'improvvisa necessità di rispondere ad esigenze contingenti. Il progressivo trasferimento delle opere dal PGTL al PIS (Piano delle Infrastrutture strategiche, previsto dalla Legge Obiettivo) ha comportato un radicale mutamento delle strategie poste a base della programmazione.

L'impostazione tracciata dalla Legge Obiettivo, elimina di fatto tutti i vincoli tracciati dalle linee guida svuotando la pianificazione di ogni concreta utilità. La storia recente delle infrastrutture del nostro Paese è contraddistinta da un sostanziale cambio di strategia fra la fase di programmazione e quella di realizzazione in cui si è concretizzato un aumento delle opere su gomma rispetto a quelle su ferro e un consistente spostamento dei fondi destinati al sud a favore del nord, con evidenti ricadute sull'ambiente e sul territorio.

Ma se la logica prevalente diviene quella di tamponare le emergenze ci si trova di fronte al rischio di assumere decisioni inefficienti. I fenomeni di congestione ad esempio, oltre che con nuove infrastrutture, possono essere risolti anche con una migliore distribuzione spaziale delle attività economiche o con una riorganizzazione dei servi-

zi di trasporto in linea con le esigenze del tessuto produttivo. Ambiente e territorio rappresentano punti imprescindibili per politiche sostenibili. Una razionalizzazione delle scelte di mercato e di riflesso un'allocazione efficiente delle risorse, con una potenziale riduzione dei km percorsi può essere la sintesi ottimale fra crescita e sostenibilità ambientale. Ma questo richiede una visione di ampio respiro e la presenza di *player* di rilevanti dimensioni che sappiamo offrire risposte integrate fra flussi e reti di trasporto.

In conclusione il tema delle infrastrutture appare tanto strategico, quanto complesso per il continuo intreccio di tematiche in cui si fondono questioni economiche con problematiche più strettamente giuridiche di contrasto della criminalità, di certezza delle regole, un argomento nel quale l'errore più pericoloso potrebbe essere quello di non fare tesoro degli errori commessi in passato.

Lo sforzo deve essere, pertanto, quello di valutare la strada da percorrere in una prospettiva di lungo termine in cui le esigenze attuali possano essere affrontate in chiave prospettica per superare quella visione di breve periodo che da sempre accompagna la realizzazione di opere pubbliche nel nostro Paese.

LE POLITICHE E GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI IN ITALIA: EVOLUZIONE, SCELTE E SCENARI DI INTERVENTO*

* Il presente capitolo è frutto dell'elaborazione comune di Ernesto Cassetta e Marcella Guccione, tuttavia, a Ernesto Cassetta sono da attribuirsi i paragrafi 1.1 (Competitività investimenti e scelte infrastrutturali: una chiave di lettura), 1.3 (La recente evoluzione degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto), 1.4 (La dotazione di infrastrutture e di servizi di trasporto in Italia: il quadro attuale) e a Marcella Guccione il paragrafo 1.2 (Programmazione e affidamento delle opere in Italia).

1.1 COMPETITIVITÀ, INVESTIMENTI E SCELTE INFRASTRUTTURALI: UNA CHIAVE DI LETTURA

Il presente capitolo intende fornire un inquadramento di carattere generale dell'evoluzione delle politiche e degli investimenti infrastrutturali nel settore del trasporto e ricostruire sinteticamente lo stato attuale del sistema di infrastrutture e di servizi in Italia anche attraverso un confronto con i principali Paesi europei.

Nei paragrafi successivi, dopo aver fornito una chiave di lettura dei problemi infrastrutturali e del ruolo delle infrastrutture nell'ambito dei più ampi obiettivi di rilancio del sistema economico e del benessere del territorio, si approfondisce l'evoluzione storica delle politiche e degli investimenti infrastrutturali nel settore dei trasporti con l'intento di individuarne i principali tratti utili alla comprensione della situazione di *impasse* che caratterizza attualmente il nostro Paese. Lo stato del sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto è poi brevemente ricostruito anche in chiave comparata con riferimento alla più recente evoluzione degli investimenti infrastrutturali, alla dotazione assoluta e relativa di infrastrutture e alle problematiche di frammentazione che caratterizzano il settore dei servizi di trasporto e della logistica

Le infrastrutture materiali e immateriali sono ormai da tempo al centro del più ampio dibattito sulle prospettive di rilancio e di crescita della nostra economia. È infatti largamente condivisa l'idea che l'attuale sistema infrastrutturale italiano costituisca uno dei principali vincoli alla competitività del nostro tessuto produttivo e sia alla base del deterioramento dei livelli di qualità della vita di ampie fasce del territorio.

Del resto, sono numerosi i segnali del progressivo scollamento fra l'offerta di infrastrutture e servizi e i fabbisogni delle imprese e dei cittadini che interessano in differente modo e misura i diversi settori. A soffrire in modo forse più evidente dell'enorme pressione esercitata dall'apertura a livello globale dei mercati sembra essere proprio il sistema dei trasporti e della mobilità, caratterizzato da ampi fenomeni di congestione specie in prossimità dei principali nodi, da un'offerta di servizi alle merci e alle persone quantitativamente e qualitativamente inadeguata rispetto ai crescenti e diversificati fabbisogni di mobilità; dall'assenza di un sistema di imprese della logistica con ramificazione territoriale e dimensione tale da fornire soluzioni integrate e di sfruttare il potenziale di complementarità e di integrazione fra infrastrutture e nodi esistenti e, infine, da un impatto ambientale sia nella fase di realizzazione che di successiva gestione operativa, la cui crescente rilevanza determinerà in larga parte i futuri sentieri di sviluppo.

L'insieme di tali fenomeni, intuitivamente molto diversi nella natura e nelle cause, trovano nel dibattito recente spiegazione unica nella presenza di un *deficit* infrastrutturale. Il potenziamento della dotazione di infrastrutture di trasporto rappre-

senta dunque risposta naturale e quasi scontata non solo per la rimozione dei vincoli attuali a un più efficiente funzionamento del sistema dei trasporti e della mobilità, ma anche alle aspettative di rilancio della competitività del nostro tessuto produttivo e dei livelli di benessere del sistema Paese. Dato per scontata la necessità di un rilancio infrastrutturale, la riflessione, sia sotto il profilo teorico che di *policy*, finisce così per focalizzare la propria attenzione sulle difficoltà nel reperimento delle risorse per il finanziamento dei fabbisogni infrastrutturali e sulle problematiche di regolazione in particolare tariffaria.

L'intervenuta crisi economica, anziché costituire occasione per una complessiva valutazione della coerenza dei percorsi da intraprendere alla luce di possibili strategie di ristrutturazione del sistema produttivo e insediativo, ha invece creato ulteriore consenso rispetto alla necessità di avviare in tempi rapidi un profondo rinnovamento infrastrutturale, da realizzarsi principalmente attraverso la realizzazione e il completamento in tempi rapidi delle iniziative già definite o in corso d'opera, esplicitamente visti come strumento di sostegno, anche temporaneo, al reddito e all'occupazione.

Verso politiche di modernizzazione e potenziamento del sistema di infrastrutture e dei servizi si stanno peraltro muovendo tutti i principali sistemi economici, sebbene all'interno di un quadro di intervento assai più vasto.

Con riferimento specifico al solo settore dei trasporti, si pensi ad esempio alla priorità recentemente attribuita dalla nuova amministrazione statunitense alla ristrutturazione del sistema stradale e alla realizzazione di linee ferroviarie ad Alta Velocità nell'ambito di un pacchetto di investimenti di circa 45 miliardi di dollari, che coinvolge inoltre anche le reti di trasporto ferroviario, metropolitano e tramviario in ambito urbano e il sistema dei servizi di trasporto pubblico locale⁴.

Sul fronte europeo, la Francia ha deciso di incrementare di circa 4 miliardi di euro gli investimenti realizzati dalle grandi imprese di proprietà pubblica nella modernizzazione e nello sviluppo delle reti e dei servizi di trasporto ferroviario e autostradali, oltre che nei settori dell'energia, dell'ambiente e dei servizi postali. A titolo di esempio, SNCF, operatore ferroviario di logistica merci e passeggeri, investirà nel 2009 circa 400 milioni di euro in più, rispetto agli investimenti già previsti, nell'acquisizione di nuovo materiale rotabile e nell'ammodernamento della rete ferroviaria. Ulteriori 300 milioni di euro saranno investiti anticipando gli ordini

4) L'American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (ARRA) prevede con riferimento al settore dei trasporti: 27,5 miliardi di dollari per l'ammodernamento di autostrade e ponti; 8 miliardi per la realizzazione di reti ferroviarie di trasporto passeggeri con priorità per la rete ad AV; 6,9 miliardi per la fornitura di materiale per i progetti di trasporto pubblico; 1,3 miliardi a favore di Amtrak, gestore pubblico dei servizi di trasporto passeggeri ferroviario; 100 milioni di dollari per le agenzie di trasporto pubblico urbano; 750 milioni per la realizzazione di nuove reti ferroviarie, metropolitane o tramvie urbane; 750 milioni per la manutenzione della rete di trasporto esistente.

2009-2010 con l'intento esplicito di sostenere l'indotto locale di fornitori.

In Germania, il Governo federale ha previsto l'accelerazione, rispetto a quanto inizialmente stabilito, dei progetti infrastrutturali nel settore ferroviario, autostradale, delle vie d'acqua interne e nella protezione ambientale (principalmente in termini di riduzione del rumore) prevedendo uno stanziamento immediato di circa 1 miliardo di euro per ciascun obiettivo. Nell'ambito del *Konjunktur Paket II*, gli investimenti saranno prevalentemente indirizzati a progetti di piccola dimensione, facilmente attivabili a livello di singolo *Länder* e in grado di fornire immediato sostegno al settore dei trasporti e al sistema delle imprese. Complessivamente, nel solo 2009, la Germania prevede di realizzare investimenti in infrastrutture di trasporto per circa 11,2 miliardi di euro.

Il Plan E spagnolo, infine, ha definito, nell'ambito di un valore complessivo di 8 miliardi di euro, un programma specifico per la realizzazione di infrastrutture di natura medio-piccola di interesse dei Comuni, fra le quali progetti relativi alla rete viaria, alla sicurezza stradale e alla promozione di una mobilità urbana sostenibile. Occorre tuttavia evidenziare come al di là del generale accordo sul ruolo che un ammodernamento e un rafforzamento delle infrastrutture, non solo nel settore dei trasporti⁵, può svolgere nell'ambito di un complessivo riposizionamento strategico dei diversi sistemi economici e nel sostegno al tessuto produttivo e al livello di benessere dei cittadini, in particolare in una fase di crisi strutturale, emerge una profonda varietà di indirizzi con riferimento alla forma e alle modalità attraverso cui tale intervento infrastrutturale debba concretizzarsi.

In effetti, quali e quante infrastrutture realizzare, dove localizzare prioritariamente gli interventi, come e in che misura le singole infrastrutture o l'intero sistema infrastrutturale si legano alle aspettative di crescita e di rilancio di un territorio, in che modo, infine, un differente utilizzo delle infrastrutture e del territorio che queste sono destinate a servire può mutare i relativi fabbisogni infrastrutturali costituiscono questioni che, sebbene di grande rilevanza, rimangono in larga parte irrisolte tanto a livello di *policy* quanto sotto il profilo dell'analisi economica.

È al di là delle finalità di questo studio approfondire nello specifico questi temi. Ai nostri fini, è forse sufficiente richiamare la necessità di un approfondimento in questa direzione che si rileva tanto più necessario quanto maggiormente evidenti si fanno i vincoli in termini di scarsità di risorse, non solo finanziarie, ma anche ambientali e di disponibilità di territorio che rendono assai complessa, specie in quei sistemi caratterizzati da un elevato valore antropico e da una più alta intensi-

5) L'ARRA prevede fra le diverse misure anche un investimento di 7,2 miliardi di dollari per il completamento della rete a banda larga e per l'accesso wireless ai contenuti internet e di circa 15,5 miliardi di dollari per la realizzazione di reti elettriche intelligenti, anche in vista di un progressivo aumento nella produzione di energia da fonti rinnovabili.

tà d'uso del territorio, la tradizionale risposta basata sul solo potenziamento delle infrastrutture. Testimonianza diretta ne siano gli ostacoli che si incontrano nella stessa collocazione fisica di molti progetti infrastrutturali anche in presenza delle risorse finanziarie necessarie e anche prescindendo dalla presenza di fenomeni di opposizione da parte delle comunità più direttamente interessate dalle iniziative. Alla luce di quanto osservato può dunque essere utile fornire brevemente un inquadramento del problema, attraverso cui analizzare e valutare la situazione attuale del nostro Paese.

1.1.1 Politiche infrastrutturali, benessere e priorità di intervento

Con la nozione di infrastrutture ci si riferisce a un ampio ed eterogeneo insieme di risorse di natura sia materiale che immateriale che rende spesso assai complesso sotto il profilo concettuale fornirne una definizione.

Solo a titolo di esempio, l'Atlante statistico territoriale delle infrastrutture dell'Istat include nell'analisi le reti e i servizi di trasporto (stradale, marittimo, ferroviario, aeroportuale), di energia (energia elettrica, gas naturale), dell'ambiente (acqua, rifiuti, aria), le strutture sanitarie (ospedali e centri di assistenza socio-sanitaria), quelle universitarie (atenei e offerta didattica), le attività di innovazione, ricerca e sviluppo, le strutture del turismo, della cultura, del commercio e dell'intermediazione monetaria (servizi bancari e postali).

Al di là della visione più o meno ampia che si intende attribuire alla nozione di infrastrutture, peraltro mutevole nel tempo e nei diversi sistemi economici, è importante evidenziare come ciò che contribuisce a identificarle è il loro carattere di strumentalità agli obiettivi di un territorio. Il sistema di infrastrutture e i servizi che consente di attivare assicurano e favoriscono la funzionalità del suo tessuto produttivo e migliorano in generale la qualità della vita delle persone che ne fanno parte.

Se dunque l'aspetto che rileva è la natura strumentale delle infrastrutture, qualsiasi politica infrastrutturale dovrebbe essere pensata e valutata per la sua capacità di legare insieme le diverse parti del sistema consentendo a quest'ultimo di conseguire i propri obiettivi di crescita e di benessere meglio di quanto avrebbe potuto fare altrimenti⁶.

Una simile impostazione al problema infrastrutturale consente di comprendere meglio come il contributo che le infrastrutture sono in grado di offrire al sistema delle imprese e delle persone dipende dunque non solo dalla loro dotazione fisica, ma anche dall'insieme dei servizi che queste consentono di attivare e che sono allo stesso modo necessari per generare degli effetti moltiplicativi auspicati.

Non è infrequente invece che nel corrente dibattito le politiche infrastrutturali sia-

6) Pozzi C. (2008), Metodi e obiettivi delle scelte infrastrutturali, in *L'Industria*, n.s., a. XXIX.

no nella sostanza associate a un incremento dello stock infrastrutturale del sistema. Eppure la letteratura economica ha da tempo chiarito come la dotazione di infrastrutture debba essere considerata una condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire l'innescarsi di processi di crescita e sviluppo, così come ad accrescere la competitività di un territorio. Osserva in proposito Senn come, sebbene sia certo che la presenza di infrastrutture di trasporto svolga un indubbio ruolo nel favorire i flussi e l'interscambio commerciale fra due aree, contribuendo all'allargamento dei mercati e alla riduzione dei costi complessivi della mobilità, non è altrettanto chiaro come e in che misura i relativi benefici si distribuiscano fra i territori e le comunità che ne promuovono la presenza⁷.

Posta in altri termini, la realizzazione di un dato intervento infrastrutturale, così come la definizione delle eventuali priorità di intervento, non può essere ritenuta positiva o negativa in sé richiedendo al contrario di essere attentamente valutata alla luce dell'insieme delle altre politiche di utilizzo del territorio, in particolare quelle relative al sistema produttivo e insediativo. Tale osservazione spiega almeno in parte le difficoltà che si incontrano nella stima, anche con procedure e tecniche assai sofisticate di analisi degli associati costi e benefici, di singoli progetti e i risultati spesso assai discordanti cui tali procedure giungono.

L'impostazione prevalente, basata come in precedenza osservato, sulla dotazione assoluta o relativa delle diverse infrastrutture, tende invece a concentrare gli interventi sui singoli settori infrastrutturali e all'interno di questi sulle modalità caratterizzate da più evidenti livelli di congestione. Tale logica risponde peraltro all'ulteriore necessità, dati i crescenti vincoli di finanza pubblica, di favorire nel finanziamento degli interventi l'ingresso di capitali privati che risulta indubbiamente più semplice dove condizioni di congestione lasciano presagire per il futuro livelli elevati e stabili di domanda.

Si alimenta in tal modo una visione dell'investimento in infrastrutture che da un lato guarda alla singola opera e non al più complesso mix di infrastrutture, dall'altro segue una logica di intervento di carattere emergenziale. Tale visione non facilita l'inquadramento delle singole scelte di investimento in una visione coerente di sistema e porta a trascurare le altre leve e opzioni di regolazione potenzialmente attivabili per orientare l'evoluzione del modello di produzione e di consumo nella direzione auspicata.

I fenomeni di congestione, ad esempio, potrebbero essere affrontati non solo potenziando le infrastrutture, ma anche affidandosi a due direttrici ulteriori di intervento: la programmazione della distribuzione spaziale delle attività economi-

7) Senn L. (2008), Trasporti e mobilità a servizio dello sviluppo economico, in *Economia dei servizi*, n 1., a. III, gennaio-aprile, p. 56.

che (coinvolgendo ad esempio nei processi di sviluppo aree prima sottoutilizzate); la riorganizzazione dei servizi di trasporto in modo da garantirne efficienza e efficacia rispetto agli obiettivi del sistema.

Se dunque si guarda alla *performance* complessiva del sistema infrastrutturale nel suo complesso assumono potenziale rilevanza, accanto alla tradizionale risposta di un incremento della dotazione infrastrutturale, quantomeno tre aspetti: la possibilità che uno stesso bisogno possa essere soddisfatto facendo ricorso a infrastrutture diverse (si pensi ad esempio ai legami fra Alta Velocità e trasporto aereo nella mobilità passeggeri); la situazione in cui bisogni differenti possono trovare soddisfazione sfruttando la complementarietà fra infrastrutture diverse (esempio più evidente è l'adozione di logiche di gestione delle infrastrutture nell'ottica di sviluppare e favorire forme di integrazione fra modalità differenti); le opportunità legate a un insieme di interventi e di opzioni di regolazione capaci di creare condizioni adeguate affinché il sistema produttivo e insediativo possa cogliere interamente le opportunità che la scelta infrastrutturale è in grado di generare, facilitando in tal modo l'evoluzione del sistema nella direzione auspicata.

1.2 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE E DEGLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI NEL SETTORE DEL TRASPORTO

Per quanto sinora osservato, la presenza di infrastrutture, così come un'offerta di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguata rispetto ai fabbisogni del sistema produttivo e di consumo, costituiscono un tassello essenziale per il funzionamento del sistema economico e per il mantenimento dei livelli di benessere delle persone che ne fanno parte.

Una breve ricognizione, sotto il profilo storico, economico, politico e giuridico, dell'evoluzione delle politiche e degli investimenti nelle diverse infrastrutture di trasporto costituisce un passo necessario non solo per comprendere le motivazioni alla base dei percorsi di infrastrutturazione seguiti e dunque per valutarne l'efficacia rispetto agli obiettivi che li hanno determinati, ma anche per individuare quei fattori di criticità, sedimentatisi nel tempo, che contribuiscono a spiegare la situazione di *impasse* che sembra attualmente caratterizzare il nostro Paese.

Lo scenario che emerge dall'analisi è quello di una politica infrastrutturale a “strattoni”, in cui a processi di infrastrutturazione spinta sono spesso seguite fasi di immobilità quasi assoluta e nella quale si è spesso guardato alla singola infrastruttura di trasporto (strada, ferrovia, porto e aeroporto) di volta in volta ritenuta maggiormente adeguata sulla base di ragioni politiche, economiche e tecnologiche, piuttosto che al disegno di un sistema infrastrutturale in grado nel suo complesso di soddisfare i fabbisogni di mobilità di imprese e consumatori.

Il risultato è oggi un quadro normativo e istituzionale di difficile ricomposizione per l'affastellarsi disorganico negli anni di interventi legislativi, nel quale si confrontano una pluralità e una varietà di soggetti collocati a diversi livelli del processo decisionale oltre che una serie di soggetti pubblici e privati attivi a vario titolo nel finanziamento, nella realizzazione e nella gestione delle infrastrutture.

1.2.1 Le infrastrutture ferroviarie

La realizzazione della maggior parte dei tronchi ferroviari in Italia, tra la seconda metà dell'Ottocento e gli inizi del Novecento, rispose alla prevalente necessità di promuovere lo sviluppo economico e la modernizzazione politico-sociale dei centri abitativi minori, in precedenza sforniti di ogni collegamento con la vita civile. Al momento dell'unità nazionale, infatti, l'estensione della ferrovia aveva raggiunto un sufficiente grado di ramificazione solo in Piemonte (850 km), nel Lombardo-Veneto (607 Km) e nel Granducato in Toscana (323 km)⁸.

Venne dunque avviato un vasto programma di infrastrutture ferroviarie a carattere sia regionale che locale. Il programma prevedeva di assegnare allo Stato la sola costruzione delle linee internazionali e di quelle nazionali di primo e secondo livello, al quale Comuni e Province avrebbero contribuito rispettivamente per un decimo e un quinto del costo di costruzione. Per le linee di carattere locale, invece, era previsto che la realizzazione fosse affidata a concessionari privati o agli Enti Locali. L'esercizio del sistema ferroviario nazionale fu affidato, tramite convenzione, a due società private: la Società per le strade ferrate del Mediterraneo e la Società italiana per le strade ferrate Meridionali, limitatamente alla rete adriatica⁹. La motivazione di tale scelta risiedeva nel principio secondo cui lo Stato, proprietario di tutta la rete ferroviaria, non dovesse esserne il gestore. La gestione poteva dunque essere affidata, dietro pagamento di un canone poi sostituito da una compartecipazione al fatturato, a soggetti terzi su cui sarebbero gravate le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Tuttavia, le aspettative che tale sistema, c.d. misto, inizialmente suscitò, furono ben presto inferiori alle attese. I livelli di traffico furono infatti insufficienti a garantire una gestione finanziariamente sostenibile, finendo così per scaricare sulle casse dello Stato i relativi oneri. Oltretutto, le società concessionarie dei servizi furono, per lo più, in mani straniere e libere di approvvigionarsi all'estero sia per gli impianti fis-

8) Sul punto cfr. F. Paolini, *Un Paese a quattro ruote*, Marsilio, Venezia, 2005, pp.1 e ss. e A. Giuntini, *Nascita, sviluppo e tracollo della rete infrastrutturale*, in *Storia d'Italia, Annali XV, L'industria*, Torino, Einaudi, 1999.

9) I 599 km delle ferrovie siciliane furono concesse ad una nuova società, dal nome di Società italiana per le strade ferrate della Sicilia.

si che per il materiale rotabile. Dall'investimento ingente effettuato dal Paese¹⁰ non ne scaturì quindi alcun effetto moltiplicativo sul tessuto industriale, in maniera non molto diversa a quanto oggi avvenuto con la realizzazione della linea ad Alta Velocità. Si pensi a ad esempio al recente ordinativo da parte di Nuovo Trasporto Viaggiatori di 25 treni alla francese Alstom oppure alla volontà della tedesca Siemens di aggiudicarsi la prossima gara per la fornitura di 50 treni alla società Trenitalia. Per rimuovere la situazione di dissesto finanziario e di tutelare anche gli interessi delle industrie nazionali, venne approvata nell'aprile del 1905 la legge n. 137 che stabilì il passaggio all'esercizio di Stato e all'unificazione delle due reti, in un'unica società (Ferrovie dello Stato)¹¹, con una rete di 10.518 km. Fu l'inizio di un periodo di notevoli ampliamenti che, non a caso, coincisero con il decollo dell'economia italiana. Nel 1920 con l'inclusione nella rete delle Ferrovie dello Stato di altre linee – tra cui quelle dei territori delle Tre Venezie, precedentemente sotto amministrazione austriaca – l'estensione delle linee arrivò infine a 16.362 km. Durante il ventennio fascista l'attenzione si concentrò non sull'ampliamento quanto sul miglioramento “qualitativo” della rete esistente. Il Governo Mussolini attuò una serie di investimenti nelle linee a scorrimento veloce, le c.d. “direttissime”. Tuttavia, la grande contrazione economica scaturita dalla crisi del '29 e il progressivo affermarsi dell'automobile fecero peggiorare il bilancio delle Ferrovie dello Stato, che persero gradualmente il “monopolio” dei trasporti terrestri di lunga distanza.

La crescente incidenza dell'autotrasporto, favorita anche dalla diffusione dei motori diesel da camion, provocò infatti una decisa battuta d'arresto per il settore ferroviario, ulteriormente aggravata dall'entrata in guerra dell'Italia e dal conseguente blocco degli investimenti. I bombardamenti distrussero circa 7.000 Km di binari, nonché quasi tutta la rete elettrificata¹².

I primi interventi, dopo la fine della guerra, furono orientati alla riattivazione delle connessioni tra nord e sud e dei servizi passeggeri. Malgrado ciò, circa 1.300 km tra quelli distrutti non furono mai ricostruiti, a tal punto che la rete, nel 1955, con i suoi 21.923 km, risultò più corta di quella dell'anteguerra.

10) I dati riportati nell'opera di M. De Viscovo, op. cit. sono esplicativi al riguardo, infatti lo “Stato concedeva per le nuove costruzioni una provvigione chilometrica speciale decennale per ogni tronco; una sovvenzione fissa di 20,05 milioni a partire dal decimo anno, il pagamento di 10 annualità di 2,7 milioni alla Società Adriatica e di 11 annualità alla Mediterranea a cominciare dal 1900. L'impegno totale era di 498,15 milioni equivalenti a 374.177 Lire/km. Per il finanziamento si pensava che le società sarebbero ricorse al credito, mentre l'erogazione dei sussidi, da 128 milioni del 1887, sarebbe scesa di 2 milioni inizialmente, per risalire poi con gradualità mano a mano che il programma fosse avanzato.

11) Si trattava di un'amministrazione autonoma, posta sotto l'alta sorveglianza del Ministero dei Lavori Pubblici.

12) Sull'argomento S. Maggi, op. cit. “dal 1933 in poi il servizio ferroviario fu migliorato grazie ai nuovi locomotrici elettrici che aumentavano le prestazioni: a fine decennio era possibile recarsi da Milano a Reggio Calabria senza utilizzare convogli a vapore”.

Nel periodo del “miracolo economico” gli ammodernamenti tecnici in ferrovia furono rari. A metà degli anni '60 venne dato in esecuzione il progetto della direttissima Roma-Firenze, i cui lavori andarono molto a rilento. Un tentativo per cambiare tale situazione di stasi fu compiuto da parte dell'Azienda con gli elettrotreni, come l'ETR 300, che però non riscontrarono consenso tra gli utenti del servizio. La situazione di progressivo disinteresse non mutò nel corso degli anni settanta. L'estensione della rete ferroviaria rimase sostanzialmente invariata e al di là dell'incremento della trazione elettrica, alcune reti rimasero ferme all'Ottocento¹³.

Nel 1981, l'azienda delle Ferrovie dello Stato fu autorizzata¹⁴ a realizzare un programma integrativo di interventi per il potenziamento e l'ammodernamento della rete per un investimento complessivo di 12,4 miliardi di Lire, elevato con le successive leggi finanziarie a 34,7 miliardi, senza però ottenere i benefici auspicati, anche a causa della burocratizzazione del sistema. In questa situazione di *impasse*, venne approvata nel maggio del 1985, esattamente 80 anni dopo la nazionalizzazione, la legge di riforma istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato¹⁵. Ferrovie dello Stato venne dotata di personalità giuridica e autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria, mentre la gestione doveva essere improntata a criteri di economicità ed efficienza. In sintesi, il sistema ferroviario italiano non tenne di certo il passo con lo sviluppo del Paese. Tra le varie cause individuate dagli operatori del settore vi fu in primo luogo la lunga stasi subita dalle ferrovie negli investimenti in rete e in quelli rivolti al miglioramento del servizio sotto il profilo organizzativo. “*La crisi delle Ferrovie non fu [...] imputabile all'entità dei fondi, giacché non furono certamente inferiori a quelli erogati ad altre reti di trasporto, quanto al modo in cui furono impiegati e concessi*”¹⁶.

Negli anni '90, a fronte di un ulteriore calo del volume del traffico ferroviario, venne approvato il progetto dell'Alta Velocità, sulle più rilevanti direttrici Torino-Venezia e Milano-Napoli. Al di là di qualche sporadico intervento, tuttavia, quegli anni rappresentarono una svolta per le ferrovie, perché la crisi economica verificatasi alla fine del 1991 spinse il governo ad adottare provvedimenti incisivi mirati a privatizzare le grandi imprese pubbliche. Si arrivò, quindi, al 1992, quando, sulla scia di un nuovo decreto¹⁷, che stabilì che il CIPE potesse autorizzare la trasforma-

13) In particolare l'Adriatica sotto Ancona e le reti sarda e sicula.

14) Legge 12 febbraio 1981 n. 17, “Finanziamento per l'esecuzione di un programma integrativo di interventi di riassetto, potenziamento ed ammodernamento delle linee, dei mezzi e degli impianti e per il proseguimento del programma di ammodernamento e potenziamento del parco del materiale rotabile della rete ferroviaria dello Stato”.

15) Legge 17 maggio 1985, n.210 “Istituzione dell'Ente Ferrovie dello Stato”. Il ministro dei Trasporti conservava importanti poteri di sorveglianza e d'indirizzo politico, inclusa la nomina del consiglio di amministrazione.

16) Il commento espresso su Libro Bianco sui Trasporti, Confindustria, 1985.

17) Decreto legge 11 luglio 1992 n.333, convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359 “recante misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica”.

zione societaria di enti pubblici economici qualunque fosse il settore di attività, venne deliberata dallo stesso Comitato la trasformazione dell'ente Ferrovie dello Stato in società per azioni.

Più tardi, nel 1999, con il preciso intento di adeguarsi alla normativa europea, l'azienda delle Ferrovie dello Stato venne divisa fra gestore dell'infrastruttura e gestore del servizio. Nacquero, così, la Rete Ferroviaria Italiana (RFI) per la rete e le stazioni e Trenitalia per i convogli, mentre il vecchio nome Ferrovie dello Stato venne conservato dalla società capogruppo. La separazione tra rete e servizio risponde come noto alla decisione, in parte imposta dalle direttive comunitarie, di promuovere forme di concorrenza nella gestione dei servizi di trasporto.

1.2.2 Le infrastrutture autostradali

È noto che le strade conservano una grande rilevanza fra le infrastrutture di trasporto per la penetrazione capillare nel territorio. Non a caso, infatti, in origine, gran parte delle strade partivano dalle città portuali per diramarsi nell'entroterra, a supporto delle zone non servite dal trasporto marittimo.

Il processo di potenziamento delle strade rimane indissolubilmente legato alla progressiva crescita della motorizzazione a partire dal primo dopoguerra. Il primo intervento normativo che delineò un assetto organico per la manutenzione delle strade fu il R.D. n. 2506 del 15 novembre 1923 che suddivise le stesse in cinque classi¹⁸, a seconda dell'importanza dei collegamenti che assicuravano.

Nonostante tali interventi normativi, le condizioni tecniche della rete stradale italiana furono, sino al 1928, precarie e ciò sia per la mancanza di omogeneità nella regolamentazione della materia che per l'entità finanziaria degli interventi necessari dovuta alla configurazione orografica del territorio.

Come risposta a tali difficoltà, il Ministero dei Lavori Pubblici definì “uno strumento organizzativo stradale”¹⁹, finanziariamente autonomo, l'Azienda Autonoma delle Strade Statali (AASS)²⁰, che assunse la gestione delle 137 arterie maggiori, denominate “statali”, di lunghezza complessiva pari a 20.622 km.

Il processo di modernizzazione che investì la viabilità ordinaria non rimase un fenomeno isolato. Già a partire dagli anni '20, sotto il governo di Mussolini, iniziarono i primi investimenti nella rete autostradale. L'idea di creare infrastrutture stradali rivolte al solo traffico di autovetture è riconducibile a un gruppo di

18) La prima classe, costituita da 118 strade, riguardò la “rete viaria principale del Regno”, affidata, quindi, allo Stato; per la seconda la manutenzione fu ripartita tra lo Stato e le Province; la terza fu di competenza delle Province, la quarta dei Comuni, mentre la quinta, riguardando le strade militari aperte al pubblico, fu curata dal regio esercito.

19) Per maggiori approfondimenti sull'argomento si consiglia il Libro Bianco “I Trasporti in Italia”, a cura del Ministero dei Trasporti, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1977, pp. 24 e ss.

20) Legge 17 maggio 1928 n.1094, “Istituzione dell'Azienda autonoma statale della strada”.

imprenditori legati al settore delle costruzioni e a quello automobilistico che intravedero la possibilità di offrire agli utenti, dietro pagamento, un servizio qualitativamente superiore, in termini di comodità e sicurezza.

Le motivazioni economico-sociali alla base della politica di sviluppo autostradale furono principalmente due. Da un lato, l'esigenza di promuovere lo sviluppo economico del nord-ovest e di favorire la localizzazione di attività produttive e insediamenti umani rendendo accessibili, a parità di costi generalizzati dei trasporti, aree territoriali contigue ai poli che già presentavano i primi segni di congestione; dall'altro, la necessità di stimolare i processi di sviluppo all'interno delle Regioni centro-meridionali, avvicinando, in termini di costi e di tempo, le attività economiche e produttive di tali zone ai mercati del Nord Italia e dell'Europa²¹. I primi collegamenti di tipo autostradale furono dunque realizzati in senso longitudinale (Nord-Sud) con l'obiettivo di costituire "assi di sviluppo" ai fini di riequilibrio e di crescita economica.

Il meccanismo regolatorio posto alla base della costruzione delle autostrade fu quello della concessione che prevedeva: l'obbligo per il concessionario di realizzare gli investimenti a fronte della possibilità di percepire gli introiti da pedaggio; la vigilanza ministeriale sulla costruzione e sulla gestione, con la definizione delle tariffe; la partecipazione pubblica agli utili, a fronte del contributo statale erogato, però, solo a parziale copertura degli oneri relativi ai debiti obbligazionari contratti dalle concessionarie per il finanziamento delle opere; nonché, infine, la possibilità per lo Stato di acquisire la proprietà delle infrastrutture allo scadere della concessione stessa.

Come già accaduto per il settore ferroviario, anche le prime gestioni autostradali si rivelarono deficitarie principalmente in ragione del limitato sviluppo della motorizzazione italiana, nel primo dopoguerra. In molti casi, lo Stato si trovò dunque a riscattare anticipatamente le concessioni. La gestione di circa 300 km di autostrade riscattate venne affidata all'AASS, la quale ridusse i pedaggi di un terzo. Vi fu ad ogni modo una ulteriore ragione per la quale il piano di sviluppo autostradale non ottenne gli esiti sperati, in particolar modo al Sud. Nonostante gli investimenti infrastrutturali realizzati, la struttura produttiva del Mezzogiorno rimase scarsamente competitiva rispetto a quella del Nord rimanendo saldamente ancorata alle produzioni agricole preesistenti.

Le devastazioni belliche che colpirono le strade, resero le condizioni di quest'ultime a dir poco disastrose; si rese, pertanto, necessario e urgente approntare un piano di ricostruzione che delineasse l'ossatura infrastrutturale del Paese del secondo dopo guerra.

21) In tal senso si esprime il commento contenuto nel Libro Bianco "I Trasporti in Italia", op. cit. pp. 22 e ss.

I primi segni di una ripresa si ebbero negli anni '50, quando vennero realizzate nuove arterie finalizzate a sostenere il processo di modernizzazione del Paese in un periodo di forte crescita economica. I lavori furono assegnati mediante licitazione privata, sia ad enti pubblici che a imprese private, attraverso una procedura che vide nella neo costituita ANAS²², l'azienda nazionale autonoma della strada, il soggetto giuridico incaricato di scegliere le imprese che avrebbero costruito e gestito le nuove autostrade. Una simile scelta creò le condizioni perché intorno ai lavori pubblici si sviluppasse un clima di pressioni clientelari e favoritismi.

La costruzione e l'esercizio delle nuove autostrade dette di "seconda generazione", per distinguerle da quelle completate sotto il fascismo, subì un vero e proprio impulso con la legge 21 maggio 1955 n. 463 (c.d. legge Romita), che dette l'avvio al Primo Piano Nazionale della Autostrade. Questo piano riguardò la realizzazione di un complesso di nuove autostrade (circa 4.000 km) la cui direttrice fondamentale era una longitudinale peninsulare Milano-Roma-Napoli di circa 750 km (c.d. Autostrada del Sole). In sostanza il 60% del finanziamento degli interventi risultò essere a carico del concessionario, mentre il rimanente 40% a carico dello Stato. Questa legge fissò la durata massima della concessione in trenta anni dall'inizio dell'esercizio. Ad integrazione di tale normativa seguirono altre leggi di finanziamento per particolari autostrade²³.

Una volta esauriti i finanziamenti sia del "Piano Romita" che dei successivi interventi normativi, il rilancio della politica autostradale si ebbe con la legge 24 giugno 1961 n. 729, il c.d. "Piano Zaccagnini"²⁴. A differenza del "Piano Romita", si prevedeva che gran parte delle concessioni fossero affidate ad una società per azioni controllata al 51% dall'IRI, che costituì a tal fine la Società Autostrade, mentre toccarono a imprese minori tratti di lunghezza inferiore. In seguito all'emanazione della legge 729 pervennero all'ANAS molte domande di concessione da parte di enti pubblici, ma soprattutto da parte di società private, per la realizzazione di vari collegamenti. L'enorme investimento statale di quegli anni portò a realizzare in

22) La vita dell'AASS si concluse con il periodo bellico. Il 27 giugno 1946, subito dopo la proclamazione della Repubblica italiana, il Decreto legislativo Presidenziale n. 38 istituì l'Azienda Nazionale Autonoma delle Strade statali (ANAS) che sostituì il vecchio ente ed impegnò l'Azienda nell'opera di ricostruzione del patrimonio stradale, sia direttamente che in concessione.

23) Al riguardo vanno citate: la legge 19 novembre 1956 n.1328 che autorizzò l'Anas a contrarre mutui per 50.000.000.000 per il raddoppio delle autostrade Genova-Serravalle, Milano-Laghi, Bergamo-Brescia, Firenze-Mare; la legge 21 marzo 1958 n.298 con un contributo statale di 6.000.000.000 per la costruzione dell'autostrada Venezia-Trieste; la legge 13 agosto 1959 n.904 che stabilì un contributo di 40.000.000.000 per la costruzione delle autostrade Bologna-Rimini-Pescara, Messina-Catania, Catania-Palermo.

24) Le caratteristiche di fondo di questa nuova legge furono: gli enti che richiedevano la concessione dovevano presentare un documentato piano finanziario; agli enti concessionari poteva essere concesso dallo Stato un contributo annuo per 30 anni non superiore al 4% del costo complessivo delle opere; una garanzia sussidiaria sulle obbligazioni emesse dalla Società veniva prestata dallo Stato fino alla misura massima del 50% del costo complessivo delle opere e accordata per i consorzi o società per azioni con la partecipazione di Regioni, Province e Comuni.

media 208 km di autostrade all'anno, tanto che alla fine del 1974 l'Italia ebbe il doppio di autostrade rispetto alla Francia e due volte e mezzo quelle della Gran Bretagna, non a caso si parlò di “folle politica autostradale”²⁵.

“L'età dell'oro” delle autostrade subì una battuta d'arresto proprio nel 1975, quando di fronte alla crisi delle società concessionarie, si iniziò a prendere coscienza degli squilibri provocati dalla politica autostradale. Una delle principali cause del dissesto economico in cui versarono le concessionarie fu attribuito sia alla sottostima delle spese che all'eccessivo ottimismo nella valutazione degli introiti. In pratica il contributo erogato dallo Stato, definito in base alle disponibilità ed all'entità degli stanziamenti legislativi, andò nel tempo riducendosi fino a divenire trascurabile.

Oltretutto si capì ben presto che la politica autostradale fin lì perseguita, costosa e spesso improduttiva, aveva assorbito la quasi totalità delle risorse finanziarie e non tenne conto dei rapporti con il territorio. Si trascurò così la viabilità ordinaria, molto più utile allo sviluppo delle piccole e medie imprese e quindi alla struttura produttiva dominante nell'intero Paese. Questo dato storico mette in evidenza come non sia sufficiente disporre di uno *stock* elevato di determinate infrastrutture se si trascura la programmazione del *mix* più adeguato alle esigenze del tessuto produttivo e di consumo.

Ad aggravare la situazione di *deficit* in cui versarono le autostrade si aggiunse l'imposizione dell'IVA del 12% sui pedaggi, l'aumento del prezzo del greggio con la conseguente lievitazione del costo del carburante, nonché l'inflazione che fece aumentare le spese infrastrutturali di costruzione, di esercizio e di finanziamento. Tutto questo portò al blocco delle costruzioni di nuove autostrade sino al 1982, quando con la legge 12 agosto n. 531, “Piano decennale per la viabilità di grande comunicazione e misure di riassetto del settore autostradale”, si stabilirono lavori di miglioramento della rete esistente e la costruzione di 558 km di nuove autostrade.

È palese, quindi, come l'attenzione spasmodica che per più di un ventennio venne concentrata sulle autostrade, maggiormente appetibili da un punto di vista economico, non permise un coevo incremento e miglioramento delle strade urbane ed extraurbane, con inevitabile aumento degli incidenti per la crescita della circolazione veicolare.

Il processo di riassetto complessivo del settore iniziò alla fine degli anni '90²⁶, quando, sulla scia della privatizzazione fredda che coinvolse il settore ferroviario, l'ANAS venne prima trasformata in ente pubblico economico e successivamente nel 2002 cambiò, ulteriormente, la forma giuridica in società per azioni²⁷.

25) Frase attribuita al presidente dell'ACI, del tempo, Filippo Carpi de Resmini.

26) D.lgs 26 febbraio 1994 n.143

27) D.lgs.8 luglio 2002 n.138

In seguito alla sua trasformazione l'ANAS assunse compiti di concessionario oltre che di concedente²⁸. Le società concessionarie tutt'oggi costruiscono e gestiscono, su concessione e sotto controllo dell'ANAS, tronchi autostradali, soggetti al pagamento di pedaggio da parte dell'utente. Le tariffe praticate sono un prezzo regolamentato dallo Stato, in modo tale da garantire l'ammortamento dell'investimento iniziale, consentire al gestore di recuperare i costi di esercizio dell'infrastruttura ed assicurare la costruzione di nuovi tratti.

1.2.3 Le infrastrutture portuali

Condizione indispensabile per l'esistenza e lo sviluppo del trasporto marittimo è stata da sempre la presenza di idonee infrastrutture portuali.

La prima legge organica sulle opere marittime, il regio decreto del 2 aprile del 1885 n. 3095²⁹, classificò i porti italiani in due categorie: i porti di interesse per la sicurezza della navigazione generale, la cui funzione era di difesa militare e di sicurezza dello Stato; i porti e gli approdi di rilevante interesse commerciale, distinti in quattro ulteriori sottoclassi cui si accedeva in ragione di criteri di natura dimensionale, tipologica e funzionale.

Interventi ad ampio raggio sui principali porti del Regno furono previsti negli ultimi decenni del XIX secolo, quando venne imposta la partecipazione finanziaria dei Comuni per la realizzazione di quelle opere che servirono principalmente al commercio e il cui sostegno fu determinato in ragione della categoria del porto.

Nonostante finanziamenti più consistenti³⁰, l'apparato portuale rimase sostanzialmente insufficiente a contenere l'enorme mole dei bastimenti. Per ovviare a ciò vennero costruite delle dighe foranee che favorirono la costituzione di avamposti al largo dei precedenti bacini, con l'estensione dei moli esistenti e il prolungamento delle banchine in luogo delle scogliere e delle spiagge.

Il decollo industriale dei primi del '900 si tradusse anche in un aumento degli investimenti per i porti, dato il *trend* di crescita del flusso di merci sbarcate e imbarcate a Genova, Venezia, Napoli, Savona e Livorno. Alla vigilia del primo conflitto mondiale i due porti sui quali il governo realizzò le maggiori opere di ampliamento

28) Tali compiti comprendono: "la gestione della rete stradale e autostradale di interesse nazionale e i relativi lavori di manutenzione ordinari e straordinari; la realizzazione del miglioramento e adeguamento della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale; la costruzione, sia direttamente sia mediante concessione a terzi di nuove autostrade e strade di interesse nazionale, anche a pedaggio nell'eventualità che sia utilizzato il sistema della finanza di progetto; il controllo sulla gestione delle autostrade in concessione; l'adozione i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale e autostradale". Per maggior approfondimento si rimanda allo studio di A.Milotti e N.Patumi, *Il finanziamento delle infrastrutture di trasporto*, Milano 2008.

29) Il cui relativo regolamento di esecuzione fu il regio decreto 26 settembre 1904 n.713.

30) Con la legge del 14 luglio 1889 n. 6280 con la quale venne stanziata la somma di 64,4 milioni di Lire per l'esecuzione delle nuove opere marittime e lacuali.

to e miglioramento delle strutture furono Genova e Napoli, ove si verificò un incremento del traffico merci di oltre 10 milioni di tonnellate e che furono classificati tra i primi 20 porti del mondo.

Durante il regime fascista il volume d'affari della marina mercantile italiana rimase invariato sino allo scoppio della seconda guerra mondiale, a causa della contrazione economica che subì il naviglio merci e passeggeri dopo la crisi economica del 1929. Al contempo, però, si verificò una sorta di specializzazione delle varie basi portuali: gli scali adriatici furono caratterizzati dall'arrivo degli idrocarburi, quelli tirrenici dal carbone e dagli alimentari. Sempre nel ventennio fascista si realizzò una concentrazione delle maggiori società navali di linea: dalle 19 del 1926 si passò alle 4 nel 1936 (l'Italia, il Lloyd triestino, la Tirrenia e l'Adriatica, a sua volta raggruppate nella Finmare il cui compito fu quello di controllare le partecipazioni azionarie dell'IRI nel settore armatoriale).

Nel periodo susseguente al secondo conflitto mondiale³¹ le navi mercantili registrarono un rilevante incremento grazie all'introduzione dei primi container. Essi favorirono un intensificarsi dei traffici via mare su bastimenti specializzati che aumentarono, quindi, sia di carico che di velocità e i porti vennero attrezzati e distinti a seconda della qualità delle merci. Nello stesso tempo, il trasporto passeggeri, ad un primo sviluppo dovuto ai movimenti migratori verso i Paesi d'oltre Oceano, subì una fase di contrazione a causa della diffidenza per i transatlantici, dopo il naufragio dell'Andrea Doria.

Una ripresa si ebbe poco più tardi, quando negli anni '60, sulla scia del boom economico che investì il nostro Paese, si espanse costantemente la nautica da diporto con imbarcazioni che, dalle più lussuose alle più modeste, contribuirono al *trend* di crescita della navigazione turistica. Per permettere a tali imbarcazioni di attraccare si rese necessaria da un lato la realizzazione di nuove opere, anche negli estuari dei fiumi, dall'altro la riqualificazione dei vecchi porticcioli dei pescherecci.

Nel periodo a cavallo tra gli anni settanta e ottanta furono stanziati cospicui investimenti per modernizzare e ampliare i porti italiani, per lo più arretrati a livello tecnologico. Tuttavia le strutture, realizzate secondo i criteri della prima metà del secolo, non tennero conto delle nuove esigenze determinate dalla crescita della stazza navale e della specializzazione merceologica dei carichi. Oltretutto i finanziamenti vennero distribuiti senza una programmazione che tenesse conto dei bacini del traffico o della necessità di coordinamento tra le infrastrutture, per cui le opere risultarono spesso costose, inutili e di lenta realizzazione.

31) Ricordiamo che dopo l'inizio della II guerra mondiale venne promulgato con regio decreto n.327 del 30 marzo 1942 il Codice della navigazione (sostitutivo del vecchio Codice della marina mercantile) che trattava della navigazione marittima, interna e aerea.

Basta qualche dato per comprendere lo stato dei porti italiani nella metà degli anni ottanta. Nel 1985, nonostante quest'ultimi risultassero attrezzati con 192 km di banchine, il 36% in più rispetto al 1939, appena un quarto di esse fu dotata di fondali profondi più di 10 metri, necessari ad accogliere navi di grandi dimensioni, da 30.000 tonnellate di portata in su. Per poi non parlare dell'insufficienza degli spazi componenti i porti, dato che solo quello di Livorno (con 111 ettari) e Ravenna (con 75 ettari) furono provvisti di terreni adeguati alla movimentazione dei container, con conseguente disagio per le attività svolte all'interno delle infrastrutture. Oltretutto ad impedire un efficace ed economico svolgimento dell'attività, contribuirono le compagnie portuali, le quali crearono un complesso meccanismo di regole che incisero pesantemente sul costo del personale. Per rimediare a tale situazione nel 1994, con la legge n. 84 di riforma del sistema marittimo, vennero istituite le Autorità Portuali, deputate alla regolazione e promozione delle attività svolte all'interno dei porti.

1.2.4 Le infrastrutture aeroportuali

In Italia, i primi collegamenti³², che risalgono alla fine del 1920, non poterono contare su vere e proprie infrastrutture aeroportuali. Anzi, in mancanza di aeroporti, ci si avvalse di idrovolanti, che ebbero, inizialmente una discreta diffusione poiché consentirono la navigazione aerea avvalendosi delle infrastrutture già esistenti per la navigazione marittima e fluviale³³. Per consentire a tali tipi di velivoli, che si fermavano sul Ticino a Pavia, di atterrare, venne costruito l'idroscalo di Milano. Negli anni '30 gli aeroplani, la cui tecnologia prevalse su quella degli idrovolanti, resero necessaria la realizzazione dei primi aeroporti³⁴. Nel frattempo l'incremento dei voli di linea per le colonie italiane impose la costruzione di scali aeroportuali anche in tali territori, garantendo, in tal modo, una vera e propria rete di collegamenti aerei nell'Africa italiana³⁵.

Nel 1937 il *trend* di crescita che registrò l'aviazione civile italiana, al terzo posto nel mondo per copertura del territorio³⁶ e per traffico merci e passeggeri, venne favorito dalla presenza di ben 28 aeroporti doganali terrestri, di cui la metà nella madrepatria e il resto nelle colonie.

Nel complesso, successivamente, vennero utilizzati per il servizio aereo civile ben 52 scali, la maggior parte dei quali ebbe in origine una destinazione militare, sino

32) Torino-Pavia-Venezia-Trieste e Genova-Roma-Napoli-Palermo.

33) Per maggiori curiosità sull'argomento si consiglia lo studio curato da S. Maggi, op.cit.

34) Ogliari e Muscolino, I trasporti in Italia dal 1800, op. cit., p.117

35) Tra i vari aeroporti costruiti nelle colonie italiane, ricordiamo quello per assicurare la linea Roma-Mogadiscio, realizzato a fini propagandistici in occasione della guerra in Etiopia.

36) Linee percorse per una lunghezza complessiva di 147 km.

a quando, al termine del secondo conflitto mondiale, vennero gradualmente trasformati in aeroporti civili.

L'apertura degli scali militari al traffico aereo civile, se inizialmente sembrò una soluzione ottimale, costituì, a lungo termine, un ostacolo per lo sviluppo delle attività civili. Oltretutto il processo di trasformazione in strutture civili avvenne senza una programmazione, non tenendo conto delle esigenze che le attività di trasporto passeggeri inevitabilmente comportavano. Gli impianti rimasero a lungo antiquati: non esisteva una posta aerea, non era praticato il volo notturno e a Roma Ciampino mancavano, addirittura, le sedie per l'attesa dei passeggeri.

La situazione iniziò a cambiare negli anni '60 e '70, quando il traffico aereo crebbe rapidamente, anche grazie alla diminuzione del costo dei biglietti e alla crescita economica nei Paesi dell'Europa occidentale. Fu inaugurata una nuova epoca, quella dei grandi *hub*, distanti dalle città, come l'aeroporto inaugurato nel 1961 a Fiumicino, il più grande della Penisola. Gradualmente vennero realizzati aeroporti esclusivamente civili (Genova, Venezia, Olbia, Lamezia Terme, Palermo) e quelli che, pur aperti al traffico aereo civile, mantennero il proprio status militare, furono completati nelle dotazioni civili.

Non può stupire il fatto che tale stato di cose ebbe, necessariamente, i suoi effetti sul piano normativo, dato che la Direzione Generale dell'Aviazione Civile, nata e vissuta sino al 1963 nell'ambito del Ministero della Difesa-Aeronautica, con la legge n. 141 dello stesso anno, fu distaccata e trasferita al Ministero dei Trasporti. Nel 1979 anche l'assistenza al volo si separò dall'aviazione militare e l'anno successivo nacque l'Azienda autonoma di assistenza al volo per il traffico aereo generale³⁷. Il processo di trasformazione e realizzazione di moderne infrastrutture di trasporto aereo sembrò oramai avviato, tanto che nel 1985 il nostro territorio risultò fornito di più di un centinaio di aeroscali, di cui più di una trentina interessati al traffico commerciale, mentre quelli minori furono dedicati alla crescente navigazione aerea da diporto, incoraggiata da aeroclub locali.

Di lì a poco, sulla scia della c.d. *deregulation*³⁸, di provenienza dagli Stati Uniti, sarebbe iniziato il processo di liberalizzazione del trasporto aereo con il precipuo fine di migliorare l'efficienza produttiva e allocativa del mercato. Nel 1997 si garantì a qualsiasi vettore comunitario di effettuare il cabotaggio, cioè il collegamento tra due centri all'interno di uno Stato. In tale contesto si insediarono le prime compagnie low cost che a tutt'oggi offrono, a fronte di minori servizi, tratte a costi molto bassi e competitivi, servendosi di aeroporti di secondaria importanza, sovente decentrati rispetto ai luoghi di partenza o destinazione.

37) Nel 1996, sulla scia del processo di privatizzazione l'azienda fu trasformata in Ente nazionale di assistenza al volo (Enav) e dal dicembre 2000 in società per azioni.

38) Con l'Airline deregulation act del 1978, negli Stati Uniti era stata abolita la preesistente rigida disciplina anticompetitiva e le nuove norme consentirono di realizzare in pochi anni un mercato di trasporto aereo concorrenziale.

1.3 LA RECENTE EVOLUZIONE DEGLI INVESTIMENTI NELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

È purtroppo un dato evidente che il nostro Paese abbia subito in misura maggiore che in altri sistemi i mutamenti indotti dal processo di globalizzazione e si sia mostrato incapace di fornire una risposta adeguata al progressivo deterioramento del tessuto produttivo e del benessere di sempre più ampie fasce della popolazione (si veda la Tabella 1).

Come efficacemente mostra proprio la Tabella 1, l'Italia si è presentata allo sgravo appuntamento con la crisi economica, peraltro solo in minima parte rappresentata nei dati sottostanti e purtroppo ancora lungi dall'essersi esplicitata nelle sue reali dimensioni, in condizioni ben peggiori rispetto alla maggior parte dei Paesi avanzati e con un perdurante arretramento del PIL pro-capite rispetto ai valori medi europei.

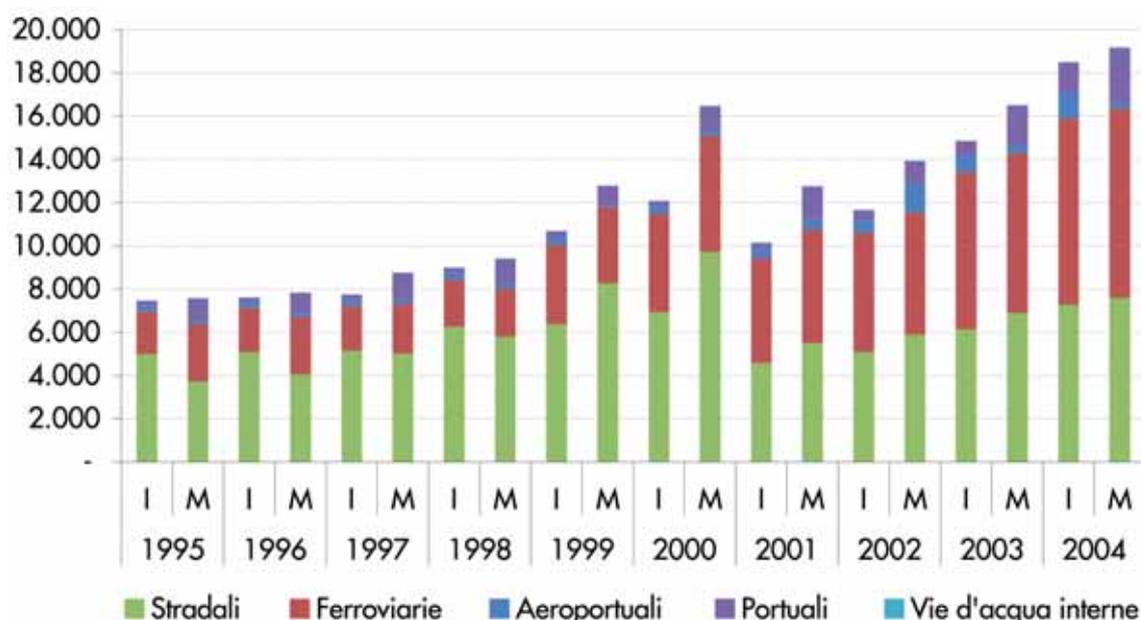
TABELLA 1 – PIL PRO-CAPITE IN PURCHASING POWER STANDARD (UE-27=100)

Paese	1997	2000	2005	2006	2007	2008	Variazione rispetto alla media UE-27
UE-27	100	100	100	100	100	100	0,00
UE-15	115,5	115,3	112,8	112,2	111,7	110,3	-5,20
UE-15	115,5	115,3	112,8	112,2	111,7	110,3	-5,20
Spagna	93,3	97,3	102,0	104,0	105,4	104,2	10,90
Olanda	127,0	134,3	130,8	130,8	130,9	132,2	5,20
UK	118,2	119,0	121,8	120,3	119,0	118,4	0,20
Francia	114,6	115,4	110,8	109,4	109,1	n.d.	-5,50
Stati Uniti	160,3	158,9	156,3	155,4	152,7	151,9	-8,40
Germania	124,3	118,5	116,9	115,7	114,7	115,6	-8,70
Giappone	127,8	116,9	112,9	112,5	112,1	110,6	-17,20
Italia	119,0	116,9	104,8	103,8	101,9	99,3	-19,70

Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT.

Come parte di un più ampio tentativo di rilancio del nostro tessuto produttivo e dei livelli di benessere del Paese, l'Italia ha fortemente accresciuto quantomeno a partire dal 2000 gli investimenti in nuove infrastrutture di trasporto e nell'ammmodernamento e manutenzione della rete esistente (si veda la Figura 1).

FIGURA 1 – EVOLUZIONE DELLE SPESE DI TRASPORTO PER MODALITÀ IN ITALIA (1995-2004) – (valori in milioni di euro prezzi correnti)



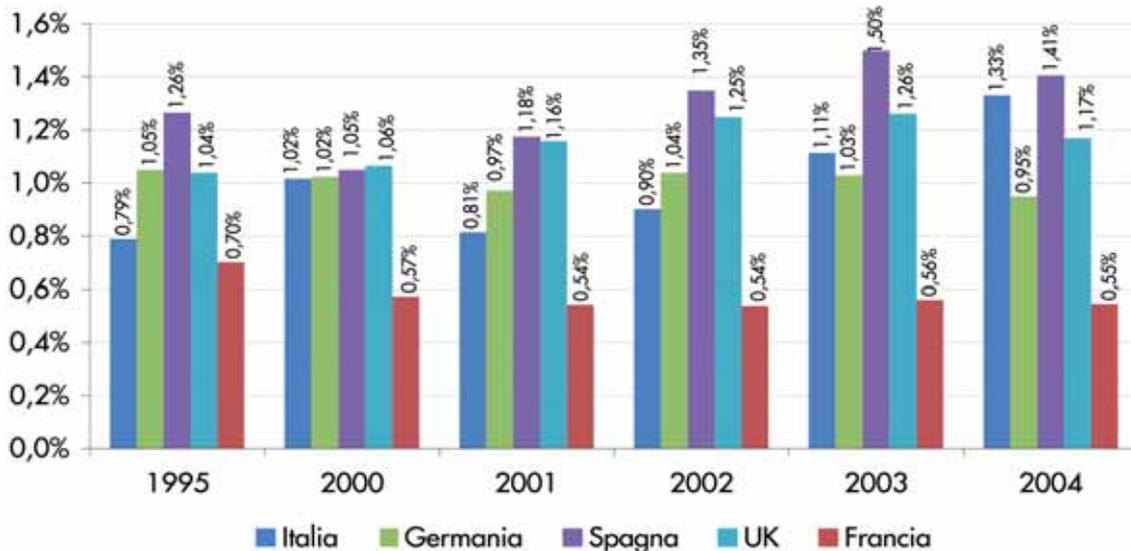
Fonte: elaborazione su dati OECD – International Transport Forum.

Note: I = Investimenti in infrastrutture; M = Spese di manutenzione.

In un quadro di complessiva crescita nel decennio 1995-2004 (unico orizzonte temporale per i quali risultano disponibili i dati), è indubbio il ruolo trainante giocato dalla rete ferroviaria (le cui spese sono più che triplicate nel periodo di riferimento), con la realizzazione dell'Alta Velocità e la connessa riqualificazione della rete convenzionale. In secondo luogo sono considerevoli gli investimenti nelle infrastrutture portuali e aeroportuali, sul cui andamento ha senza dubbio influito: da un lato, la rilevante crescita dei traffici marittimi che ha reso necessario un processo di adeguamento di numerose strutture portuali; dall'altro, l'emergere degli aeroporti locali trascinati dalle scelte degli enti territoriali di dare spazio alle compagnie low-cost.

In termini di prodotto interno lordo gli investimenti in nuove infrastrutture di trasporto (escludendo dunque gli oneri di manutenzione) raggiungono nel 2004 un valore dell'1,33%, quasi raddoppiando il valore del 1995 (0,79%). Come è possibile desumere dalla Figura 2, e come peraltro era lecito attendersi, si tratta di un livello di investimenti che nello stesso anno risultava inferiore solamente al dato spagnolo (1,41%) e che comunque testimonia un complessivo riallineamento al dato medio europeo che si attesta all'1% del PIL.

FIGURA 2 – INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO IN PERCENTUALE DEL PIL (1995 E 2000-2004)



Fonte: elaborazione su dati OECD – International Transport Forum, ISTAT, Destatis, Ine, UK National Statistics, INSEE.

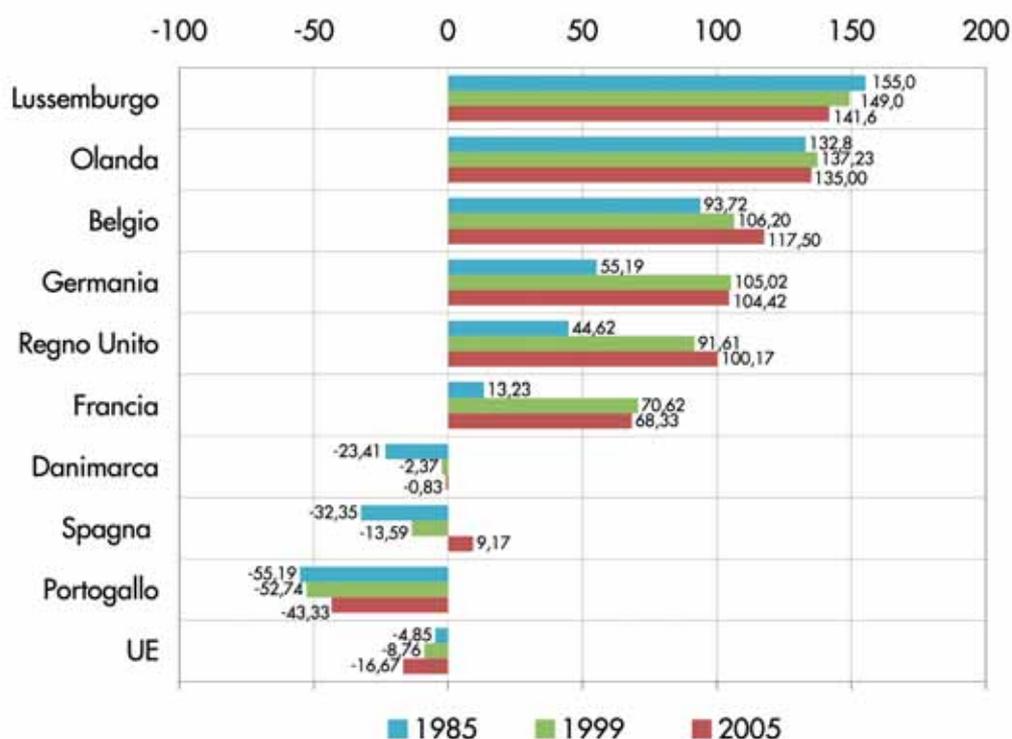
Quanto ai possibili esiti di tali investimenti, i dati disponibili non consentono alcuna conclusione in una direzione o nell'altra. Se strutturalmente i benefici associati agli investimenti infrastrutturali si estendono su orizzonti temporali assai lunghi, elemento che rende assai complessa una qualsiasi valutazione nel lasso di tempo considerato, è anche vero che necessiterebbero di essere letti nell'ambito di un più ampio progetto di sistema, al servizio del quale tali investimenti dovrebbero essere funzionali. In questa prospettiva, la sola considerazione dell'ammontare monetario, assoluto o relativo, degli investimenti risulta essere carta vuota.

1.4 LA DOTAZIONE DI INFRASTRUTTURE E DI SERVIZI DI TRASPORTO IN ITALIA: IL QUADRO ATTUALE

1.4.1 Il ritardo nelle infrastrutture di trasporto

Con l'esclusione di Olanda e Lussemburgo, che peraltro presentano valori dell'indice di dotazione infrastrutturale nettamente superiori a quello italiano (rispettivamente +141,76 e +135 nel 2005), tra il 1985 ed il 2005 tutti i Paesi europei presi in considerazione (Belgio, Germania, Regno Unito, Francia, Danimarca, Spagna e Portogallo) hanno visto crescere il loro livello di dotazione rispetto al nostro (si veda la Figura 3).

FIGURA 3 – DIFFERENZA RELATIVA DELLA DOTAZIONE DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (ITALIA = 0 – ANNI 1985/1999/2005)



Fonte: elaborazione su dati Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 - Piano Infrastrutture Strategiche (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2008).

Tra il 1999 ed il 2005 in particolare, seppure l'Italia abbia recuperato leggermente terreno rispetto ai Paesi che presentavano un consistente vantaggio, gli Stati caratterizzati da un livello di dotazione inferiore a quello italiano hanno ridotto il loro gap negativo, mentre la Spagna ha più che colmato il proprio differenziale (+ 9,17). Solo il valore dell'indice calcolato per l'intera UE si è ridotto, sia tra il 1985 ed il 1999 sia dal 1999 al 2005, tuttavia tale andamento è sicuramente dovuto all'allargamento del numero di Paesi membri³⁹.

Le considerazioni sin qui fatte richiedono, per meglio chiarire il quadro attuale, un approfondimento che tenga conto degli stock infrastrutturali dei principali Paesi con riferimento alle diverse modalità di trasporto. Le tabelle seguenti sintetizzano l'evoluzione e l'attuale situazione infrastrutturale del Paese nel settore ferroviario, autostradale, aeroportuale e portuale (si vedano le tabelle seguenti).

39) Nel 1986 si sono aggiunti Spagna e Portogallo, nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia, nel 2004 Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia.

TABELLA 2 – LA DOTAZIONE DI INFRASTRUTTURE FERROVIARIE

km di rete/mln. di abitanti							
	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Italia	53,3	53,6	53,3	53,7	54,9	55,2	55,3
Germania	123,0	120,2	115,1	102,8	96,2	95,9	95,2
Francia	59,0	53,9	53,5	46,0	46,0	46,3	47,0
UK	79,0	73,6	69,1	69,6	81,5	81,5	66,2
Spagna	31,4	31,2	28,8	27,5	28,6	29,0	29,7
UE-27	56,0	54,3	52,7	49,5	49,1	49,2	48,4
km di rete/mln. di abitanti							
	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007
Italia	298,6	286,0	283,3	284,3	282,3	282,1	280,7
Germania	560,0	546,2	515,9	445,0	415,0	414,2	412,0
Francia	n.d.	n.d.	n.d.	481,8	466,2	466,2	470,6
UK	347,3	320,2	295,5	289,4	331,3	329,2	265,7
Spagna	468,7	420,0	374,2	344,4	333,0	332,1	334,5
UE-27	563,4	520,0	491,5	449,7	438,1	436,9	427,9

Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT.

TABELLA 3 – LA DOTAZIONE DI INFRASTRUTTURE AUTOSTRADALI

km di rete/1.000 kmq						
	1970	1980	1990	2000	2005	2006
Italia	12,99	19,58	20,55	21,50	21,71	21,75
Germania	17,03	25,92	30,50	32,91	34,74	35,21
Francia	2,44	7,63	10,71	15,33	16,96	17,02
UK	4,83	10,96	12,99	14,63	14,84	14,99
Spagna	0,77	3,98	9,86	17,93	22,65	23,92
UE-27	n.d.	n.d.	7,30	9,24	10,20	10,40
km di rete/mln. di abitanti						
	1970	1980	1990	2000	2005	2006
Italia	72,7	104,5	109,2	113,8	111,6	111,2
Germania	77,5	117,8	136,6	142,5	149,9	152,1
Francia	0,0	0,0	0,0	160,8	172,0	171,6
UK	21,3	47,6	55,6	60,8	60,3	60,5
Spagna	11,4	53,6	128,1	224,7	263,4	273,7
UE-27	n.d.	n.d.	68,0	84,0	91,0	92,4

Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT.

TABELLA 4 – I PRINCIPALI AEROPORTI EUROPEI PER TRAFFICO PASSEGGERI (milioni di passeggeri)

Aeroporto	Paese	2000	2007	% Variazione 2000-2007
London / Heathrow	UK	64,29	67,85	+5,5
Paris / Charles De Gaulle	FR	49,67	59,55	+19,9
Frankfurt (Main)	DE	48,96	53,86	+10,0
Madrid / Barajas	ES	32,71	51,21	+56,5
Amsterdam / Schiphol	NL	39,27	47,76	+21,6
London / Gatwick	UK	31,95	35,17	+10,1
München	DE	22,87	33,82	+47,9
Barcelona	ES	19,44	32,74	+68,4
Roma / Fiumicino	IT	25,94	32,37	+24,8
Paris / Orly	FR	23,83	26,42	+10,8
London / Stansted	UK	11,86	23,76	+100,4
Milano / Malpensa	IT	20,55	23,63	+15,0
Dublin	IE	13,66	23,20	+69,9
Palma De Mallorca	ES	19,25	23,17	+20,3
Manchester	UK	18,32	21,89	+19,5

Fonte: elaborazione su dati Energy and Transport in figures, 2009.

TABELLA 5 – I PRINCIPALI AEROPORTI EUROPEI PER TRAFFICO MERCI (migliaia di tonnellate)

Aeroporto	Paese	2000	2007	% Variazione 2000-2007
Frankfurt (Main)	DE	1.703,4	2.162,2	+26,9
Amsterdam / Schiphol	NL	1.222,5	1.651,0	+35,0
Paris / Charles De Gaulle	FR	1.067,0	1.434,8	+34,5
London / Heathrow	UK	1.306,8	1.393,2	+6,6
Brussel-Bruxelles / Brussels	BE	687,4	734,2	+6,8
Köln-Bonn	DE	438,3	709,3	+61,8
Luxembourg	LU	499,9	702,8	+40,6
Liège / Bierset	BE	270,3	489,9	+81,2
Milano / Malpensa	IT	295,7	482,6	+63,2
København / Kastrup	DK	419,4	395,5	-5,7
Madrid / Barajas	ES	305,2	341,6	+11,9
Nottingham East Midlands	UK	178,8	318,4	+78,1
München	DE	148,4	265,3	+78,7
London / Stansted	UK	167,8	225,3	+34,3
Wien / Schwechat	AT	65,9	204,9	+210,8

Fonte: elaborazione su dati Energy and Transport in figures, 2009.

40) Seppur nei limiti che tali analisi spesso presentano, è sufficiente notare a riguardo come nel 2008 la SRI International poneva l'Italia all'ultimo posto dei Paesi UE-15 in termini di accessibilità e 44° fra i 109 Paesi considerati. L'Access Index è stato calcolato considerando 23 differenti variabili, incluse in 2 categorie: accesso fisico (con misura sia del grado di apertura al commercio internazionale che della qualità e quantità di infrastrutture di trasporto); accesso all'informazione (con valutazione sia del sistema delle telecomunicazioni che della disponibilità di mezzi e servizi di informazione).

TABELLA 6 – I PRINCIPALI PORTI EUROPEI PER TRAFFICO CONTAINER

Porto	Paese	2000	2007	% Variazione 2000-2007
1 Rotterdam	NL	6.505,2	9.575,4	47,2
2 Hamburg	DE	5.376,1	8.878,1	65,1
3 Antwerpen	BE	3.153,1	6.718,2	113,1
4 Bremerhaven	DE	3.004,4	4.479,3	49,1
5 Algeciras	ES	1.730,0	3.262,5	88,6
6 Felixstowe	UK	2.682,1	3.029,8	13,0
7 Gioia Tauro	IT	2.882,7	2.835,2	-1,6
8 Valencia	ES	1.826,2	2.614,8	43,2
9 Barcelona	ES	1.119,5	2.314,6	106,7
10 Le Havre	FR	1.754,1	2.118,9	20,8
11 Southampton	UK	1.275,4	1.502,3	17,8
12 Piraeus	EL	1.395,3	1.412,6	1,2
13 Las Palmas, Gran Canaria	ES	714,0	1.291,1	80,8
14 Constanza	RO	N.D.	1.170,4	N.D.
15 Genova	IT	1.499,4	1.145,7	-23,6

Fonte: elaborazione su dati Energy and Transport in figures, 2009.

Se come in precedenza accennato la dotazione infrastrutturale assoluta e relativa a livello di singolo modo di trasporto dice poco sulle reali lacune del sistema, è pur vero che dalla lettura dei dati emerge una sostanziale immobilità nelle scelte infrastrutturali del nostro Paese.

In altri termini, al di là dei mutamenti intervenuti anche in relazione alla contabilizzazione delle diverse reti di trasporto, si fatica a trovare una linea di sviluppo del sistema infrastrutturale italiano che sembra essersi mosso a tentoni, privilegiando di volta in volta modalità diverse, piuttosto che nell'ambito di una strategia condivisa. Il risultato cui sembra essere arrivati è un sistema della mobilità che, invece di premiare le possibili sinergie fra infrastrutture diverse e fra quest'ultime e il tessuto produttivo e di consumo, abbia assecondato esigenze e fabbisogni di natura contestuale. Il risultato complessivo è un sistema di infrastrutture fortemente disarticolato, nel quale ciascun settore si muove e si modifica secondo logiche autonome, spesso su dimensione locale come è particolarmente evidente nel caso dei porti e degli aeroporti: nonostante l'elevato numero di infrastrutture, infatti, dal punto di vista dimensionale nessuna di esse è stata in grado di assumere un ruolo chiave nei *network* europei di trasporto.

Non è dunque un caso che ciò si rifletta sul potenziale di accessibilità del Paese. Il problema non risiede tanto o almeno non solo nei livelli di dotazione quanto nella incapacità di legare politiche infrastrutturali (non solo nei trasporti), politiche della mobilità, politiche industriali e di regolazione⁴⁰.

1.4.2 Un ritardo non solo in termini di dotazione infrastrutturale: lo stato dei servizi di logistica e di mobilità

Se il divario nazionale nei confronti degli altri Paesi non va posto esclusivamente in termini di dotazione infrastrutturale, è utile allora guardare anche al sistema dei servizi e della logistica. La capacità di un sistema di infrastrutture di trasporto di fornire risposte adeguate al tessuto produttivo in cui è inserito e ai fabbisogni di mobilità del territorio dipende anche dalla gestione delle reti esistenti in termini di regolazione e di servizi offerti. Come noto, la distribuzione del traffico merci in Italia è caratterizzata da una marcata preponderanza del trasporto su gomma.

Come è possibile osservare dalla tabella 7, il traffico merci nazionale è veicolato per il 90,53% su gomma e per il 9,47% su ferro, uno sbilanciamento che si è leggermente accentuato rispetto al 2001 (rispettivamente 89,47% e 10,53%); tale dato assume, inoltre, maggior rilievo se confrontato con la media UE a 27 Paesi (76,84% su gomma, 17,89% su ferro e 5,26% su acque interne) (si veda la Tabella 7).

Tale situazione è probabilmente legata alla particolarità del tessuto produttivo nazionale (PMI, distretti industriali, dispersione degli insediamenti produttivi e abitativi), alle scelte di terziarizzare e delocalizzare alcuni processi, alla gestione delle scorte col metodo just in time, ma soprattutto alle indicazioni di politica dei trasporti che non hanno mai effettivamente favorito l'intermodalità.

TABELLA 7 – DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEL TRAFFICO MERCI SUL TERRITORIO PER MODALITÀ DI TRASPORTO (2001 e 2006)

Paese	2001			2006			Variazione (2001-2006)		
	Ferrovia	Strada	Acque interne	Ferrovia	Strada	Acque interne	Ferrovia	Strada	Acque interne
Austria	29,5%	65,9%	4,5%	33,7%	62,9%	3,4%	14,1%	-4,5%	-25,8%
Belgio	10,2%	78,6%	11,2%	14,4%	71,1%	14,4%	41,4%	-9,5%	28,6%
Danimarca	8,3%	91,7%	0,0%	8,4%	91,6%	0,0%	1,2%	-0,1%	0,0%
Finlandia	24,2%	75,8%	0,0%	27,0%	73,0%	0,0%	11,4%	-3,6%	0,0%
Francia	19,4%	77,4%	3,2%	15,2%	81,5%	3,3%	-21,4%	5,3%	1,1%
Germania	18,8%	66,7%	14,6%	21,6%	66,0%	12,4%	15,5%	-1,0%	-15,2%
Grecia	1,0%	99,0%	0,0%	2,0%	98,0%	0,0%	100,0%	-1,0%	0,0%
Irlanda	4,0%	96,0%	0,0%	1,0%	99,0%	0,0%	-75,0%	3,1%	0,0%
Italia	10,5%	89,5%	0,0%	9,5%	90,5%	0,0%	-10,0%	1,2%	0,0%
Lussemburgo	6,0%	90,0%	4,0%	5,0%	91,0%	4,0%	-16,7%	1,1%	0,0%
Olanda	3,2%	63,2%	33,7%	4,2%	63,5%	32,3%	31,9%	0,6%	-4,1%
Portogallo	5,0%	95,0%	0,0%	5,0%	95,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Spagna	6,3%	93,7%	0,0%	4,2%	95,8%	0,0%	-34,0%	2,3%	0,0%
Svezia	36,0%	64,0%	0,0%	35,0%	65,0%	0,0%	-2,8%	1,6%	0,0%
UK	10,6%	89,4%	0,0%	11,7%	88,3%	0,0%	10,0%	-1,2%	0,0%
EU 27	18,1%	75,5%	6,4%	17,9%	76,8%	5,3%	-1,1%	1,7%	-17,5%

Fonte: elaborazione su dati "Energy, transport and environment indicators" (EUROSTAT 2008).

Note: l'indicatore è definito come la quota percentuale per ciascuna modalità di trasporto sulle merci totali (esprese in tonnellate per Km) trasportate all'interno del Paese.

In questo contesto, per favorire la competitività del sistema Paese, non è sufficiente puntare al potenziamento della dotazione infrastrutturale, ma è necessario ottimizzare le attività logistiche per ridurre congestioni e favorire una mobilità maggiormente sostenibile da un punto di vista ambientale.

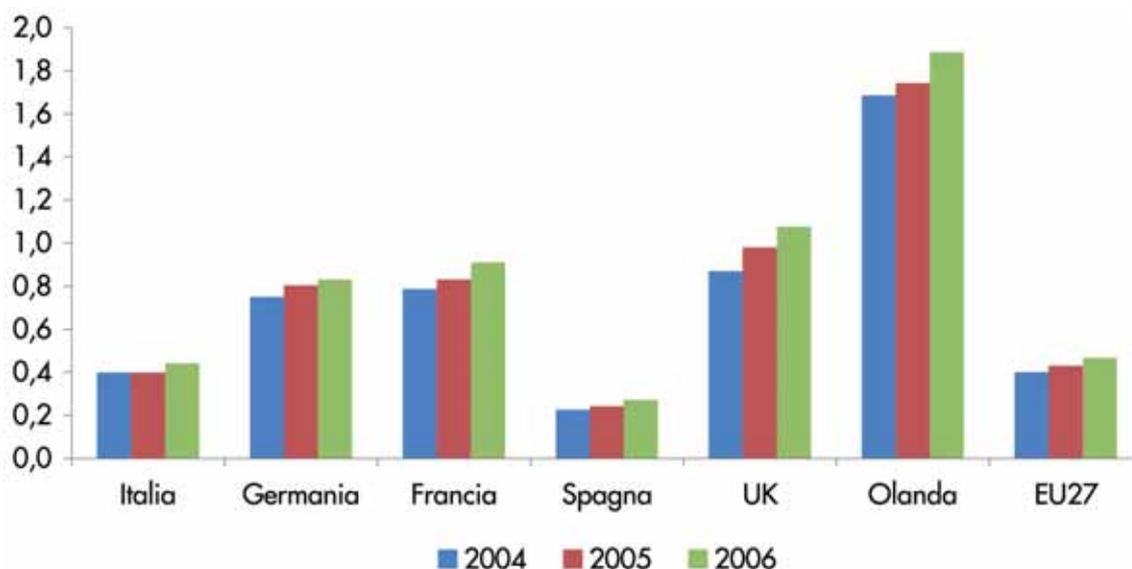
La prevalenza del trasporto su gomma richiederebbe, infatti, scelte di mercato che favoriscano l'allocazione efficiente del traffico e che puntino alla riduzione dei km complessivamente percorsi dagli automezzi. Un simile risultato è raggiungibile solo attraverso la presenza di player di rilevanti dimensioni aziendali che siano in grado di leggere in maniera integrata il sistema infrastrutturale e i fabbisogni del tessuto economico e di pianificare adeguatamente il trasporto merci, garantendo ove possibile il trasporto a pieno carico, con immediate ricadute positive anche in termini ambientali.

Stime Confindustria (2006)⁴¹ evidenziano che i costi del trasporto e della logistica incidono per oltre il 20% sul valore della produzione e per oltre l'11% sul PIL e che le carenze del sistema logistico comportano oneri di congestione complessivamente quantificabili nell'ordine di 7,5 miliardi di euro. È indubbio che la riduzione dei costi logistici, ottenibile anche con l'adeguamento del sistema dei trasporti e dell'offerta dei servizi, garantirebbe quindi un rilevante recupero di competitività per le industrie italiane.

Se si guarda ai dati EUROSTAT aggiornati al 2006 sul fatturato medio del settore, il trasporto su gomma italiano risulta fortemente frammentato e dunque incapace di porsi sia come interlocutore credibile degli operatori di logistica internazionali, i quali si limitano in molti casi a subappaltare il trasporto in ambito locale, sia come operatore dimensionalmente in grado di attivare possibili strategie di trasporto intermodale.

41) Confindustria (2006), Logistica per crescere (proposte, analisi ed approfondimenti del progetto logistica di Confindustria e del suo sistema associativo), Roma 1° febbraio 2006.

TABELLA 8 – FATTURATO PRO-CAPITE DELLE IMPRESE DI TRASPORTO MERCI SU GOMMA
(2004-2005-2006) – Valori in milioni di euro



Fonte: elaborazione propria su dati EUROSTAT.

In numerosi casi, un'utilizzazione maggiormente razionale della rete esistente, con una conseguente riduzione dei costi della logistica, può essere ottenuta anche attraverso semplici interventi di natura regolamentare. Si pensi in proposito alle opportunità connesse ad una regolamentazione maggiormente uniforme e trasparente con riferimento alle Zone a Traffico Limitato (ZTL) urbane. L'attuale frammentazione normativa⁴², in termini di orari di accesso, di tariffe d'ingresso e di standard di impatto ambientale dei veicoli utilizzabili, impedisce di fatto una razionalizzazione dei network e una standardizzazione delle operazioni dei corrieri e delle imprese attive nel trasporto merci all'interno delle città. Nella stessa direzione, potrebbe andare una ridefinizione dei Codici di Avviamento Postali (CAP) che miri a garantire una più precisa individuazione delle aree di riferimento, con l'intento di consentire una riduzione del numero di errori, una contrazione dei tempi di consegna ed una maggiore automazione informatica (facilitata dall'utilizzo di un unico preciso codice numerico) per le imprese che operano servizi di spedizione veloce.

42) Le ZTL sono attualmente disciplinate da singole ordinanze comunali, senza alcun coordinamento a livello centrale.

LA PIANIFICAZIONE E LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE IN ITALIA*

* Il presente capitolo è a cura di Marcella Guccione.

2.1 PIANIFICAZIONE E AFFIDAMENTO DELLE OPERE IN ITALIA

Il critico ritardo infrastrutturale che l'Italia sconta rispetto ai principali partner europei pone da anni seri interrogativi sulla funzionalità del nostro assetto normativo in materia.

La questione ha un duplice risvolto, perché duplice è la normativa che in Italia detta le prescrizioni sulla programmazione e la realizzazione di opere pubbliche.

Il primo complesso di norme riguarda la procedura c.d. ordinaria. Il secondo concerne, invece, le opere "strategiche", per le quali servono tempi stretti, forte concertazione e centralizzazione delle procedure.

Ogni giudizio o analisi sulla disciplina del settore muta pertanto in relazione al fatto che un'opera sia ritenuta ordinaria o strategica. Tuttavia, resta valida una considerazione generale, comune all'intero sistema normativo italiano.

Si tratta di una generale sfiducia nell'efficienza, efficacia ed economicità delle nostre amministrazioni. Tale sfiducia, anche e soprattutto in quella che è molto spesso l'onestà stessa della burocrazia, si traduce in un elevato livello di regolamentazione.

Il Codice italiano dei contratti pubblici, approvato con d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, pur essendo modellato su una normativa europea comune a diversi Paesi, si compone di un articolato molto più corposo e complesso di quello presente in altri Stati, come ad esempio la Spagna o l'Inghilterra.

La logica a monte è quella di ridurre ai minimi termini la discrezionalità della stazione appaltante, predeterminando un sistema in cui la scelta sull'opera finale e sul soggetto che dovrà realizzarla avvenga attraverso percorsi obbligati.

2.2 LA PROCEDURA ORDINARIA

Nel primo capitolo sono stati analizzati i principali piani di infrastrutture di trasporto che si sono susseguiti a partire dai primi decenni del secolo scorso. In questa sede non si può prescindere dall'affrontare i tratti salienti della radicale riforma della disciplina nazionale degli appalti pubblici, avviata dalla legge Merloni n. 109/1994, proseguita dalla legge n. 216/1995 (c.d. Merloni bis) e dalla legge n. 415/1998 (c.d. Merloni ter), nonché da ultimo dal Codice degli Appalti.

Lo schema generale delle norme in materia si ispira in misura rilevante alla normativa comunitaria, anche in relazione al doveroso rispetto giuridico che si deve ai principi posti dalla legislazione europea, oltre che dalle direttive di regolazione diretta della materia degli appalti.

A ben vedere, tuttavia, la base giuridica per interventi normativi comunitari in tale settore non è rinvenibile in modo esplicito nei Trattati, ma va ricavata indiretta-

mente da vari principi: da un lato in tema di riavvicinamento delle legislazioni (art. 94 Trattato CE); dall'altro in tema di libera circolazione delle merci (per gli appalti di forniture) e di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi (per gli appalti di lavori e di servizi). La realizzazione di tali libertà implica "un coordinamento delle procedure nazionali di aggiudicazione degli appalti pubblici fondato sulle norme che disciplinano queste tre libertà e sui principi che ne derivano, quali principi di parità di trattamento, di cui il principio di non discriminazione è solo un'espressione specifica, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza, nonché su un'effettiva concorrenza per l'aggiudicazione degli appalti pubblici"⁴³.

Esaminando in poche righe le novità introdotte dalla Merloni e riprese dal Codice dei contratti pubblici va rilevato come l'intera riforma si sia posta l'obiettivo di superare le criticità presenti nel sistema. In particolare queste riguardano: le varianti al progetto con conseguente aggravio di costi dell'opera per il committente, la scarsa definizione del progetto di massima, la carenza di elementi di esecutività utili per definire compiutamente il lavoro, l'assenza di programmazione degli investimenti nelle pubbliche amministrazioni, l'indeterminatezza delle responsabilità tra le diverse figure tecniche e politiche coinvolte nel procedimento di realizzazione delle opere.

Come già ricordato, la logica della Merloni, solo in parte superata con il nuovo Codice, è stata quella di limitare il più possibile la discrezionalità della stazione appaltante, nel timore che essa potesse agevolare ipotesi di collusione tra ammini-

43) Il principio di parità di trattamento implica che le amministrazioni, pur essendo libere di scegliere la procedura di aggiudicazione più appropriata alle caratteristiche del settore interessato e di stabilire i requisiti che i candidati devono soddisfare durante le fasi della procedura, debbano garantire che la scelta del candidato avvenga in base a criteri obiettivi il principio di trasparenza garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una gara; mentre per il principio di proporzionalità le amministrazioni devono adottare provvedimenti necessari ed adeguati in relazione all'obiettivo, evitando di fissare requisiti professionali o finanziari sproporzionati rispetto all'oggetto della gara; infine il principio del mutuo riconoscimento implica che lo Stato nel cui territorio la prestazione è fornita deve accettare le specifiche tecniche, i controlli, i titoli e i certificati prescritti in un altro Stato nella misura in cui questi siano riconosciuti equivalenti a quelli richiesti dallo Stato membro destinatario della prestazione. (Corte di giustizia, sent. 25 aprile 1996) il principio di trasparenza garantisce condizioni di concorrenza non falsate ed esige che le amministrazioni rendano pubblica, con appropriati mezzi di pubblicità, la loro intenzione di ricorrere ad una gara; mentre per il principio di proporzionalità le amministrazioni devono adottare provvedimenti necessari ed adeguati in relazione all'obiettivo, evitando di fissare requisiti professionali o finanziari sproporzionati rispetto all'oggetto della gara; infine il principio del mutuo riconoscimento implica che lo Stato nel cui territorio la prestazione è fornita deve accettare le specifiche tecniche, i controlli, i titoli e i certificati prescritti in un altro Stato nella misura in cui questi siano riconosciuti equivalenti a quelli richiesti dallo Stato membro destinatario della prestazione. Per ulteriori approfondimenti sull'argomento si consigliano i seguenti studi: F. Mastragostino, *Il nuovo ordinamento dei lavori pubblici*, Giappichelli editore, Torino, 2001; A. Mari, *Le infrastrutture in Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè editore, Milano, 2001; R. Villata, *L'appalto di opere pubbliche*, Cedam, Padova, 2004.

strazione e imprese partecipanti alla gara, come era drammaticamente emerso con lo scandalo di Tangentopoli. Nel caso delle varianti in corso d'opera è stato stabilito, ad esempio, che queste potessero essere realizzate solo previa consultazione del progettista e del direttore dei lavori, ed esclusivamente qualora ricorressero motivi ben definiti fra cui:

“a) esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; b) cause impreviste e imprevedibili accertate nei modi stabiliti dal regolamento di attuazione, o per l'avvenuta impossibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale; c) nei casi previsti dall'art. 1664, sec. comma, del cod. civ.; d) per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto e in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione”⁴⁴.

Il processo di riforma avviato con la legge Merloni ebbe (come prevedibile, n.d.a.) l'effetto di aumentare i tempi e i costi della burocrazia. Il Codice dei contratti pubblici, con cui è stato dato recepimento alla direttive comunitarie nn. 17/2004⁴⁵ e 18/2004, rispettivamente in materia di procedure di aggiudicazione nei settori speciali e ordinari, tiene conto della disciplina previgente ma cerca di attenuare alcune delle rigidità della legge 109/94.

Tra le norme di maggior rilievo si segnala, accanto al progressivo abbassamento delle soglie di applicazione della normativa comunitaria⁴⁶, l'introduzione dell'istituto dell'avvalimento. Esso consente ad un operatore economico, per un determinato appalto, di fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi.

In tal caso sarà necessario dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che tali soggetti si assumeranno l'impegno di mettere a disposizione dell'operatore economico le risorse necessarie per far fronte all'esecuzione dell'appalto.

Altra novità rispetto ai vincoli presenti nella legge Merloni consiste nella scelta, rimessa alla stazione appaltante e non predeterminata dalla legge, tra criterio di aggiudicazione del prezzo più basso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ovviamente il sistema è rimasto molto burocratizzato e comunque vin-

44) N. Assini e P. Mantini, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

45) Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali e direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

46) Le soglie sono periodicamente determinate dalla Commissione europea e dal 1° gennaio 2008 ammontano a: 206.000 euro per gli appalti di forniture e servizi; 5.150.000 euro per i lavori pubblici; 412.000 euro per i settori esclusi (v. Regolamento n. 1422/2007 della Commissione europea del 4 dicembre 2007).

colato da una fitta rete di norme di dettaglio.

Anche in presenza di una capillare regolamentazione, che va dalla selezione degli offerenti alla esecuzione del contratto, non sono tuttavia mancate questioni interpretative relative alla delimitazione soggettiva e oggettiva presente nel Codice degli appalti. La questione risulta più dettagliatamente illustrata nel box I.

BOX I - DELIMITAZIONE SOGGETTIVA, OGGETTIVA E TIPOLOGIE DI PROCEDURA NELLA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Una delle prime questioni sorte con l'adozione del Codice degli appalti, ha riguardato l'individuazione dei soggetti obbligati dalla legge a seguire le regole previste dal codice per la stipula di un contratto di appalto pubblico avente per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

La questione riguarda chiaramente sia le stazioni appaltanti che gli operatori economici. Secondo l'art. 1 della dir. 2004/18 il termine operatore economico è utilizzato in modo esemplificativo, comprendendo l'imprenditore, il fornitore e il prestatore di servizi che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti o servizi.

Per quanto riguarda le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi della direttiva, si intendono: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali e gli organismi di diritto pubblico.

Questi ultimi sono quei soggetti che, pur formalmente privati, sono sostanzialmente sottoposti ad un controllo pubblicistico e perseguono un interesse pubblico.

Per quanto riguarda la delimitazione oggettiva della materia, l'art. 53 del d.lgs. n.163/2006 ha stabilito che i lavori pubblici possono essere realizzati esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione. Nel caso di appalti pubblici di lavori, la determinazione a contrarre stabilisce, motivando, se il contratto ha ad oggetto: "la sola esecuzione; la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice o, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice"⁴⁷.

La fase della scelta del contraente può seguire la procedura aperta (corrispondente alla vecchia fattispecie dell'asta pubblica), ristretta (ex licitazione privata) e negoziata (ex trattativa privata). La procedura aperta si sostanzia in un procedimento mediante il quale la P.A. indice una gara fra diverse ditte, mediante appositi avvisi, con cui rende noti l'oggetto e le condizioni del contratto a cui intende addivenire. Nella procedura ristretta possono partecipare solo le imprese che, dopo averne fatto regolare domanda, siano state espressamente invitate dall'amministrazione committente.

Il procedimento inizia con la pubblicazione di un bando che richiede agli aspiranti di dimostrare il possesso dei requisiti individuati come essenziali. Dopo la presentazione della domanda la P.A. potrà individuare le imprese da invitare alla procedura e successivamente il contraente che

47) N. Assini e P. Mantini, op. cit., pp.1002 ss.

abbia presentato l'offerta migliore.

La procedura negoziata, oggi, costituisce un'ipotesi di applicazione eccezionale, giacché si caratterizza per un'elevata discrezionalità dell'amministrazione relativamente alla scelta dei soggetti con cui trattare ed alle modalità di valutazione delle offerte nonché all'assenza di automatismi nell'aggiudicazione.

Gli artt. 56 e 57 del Codice dei contratti pubblici, recependo gli artt. 30 e 31 della direttiva 18/2004 CE, disciplinano le ipotesi tassative in cui è possibile fare ricorso alla procedura negoziata con o senza pubblicazione del bando di gara.

Infine, tra le nuove procedure di affidamento dei contratti pubblici, l'art. 58 del Codice recepisce l'art 29 della direttiva 18/2004 relativo al dialogo competitivo. È una procedura nella quale "la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi alla stessa, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte". Il candidato che risulterà aver presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa si aggiudicherà la gara indetta. Si segnala che il ricorso al dialogo competitivo per lavori è consentito solo previo parere del Consiglio dei lavori pubblici e comunque sono esclusi i lavori relativi a infrastrutture strategiche.

48) Le stazioni appaltanti possono aggiudicare i contratti tramite procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara, quando, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta o di un dialogo competitivo, tutte le offerte presentate si siano rilevate irregolari, o inammissibili o nel caso di appalti pubblici di lavori, per lavori realizzati unicamente a scopo di ricerca, sperimentazione o messa a punto, e non per assicurare una redditività o il recupero dei costi di ricerca e sviluppo. Diversamente non sarà necessario ricorrere alla previa pubblicazione di un bando di gara qualora in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta non sia stata presentata nessuna offerta o nessuna offerta appropriata. È ammessa altresì qualora per ragioni di natura tecnica o artistica ovvero attinenti alla tutela di diritti esclusivi, il contratto possa essere affidato unicamente ad un operatore economico determinato oppure quando l'estrema urgenza risultante da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non è compatibile con i termini imposti per la pubblicazione del bando di gara.

2.3 LA PROCEDURA "STRAORDINARIA": LA LEGGE OBIETTIVO

In risposta ai cronici ritardi strutturali che da sempre accompagnano in Italia la realizzazione di opere pubbliche, il legislatore nazionale nel 2001, come è noto, decide per alcune infrastrutture strategiche di redigere un'apposita procedura, al fine di fornire concertazione e tempi certi alla realizzazione delle opere pubbliche. Nasce così la Legge Obiettivo, la cui adozione mira a ridurre il gap infrastrutturale dell'Italia rispetto al resto d'Europa. Tutto ciò attraverso un meccanismo normativo che, selezionando un certo numero di opere considerate strategiche, attivasse risorse e definisse procedure "straordinarie", con il fine di accelerare il processo di progettazione e di realizzazione.

Dietro la Legge Obiettivo vi era quindi una filosofia secondo la quale l'emergenza

infrastrutturale del Paese richiedesse due livelli legislativi: uno per le opere strategiche con una normativa “speciale”; l’altro soggiacente alla legislazione ordinaria (prima la legge 109/94, oggi il D. Lgs. 163/06).

Scopi di tale nuova normativa erano: intervenire sui meccanismi decisionali, sui tempi e le procedure di approvazione dei progetti e sui tempi e le procedure di gara e di affidamento dei lavori, puntando su una centralizzazione del processo decisionale attraverso una forte responsabilizzazione dell’esecutivo, sia in fase normativa che gestionale e al tempo stesso introducendo meccanismi di negoziazione preventiva fra amministrazione centrale e Regioni al fine di pervenire ad una scelta condivisa, quale preconditione politica della realizzazione dell’intervento; concentrare le fasi di progettazione e di realizzazione in un unico soggetto favorendo il ricorso allo strumento dell’appalto integrato; accelerare i tempi di affidamento e di realizzazione, favorendo il ricorso a contratti di concessione di costruzione e gestione; intervenire sulla struttura dell’offerta, favorendo la crescita e il ruolo delle grandi imprese di costruzione attraverso l’affidamento della realizzazione delle opere strategiche ad un general contractor (contraente generale); puntare su una forte integrazione tra finanziamento pubblico e finanziamento privato facilitando l’accesso di promotori privati.

L’articolo 1 della Legge 443 stabilisce che il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, 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. Precisa in seguito che a tali opere è conferita priorità assoluta e che per le stesse sono stabiliti tempi e costi certi.

Come ivi accennato, i principi chiave della Legge Obiettivo possono essere individuati nella Concertazione, ovvero in una procedura finalizzata a coordinare gli interventi dei diversi (numerosi) soggetti che partecipano alla realizzazione di un’opera pubblica⁴⁹ e in Vincoli temporali stringenti, dunque in precise scadenze temporali che presiedono alle diverse fasi di realizzazione di un’opera pubblica.

Il programma previsto dalla Legge Obiettivo richiede l’interazione di molteplici Amministrazioni pubbliche, fra le quali tuttavia rivestono un ruolo particolarmente attivo il Ministero dell’Economia e delle Finanze e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

49) Organo che svolge, tra l’altro, attività di consulenza fornendo valutazioni sulle diverse opere, avendo a riferimento alcuni parametri fra cui la loro fattibilità, la compatibilità con altre infrastrutture, la loro ricaduta in termini economici sociali per le zone interessate.

Il primo (Ministero dell'Economia e delle Finanze) opera prevalentemente attraverso tre soggetti: l' UVAL (Unità di valutazione)⁵⁰, l'UVER (Unità di verifica)⁵¹ e l'UFP (Unità tecnica di finanza di progetto)⁵², il secondo (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) opera invece prevalentemente attraverso la "Struttura tecnica di missione"⁵³.

La Legge Obiettivo, essendo una legge delega al Governo, necessitava di provvedimenti successivi di attuazione. Nel corso degli anni, per altro verso la sua formulazione iniziale, ha subito diverse modifiche alcune ancora in corso.

Alcune di queste hanno interessato l'intero riordino dell'assetto costituzionale italiano in una rivisitata divisione delle competenze fra Stato e Regioni. Nello specifico si fa riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha segnato una forte innovazione rispetto a quella che era la logica del passato, ridisegnando le materie di competenza statale e quelle di competenza regionale. E quindi, individuando con l'art. 117, tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, quelle relative ai porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione, specificando altresì che "nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato", abbia posto all'attenzione del Governo la necessità di sbrigliare un nuovo problema e cercare di ridefinire l'attuazione di una previsione costituzionale.

Da ultimo la sua struttura sembra inevitabilmente destinata a mutare per effetto della riforma operata dalla legge quadro di riforma federale legge n. 42 del 9 mag-

50) Tale lavoro è condotto con particolare riferimento alle opere caratterizzate da una maggiore complessità. Si fa in particolare riferimento a quelle opere realizzate con finanziamenti della Comunità Europea o a quelle in cui diverse amministrazioni interessate richiedono congiuntamente un'istruttoria. L'UVAL svolge un importante ruolo di consulenza anche nei confronti del CIPE.

51) Unità deputata alla verifica dell'osservanza dei parametri e delle modalità di spesa concetti la realizzazione di progetti infrastrutturali. Il ruolo dell'UVER risulta fondamentale per la rimozione degli ostacoli destinati a rallentare le procedure di realizzazione di un'opera pubblica.

52) Si tratta di una struttura molto agile composta da 15 esperti provenienti dal settore pubblico o privato e deputata al reperimento di finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche. Il suo compito è quello di fornire alle Pubbliche Amministrazioni adeguati strumenti teorico-pratici per il reperimento e la gestione di capitali privati o di fondi provenienti da Enti locali o società pubbliche o partecipate.

53) Ai sensi dell'art. 2 comma 3 lett. a) del d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190, oggi integralmente trasfuso nel d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici), la Struttura tecnica di missione è composta da dirigenti delle pubbliche amministrazioni, da tecnici individuati dalle Regioni o Province autonome territorialmente coinvolte, nonché, sulla base di specifici incarichi professionali o rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, da progettisti ed esperti nella gestione di lavori pubblici e privati e di procedure amministrative. Alla struttura sono stati affidati molteplici compiti in materia di controllo e gestione, controllo e monitoraggio delle attività progettuali e di realizzazione delle opere, anche attraverso il supporto di eventuali commissari ad acta.

54) Sei mesi che debbono intercorrere dalla consegna del progetto preliminare al MIT fino all'approvazione del Cipe e in ulteriori sette mesi il periodo che deve portare all'approvazione del progetto definitivo.

gio 2009, con cui saranno modificati gli equilibri fra Stato, Regioni ed Enti locali. Ci sono state, poi, importanti pronunce ad opera del Giudice delle Leggi alle quali si rinvia e successivi provvedimenti normativi fra cui alcuni DPEF che ne hanno ampliato e in parte corretto l'impostazione iniziale.

BOX II - LA SENTENZA 303/03

Il combinato disposto delle norme contenute nella Legge Obiettivo in relazione alla rivisitazione del Titolo V della Costituzione, aveva determinato l'instaurarsi di una situazione destinata a creare non pochi problemi di conflittualità Stato-Regioni. Conflittualità che ha avuto il suo naturale sbocco in diversi ricorsi alla Corte Costituzionale, ad opera delle Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, e della Provincia autonoma di Trento; la Consulta, con sentenza n. 303/2003, ha cercato di sbrigliare la problematica.

Bisogna dunque sottolineare come la sentenza in questione abbia sostanzialmente rafforzato la competenza legislativa statale dell'art. 117 della Costituzione. Infatti, rigettando in larga parte i ricorsi proposti, ed accogliendoli solo per aspetti residuali in rapporto alla Legge Obiettivo, la Consulta ha cercato di specificare come, in realtà, con il così detto "principio dell'intesa", lo Stato debba certamente, per poter produrre la totalità dei propri effetti, trovare un'intesa con le Regioni interessate alle opere individuate con la legge obiettivo; allo stesso tempo però, ha sottolineato una volta per tutte che deve essere la legge dello Stato ad "organizzare e regolare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale".

Ciò significa altresì che opere di eminenza strategica, individuate dalla legge 443 e successive, siano legittimate ad essere sotto la sovrintendenza statale.

2.4 OPPORTUNITÀ E CRITICITÀ DELLA LEGGE OBIETTIVO

Come emerso la Legge Obiettivo è il frutto di lunghe riflessioni politiche nate dalla volontà di porre rimedio alle strozzature esistenti nel modello di affidamento degli appalti disciplinato dalla legge 109 del 1994.

L'idea di anticipare alla fase della progettazione preliminare la VIA o le valutazioni dei diversi enti e soggetti interessati all'opera è stata adottata allo scopo di semplificare molteplici passaggi burocratici. Nel contempo la previsione secondo cui l'approvazione da parte del CIPE segna la fine del processo autorizzativo sancisce un punto fermo nelle procedure di affidamento degli appalti.

Al tempo stesso la concentrazione dei poteri in capo al Ministero delle Infrastrutture che coordina e diventa il soggetto propulsore, collettore e responsabile del successo dell'operazione, ovvero la riduzione della Conferenza di servizi ad organo consultivo e non decisionale, nonché, infine, la concentrazione nel Cipe di tutte le operazioni autorizzative, sono tutte misure tese a garantire certezza nei tempi e nei costi delle opere⁵⁴.

Parimenti, infine, la possibilità di affidare la realizzazione dell'opera già dall'approvazione del progetto preliminare attraverso l'individuazione di un concessionario o di un contraente generale oppure a partire dal progetto definitivo attraverso lo strumento dell'appalto integrato, nonché di accelerare i tempi di realizzazione attraverso lo strumento della concessione di costruzione e gestione, rappresentano strumenti volti a ridurre i costi della macchina statale per una più efficiente allocazione di risorse pubbliche.

Sempre per garantire fluidità e speditezza al procedimento sono state adottate una serie di nuove norme sul contenzioso tese ad evitare che la cronica lentezza del nostro sistema giudiziario potesse contribuire a rallentare il percorso di realizzazione delle opere pubbliche.

Con la Legge Obiettivo si cercava in altri termini di comporre un sistema astratto di norme che migliorasse in via generale il sistema di affidamento degli appalti.

Se questo era tuttavia l'intento dichiarato, da subito la Legge Obiettivo e in via generale il sistema di programmazione e realizzazione di opere strategiche delineava importanti criticità: il problema dell'identificazione nella ricostruzione dell'oggetto stesso della Legge Obiettivo, ovvero nell'identificazione dell'insieme di opere che delle facilitazioni procedurali e in parte del finanziamento straordinario non riuscivano ad essere all'altezza delle aspettative, nel contempo emergevano problematiche legate ai costi al controllo, al dialogo con gli Enti Locali, aspetti in molti casi ancora irrisolti.

2.4.1 Il Problema dei controllori

Tra i fattori critici che si presentano nella realizzazione di opere strategiche certamente uno dei più importanti è rappresentato dal tema dei controlli.

Nella sua versione originaria la Legge Obiettivo, pur disciplinando molteplici aspetti connaturati alla realizzazione di un'opera, trascura di regolamentare quelli relativi al controllo ed al monitoraggio dei lavori (aspetto poi recuperato con l'adozione del successivo d.lgs attuativo 190 del 20 agosto 2002, n.190).

Con "il senno del poi", atteso il fatto che la carenza e disomogeneità dei dati rappresenta uno dei fattori di maggiore criticità nel successo della Legge Obiettivo, appare paradossale come questa priorità fosse stata del tutto trascurata nell'articolo istitutivo della legge 443/2001.

In realtà, il problema non nasce dall'assenza di soggetti incaricati, che al contrario sono molteplici, ma dal loro coordinamento.

Sono infatti deputati a monitorare l'esecuzione di un'opera, a raccogliere i dati ad essa inerenti, ad elaborare, riorganizzare, illustrare le informazioni il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), l' UFP (Unità tecnica di Finanza di progetto, organo del Ministero dell'Economia e delle Finanze), il NUCLEO TECNICO DI VALUTAZIONE (altro organo del Ministero dell'Econo-

mia e delle Finanze, che raccoglie il soppresso nucleo di valutazione e nucleo Ispettivo istituiti rispettivamente presso i Ministeri del Tesoro e del bilancio), la STRUTTURA TECNICA DI MISSIONE (organo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), il COMITATO DI COORDINAMENTO PER L'ALTA SORVEGLIANZA DELLE GRANDI OPERE (organo istituito con Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero della Giustizia e con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per il monitoraggio della attività imprenditoriale legata alla realizzazione di un'opera pubblica da eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa), l'OSSERVATORE DEI LAVORI PUBBLICI, a sua volta sottoposto alla supervisione dell'AUTORITÀ PER LA VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI, e che si avvale della collaborazione di:

- a. ISTAT (Istituto nazionale di Statistica);
- b. INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale);
- c. INAIL (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro);
- d. UPI (Unione Province d'Italia);
- e. ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani)⁵⁵.

Con finalità di coordinamento fra le diverse strutture, nel tempo sono state elaborate diverse procedure anche telematiche e diversi modelli di elaborazione delle informazioni. Fra questi meritano una particolare menzione il SIOPE (Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), sistema finalizzato al monitoraggio telematico delle informazioni relative ai pagamenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche, il CUP (Codice unico di progetto), in base all'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003 n. 3, ogni nuovo progetto deve essere contraddistinto da un codice che, con l'inserimento dell'infrastrutture in apposito archivio elettronico, possa garantire un più attento monitoraggio nell'esecuzione dell'opera e il MIP (Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici), sistema finalizzato al reperimento rapido di informazioni sulle politiche di sviluppo nel settore infrastrutturale. Ne emerge la complessità di un quadro caratterizzato da informazioni spesso carenti, disorganizzate e disomogenee. Si tratta di un fenomeno rilevante la cui gravità è stata più volte ribadita dalla Corte dei Conti⁵⁶.

55) È opportuno precisare che alcuni di questi soggetti non seguono soltanto il monitoraggio delle opere inserite nella Legge Obiettivo, ma più in generale tutti i contratti pubblici.

56) In risposta alla carenza di informazioni, il CIPE, nella seduta del 29 settembre 2006, a cinque anni dall'istituzione della legge, ha deliberato l'instaurazione di un tavolo tecnico incaricato di sistematizzare i dati delle rilevazioni effettuate dal Ministero delle Infrastrutture e dal CIPE e dalle diverse amministrazioni competenti. La misura, per quanto positiva, appare tuttavia tardiva e insufficiente a colmare le incertezze che ancora accompagnano le informazioni in materia. Solo a titolo esemplificativo si può accennare ad una critica della Corte dei Conti che in molti casi sottolinea che quando si fa riferimento ad opere "finanziate" in realtà si è di fronte a mere previsioni di finanziamenti che in molti casi non trovano poi riscontro in sede di liquidazione degli importi stimati.

2.4.2 La programmazione carente

Uno degli elementi caratterizzanti del settore delle opere pubbliche è rappresentato dal fatto che ogni scelta è destinata a espandere i suoi effetti nel lungo o lunghissimo periodo. Dal momento in cui si decide di realizzare un'opera a quello in cui la stessa entra a pieno regime di funzionamento passano spesso anni, il che rende molto probabile il fatto che i benefici di un'infrastruttura si estendano alle generazioni successive.

Questa visione di lungo periodo rende evidente l'importanza di adottare scelte ponderate, al fine di razionalizzare una spesa in cui lo Stato rimarrà impegnato a lungo. Da qui l'esigenza di una programmazione adeguata nel quale il percorso decisionale possa essere il frutto di un'analisi complessiva del sistema fondata su una lettura della domanda, o su di una visione strategica di riequilibrio modale o ambientale.

Si tratta di un tema condiviso dalla stessa politica che già nel 1984, con la legge n. 245 del 15 giugno 1984, affidava al Governo il compito di redigere un piano generale attraverso il quale approvare le opere inerenti i trasporti "al fine di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di coordinare ed armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano" (art. 1). Nasceva così il P.G.T. (Piano Generale dei Trasporti).

Per l'elaborazione del P.G.T. veniva costituito un Comitato interministeriale, integrato da cinque presidenti delle Regioni designati dalla conferenza permanente dei presidenti delle Regioni. Il senso del coinvolgimento regionale nasceva dall'esigenza di coordinare il Piano nazionale con quelli regionali.

Il primo P.G.T. veniva approvato con D.P.C.M. del 10 aprile 1986, e aggiornato con D.P.R. del 29 agosto 1991. Il P.G.T. attualmente in vigore, è il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001 e adottato con D.P.R. 14 marzo 2001.

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica del 2001, oltre ad indicare le linee di politica dei trasporti, ha definito le Linee guida per la redazione e la gestione dei P.R.T., "al fine di promuovere un effettivo rinnovamento nelle modalità di predisposizione dei Piani Regionali dei Trasporti (PRT), di assicurare il massimo di coordinamento con le scelte del PGT, di consentire una chiara confrontabilità tra le proposte dei vari PRT".

Il senso di una programmazione così articolata consente oltre che un'attenta lettura dei bisogni e delle esigenze dei cittadini anche un indirizzo unitario ad opera della politica su altri aspetti connessi come lo sviluppo economico, la sostenibilità, l'accessibilità, aspetti quest'ultimi tutti concretamente meritevoli di tutela.

L'entrata in vigore della Legge Obiettivo ha tuttavia stravolto il contesto pianifica-

torio di riferimento. C'è dunque da chiedersi come convivano oggi il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e la Legge Obiettivo.

Come si avrà modo di approfondire nell'ultimo capitolo di questo lavoro, la scelta della politica, complici anche il mutamento di maggioranza e l'entrata in vigore della riforma costituzionale, è stata quella di abbandonare di fatto il modello programmatico di cui al PGTL del 2001. L'impostazione della Legge Obiettivo è, infatti, in parte opposta a quella della legge 245/84. La pianificazione è di fatto superata, a favore della programmazione di opere ben determinate. Il meccanismo è semplice. Infatti l'inclusione di una determinata opera nel programma delle infrastrutture strategiche, ad opera del CIPE con la delibera n. 121/01 (per la prima applicazione) e del Governo con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, comporta automatica integrazione del piano stesso (art. 1 comma 1 l. 443/01). La libertà del Governo nell'individuazione delle infrastrutture strategiche è limitata solo dalla necessità di acquisire l'intesa delle Regioni interessate e della Conferenza Unificata e dalla necessità di "tener conto" del PGTL. Dall'altra parte la specificazione delle opere in maniera centralizzata nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) assicura una maggiore identificabilità degli interventi da realizzare e le relative responsabilità.

La possibilità di agire a briglie sciolte, se certamente offre rapidità e flessibilità di intervento, per altri versi comporta il rischio di abbandonare obiettivi strategici come il rilancio del trasporto su ferro o lo sviluppo del sud del Paese. Come si avrà modo di approfondire nel capitolo conclusivo, questi pericoli si è di fatto concretizzati.

2.4.3 Copertura finanziaria e controlli

Assieme alle disposizioni procedurali, la possibilità di accedere a finanziamenti aggiuntivi rappresenta lo strumento principale attraverso il quale il sistema della Legge Obiettivo incide concretamente sull'accelerazione nella realizzazione delle opere.

Il vantaggio di accedere a forme di finanziamento flessibili presta tuttavia il fianco al rischio di effettuare delle previsioni errate sulle entrate esterne.

In questo senso la differenza fra impresa privata e Stato sta proprio nel fatto che quest'ultimo adotta da sempre un sistema di garanzie e di controlli finalizzati ad assicurare copertura finanziaria per tutti gli interventi pubblici.

Né sia il fatto che sul piano dei finanziamenti la strategia del CIPE in sede di approvazione si scontra con l'attitudine più restrittiva della Corte dei Conti in sede di controllo contabile. Il CIPE infatti ha spesso approvato opere per le quali la progettazione preliminare non è in grado di individuare le fonti di finanziamento per fabbisogni residui rilevanti.

In questo modo possono essere assegnate comunque le risorse necessarie per completare la progettazione definitiva, verificando successivamente l'effettiva copertura finanziaria per la costruzione. Questo comportamento potrebbe essere giustificato, dal punto di vista strettamente formale, in quanto con l'approvazione del preliminare e lo stanziamento del finanziamento per il progetto definitivo non si giunge ancora all'assunzione di alcun impegno di spesa giuridicamente vincolante in merito alla successiva realizzazione. Tale impegno, almeno nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice, sorge nel momento in cui viene approvato anche il progetto definitivo⁵⁷. È così possibile accelerare la fase progettuale e portare avanti il procedimento, senza però impegnare risorse per il futuro, che possono così essere agevolmente dirottate verso la realizzazione di altri progetti ad uno stadio più avanzato o che richiedono un minore sforzo finanziario. Detta maggiore flessibilità si scontra con l'assenza di garanzie finanziarie circa la possibilità di proseguire nell'iter realizzativo delle opere progettate.

L'impostazione della Corte dei Conti, delineatasi in due recenti delibere⁵⁸, segue una logica diversa. La Corte ha rifiutato il visto di legittimità in relazione a due delibere del CIPE che, approvando un progetto preliminare in cui non risultavano definite le fonti di finanziamento per gran parte del valore delle opere stesse, assegnava comunque un contributo a valere sul fondo della Legge Obiettivo per completare la progettazione definitiva. L'orientamento della Corte dei Conti fa perno su una visione più ampia del prudente utilizzo delle risorse dell'erario. Ad avviso della Corte la predisposizione di progettazioni definitive, in assenza di una ragionevole valutazione sulla realizzazione effettiva dell'opera (in quanto le fonti di finanziamento sono incerte), può potenzialmente procurare un danno per l'erario. La Corte infatti sottolinea il rischio di obsolescenza delle progettazioni definitive laddove non si giunga poi alla rapida realizzazione dell'opera. Sottesa all'impostazione della Corte è la visione del CIPE quale organo tecnico a composizione politica, al quale da un lato spetta il compito di allocare risorse scarse fra molteplici obiettivi (attività questa di matrice politica), ma dall'altro è un organo cui si chiede di decidere sulla base di elementi tecnici (es. l'individuazione della copertura

57) Nella Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche del 2009 il CIPE addirittura auspica un sistema di individuazione delle risorse che permetta di posticipare la fase di definizione addirittura al momento dei singoli "tiraggi di cassa" delle singole opere. Andrebbero tuttavia distinte due diverse ipotesi. Nel caso dell'affidamento mediante concessione di costruzione e gestione, l'affidamento avviene sulla base del progetto preliminare (art. 177 comma 2 Codice), e l'eventuale successiva approvazione del progetto definitivo ad opera del CIPE deve valutare l'adeguatezza dell'opera rispetto a tutte le prescrizioni delle amministrazioni coinvolte. Rispetto ad un progetto redatto a regola d'arte, l'amministrazione non potrebbe rifiutare l'approvazione sulla base dell'assenza di finanziamenti per la costruzione, senza incorrere in responsabilità contrattuale nei confronti del concessionario che ha redatto il progetto definitivo.

58) Corte dei conti, Sez. contr., deliberazione n. 3/2008/P e n. 18/2008/P.

finanziaria, ma un discorso simile potrebbe farsi in relazione allo stralcio di lotti non funzionali) che devono essere dotati di un minimo grado di attendibilità. In altri termini la Corte fissa una linea di confine fra il carattere di programmazione politica del PIS e quello di programmazione tecnico-finanziaria alla base dell'attività valutativa del CIPE.

Nell'individuazione dei finanziamenti disponibili vanno naturalmente ricompresi sia i finanziamenti pubblici che i capitali resi disponibili dai privati, nell'ottica del partenariato pubblico-privato.

2.4.4 Il potenziale conflitto con gli Enti Locali

Come si è visto il sistema della Legge Obiettivo punta ad una decisa centralizzazione delle scelte programmatiche relative alle infrastrutture strategiche. Questo accentramento è stato avallato dalla Corte Costituzionale in considerazione della valenza extra-territoriale che tali infrastrutture hanno e che quindi possono giustificare uno spostamento verso i livelli di governo superiori delle competenze amministrative e, di conseguenza, legislative (vedi supra box II).

La centralizzazione in fase di programmazione (temperata dall'intesa della conferenza unificata sull'inserimento delle opere nel PIS) si estende anche in quella di approvazione dell'opera. Se è vero che le Regioni e Province autonome interessate dall'opera sono rappresentate nel CIPE chiamato a pronunciarsi sul progetto preliminare e quello definitivo e concorrono alla formazione della maggioranza, il dissenso di tali organismi non ha valore ostativo dell'opera⁵⁹. Ma soprattutto non sono coinvolti, se non in maniera indiretta, gli altri Enti Locali (Provincia e soprattutto Comuni) che possono essere toccati dalla realizzazione dell'opera.

Spesso tuttavia l'opposizione più forte nei confronti della realizzazione dell'opera è rappresentata proprio da questi attori, che subiscono la parte più consistente dei costi territoriali dell'opera e godono in scarsa misura dei relativi benefici (soprattutto nel caso di infrastrutture a rete e di interconnessioni). Proprio per limitare l'effetto Nimby (Not In My Back Yard), ovvero il rischio che nessuna comunità locale accetti la costruzione di un'opera che apporta benefici per comunità più estese, ma che produce costi concentrati, potrebbe avere senso una più ampia partecipazione di questi soggetti alla fase progettuale, al fine di ridurre poi l'opposizione nella fase realizzativa. Ad oggi le Regioni che partecipano al CIPE nella fase di progettazione si pronunciano "sentiti i Comuni" nel cui territorio si realizza l'opera, ma la gestione del dissenso locale è lasciata al libero apprezzamento della regione.

59) L'art. 165 comma 6 del Codice degli Appalti delinea un procedimento speciale in caso di dissenso della Regione o Provincia interessata dall'opera, che può concludersi con una decisione del Consiglio dei Ministri che supera il dissenso della Regione, anche in relazione ad opere di carattere regionale.

Successivamente all'approvazione del progetto preliminare gli Enti Locali vengono coinvolti nella Conferenza di Servizi istruttoria chiamata valutare la progettazione definitiva, ma le proposte svolte in questa sede incontrano il limite della "compatibilità" rispetto alle indicazioni vincolanti contenute nella progettazione preliminare⁶⁰.

Il rischio di opposizione delle comunità locali, infatti, non va sottovalutato e può comportare un notevole innalzamento dei costi. Nonostante la Legge Obiettivo punti ad una decisa centralizzazione delle competenze decisionali in merito all'opera, gli ostacoli, giuridici e non, che possono essere innalzati dalle comunità locali possono produrre un notevole aggravio dei costi e dei rischi di realizzazione dell'opera. Questi rischi non sono peraltro posti a carico dell'aggiudicatario o del contraente generale (se non nei limiti dell'opposizione alle procedure espropriative) e quindi vengono a ripercuotersi direttamente sulla collettività (sottoforma di contenzioso e penali da corrispondere alle ditte esecutrici).

2.4.5 Flessibilità o rigidità?

Nel confronto fra la normativa italiana e quella dei principali partners europei si coglie immediatamente la rigidità che contraddistingue il nostro sistema. La storica normativa sugli appalti, oggi trasfusa nel Codice degli Appalti pubblici, presenta da sempre un elevato livello di regolamentazione o burocratizzazione, che non si riscontra in nessun altro Paese Europeo.

Il senso di una così elevata burocratizzazione è lo specchio di una sfiducia di fondo che contraddistingue la nostra macchina statale, ritenuta da sempre incapace di resistere alle seduzioni della corruzione. Se, infatti, molti Stati europei hanno introdotto sistema di aggiudicazioni trasparenti, fondati su procedure ad evidenza pubblica, in risposta alle crescenti esigenze di concorrenza transnazionale, il nostro da molto tempo si avvale di tali strumenti per finalità completamente differenti.

Questo elemento di sfiducia nelle nostre amministrazioni è probabilmente alla base dell'art. 58 del Codice degli appalti che espressamente esclude l'applicabilità del dialogo competitivo per tutte le opere previste dal PIS.

Il dialogo competitivo, presente in moltissimi Paesi Europee nasce proprio per dare strumenti di selezione delle opere di maggiore complessità ed in cui è possibile valutare le diverse soluzioni proposte dal mercato per la soluzione di bisogni complessi. Se è vero che la Legge Obiettivo ed il decreto attuativo sono stati emanati in epoca anteriore a quella del Codice degli Appalti, che ha recepito tale nuova

60) Anche in presenza di una volontà politica favorevole ad un adattamento del progetto, dunque, le indicazioni vincolanti approvate dal CIPE non potrebbero essere modificate, senza il rischio di incorrere in un contenzioso con l'aggiudicatario, nell'ipotesi in cui l'affidamento avvenga direttamente sulla base del progetto preliminare.

procedura, in sede di coordinamento delle due discipline si è deciso di mantenere esclusivamente il ricorso alla procedura ristretta. In realtà, come visto in altre esperienze, il dialogo competitivo nasce proprio per dare strumenti di valutazione più incisivi nell'affidamento di opere complesse con una maggiore flessibilità nel valutare la componente progettuale e quella realizzativa.

Le motivazioni di questa esclusione, che stride rispetto alle esperienze di altri Paesi, risiede probabilmente nella centralità che assume la progettazione preliminare per la valutazione politica, amministrativa e finanziaria dell'opera da parte del CIPE. Il dialogo infatti non si svolge su un progetto preliminare, ma solo su un'illustrazione dei bisogni e delle necessità che l'amministrazione intende soddisfare. Questo fa sì che nella prima fase del dialogo, quella in cui i partecipanti propongono all'amministrazione le possibili soluzioni, possa aversi una molteplicità di progettazioni, che tuttavia non assurgono al dettaglio della progettazione preliminare. Successivamente, quando il dialogo è concluso, è la stazione appaltante a dover valutare complessivamente le diverse soluzioni esecutive proposte e la conclusione della procedura comporta direttamente l'affidamento del lavoro. Nella struttura della procedura non c'è posto per una valutazione "esterna" della fase progettuale scissa dall'affidamento del lavoro. In altri termini l'intervento del CIPE (e del MIT in fase istruttoria) introduce un elemento di rigidità e centralizzazione decisionale che potrebbe risultare in contrasto con la flessibilità tipica del dialogo.

IL FINANZIAMENTO PRIVATO QUALE SOLUZIONE PER L'INEFFICIENZA DELLA SPESA*

* Il presente capitolo è a cura di Alfonso Siano ed è stato redatto traendo spunto da una serie di articoli e manuali. Meritano particolare menzione: ABI, (2006), *Il finanziamento delle opere pubbliche in Italia. Profili problematici e proposte per lo sviluppo del project financing*; Baccolini R, Baldini D., (2006), *Il project finance in Italia*; Baccolini R., Baldini D., Doughy A., Salizzoni G., (1998), *Le relazioni difficili: progetti pubblici e risorse private*; Cerritelli M., (2008), *La realizzazione di un'opera pubblica in leasing: disciplina e casi di successo*; Gatti S., (1999), *Manuale di Project Finance*; Gatti S., Capizzi V., (2002), *Il project finance: la valutazione della fattibilità economico finanziaria, il processo di gestione dei rischi*; Martinelli L., (2009), *Progetti di profitto*; Ruozi R., Caselli S., Gatti S., Monferrà S., (1997), *Il leasing nel project finance*; Santececca D., (2008), *Semplificazione delle procedure per l'intervento di soggetti privati nella realizzazione di opere pubbliche (audizione presso la Camera dei Deputati, VIII Commissione)*; Spinelli D., Vecchia P.L., (2007), *Opere pubbliche: le nuove modalità di realizzazione*; Vadalà S., *Il project financing per le infrastrutture pubbliche locali: considerazioni economiche e tecniche di applicazione*; Vinter G.D., (1994), *Project Finance*.

3.1 IL FINANZIAMENTO DELLE OPERE PUBBLICHE: APPROCCIO TRADIZIONALE O INNOVATIVO? DA OPERA PUBBLICA A PROGETTO PUBBLICO

L'elevato livello di indebitamento pubblico dell'Italia e la recente crisi dei mercati finanziari internazionali hanno indotto gli istituti bancari ad introdurre parametri molto più selettivi nei criteri di concessione del credito, introducendo nel sistema di finanziamento dei lavori un potenziale freno alla realizzazione di opere pubbliche. Sotto il profilo dei finanziamenti, la crisi finanziaria internazionale si inserisce, oltretutto, su un contesto di investimenti privati scarsamente diffuso, per una serie molteplice di concause fra le quali un peso non trascurabile ha l'utilizzo di tecniche finanziario-gestionali poco efficienti.

La diffusa convinzione che i soldi pubblici siano soldi di tutti, senza costo, può generare inefficienze e sprechi e, in relazione alle mutate esigenze di reperimento di quote sempre più consistenti di capitale privato, l'approccio in cui la realizzazione dell'opera è enfatizzato rispetto alla gestione e in cui il privato è relegato al ruolo di mero esecutore, si rivela oggi ancora più inadeguato.

Se quindi economie post-belliche, monopoli naturali, mercati poco diversificati impongono che la Pubblica Amministrazione soddisfi direttamente i bisogni dei cittadini, al crescere del benessere collettivo, all'aumentare della complessità dei servizi richiesti ed in presenza di operatori privati in grado di gestire tali servizi a costi inferiori, la Pubblica Amministrazione potrebbe essere chiamata a ridurre il proprio intervento nell'economia ritornando al ruolo che le è maggiormente proprio di interprete dei bisogni collettivi e di controllore dei servizi erogati per soddisfarli.

L'approccio tradizionale può avere caratteri di negatività sia per la pubblica amministrazione che per i privati⁶².

È negativo per la prima perché, come visto nel caso dell'Alta Velocità, ha prodotto un lievitare di costi e favorito comportamenti distorsivi. Si pensi, ad esempio, alle varianti in corso d'opera: nate per tutelare il privato da una carente progettazione della Pubblica Amministrazione, sono talvolta divenute strumenti nelle mani del privato per far lievitare il costo dell'opera ed il proprio tornaconto. Il risultato per i cittadini è che si ritrovano con consuntivi moltiplicati rispetto ai preventivi e con una gestione pubblica del bene che, quando presente, nella maggioranza dei casi è non professionale ed approssimativa.

Ma tale impostazione si è rivelata controproducente per gli stessi operatori priva-

62) Si pensi ad esempio ai grandi nomi francesi attivi nella gestione del ciclo delle acque, che oggi realizzano e gestiscono impianti di trattamento acque o desalinizzatori in tutto il mondo, avendo sviluppato un know how molto più competitivo rispetto a quanto presente nel panorama italiano (tipicamente o meri realizzatori o meri gestori, per di più locali e non in grado di esportare la propria esperienza all'estero).

ti che, concentrati unicamente sulla realizzazione dell'opera, hanno perso terreno rispetto ai competitors esteri che intanto maturavano significative esperienze nella progettazione, esecuzione e gestione dell'opera⁶².

Inoltre, l'approccio tradizionale in cui l'Amministrazione individua i bisogni e progetta l'opera ed il soggetto privato la realizza e, talvolta, la gestisce, separando la fase progettuale da quella realizzativa, può non consentire quei recuperi di efficienza che sarebbero possibili solo con un approccio integrato. Infatti la Pubblica Amministrazione spesso non dispone né del know-how né delle esperienze realizzative del privato, di cui sarebbe auspicabile si tenga conto già nella fase progettuale per ottenere un risparmio di costi.

Infine nell'approccio tradizionale il costo e, se vogliamo, le inefficienze dell'opera ricadono sulla collettività amministrata in modo generalizzato tramite la fiscalità generale e questo aspetto induce una minore attenzione sui costi dell'opera.

Aumento dei costi e dei tempi di realizzazione, comportamenti distorsivi, inefficienze, mercati più maturi in cui si affacciano operatori in grado di soddisfare bisogni complessi, necessità di competizione internazionale, impongono di guardare con occhi nuovi al problema e di risolverlo con strumenti innovativi: occorre quindi passare dalla realizzazione delle opere alla gestione di progetti.

Per poter far ciò occorre considerare il progetto nel suo complesso, estraendo dallo stesso sia una equa redditività per il privato che un servizio di qualità superiore per la collettività.

Un tale approccio implica un più profondo coinvolgimento del privato nelle fasi di progettazione, realizzazione e gestione dell'opera, che dovrà soddisfare predeterminati requisiti di *performance*. Alla Pubblica Amministrazione è lasciata l'identificazione, su base non esclusiva, del bisogno pubblico, la definizione del contesto regolamentare, l'ottenimento dei necessari permessi amministrativi nonché il controllo della qualità del servizio erogato dal privato.

Alla fiscalità pubblica si sostituisce una fiscalità di progetto, e, ricadendo il costo dell'opera sulla platea dei suoi utilizzatori, i costi di realizzazione e le modalità di finanziamento dell'infrastruttura diventano parte integrante della stessa.

3.2 IL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO. DEFINIZIONE E RAGIONI DEL RICORSO AL PPP. FORME DI PPP NELLA PRASSI INTERNAZIONALE. IL RUOLO DEL PPP IN ITALIA

Uno degli strumenti più innovativi per il finanziamento delle infrastrutture senza ricorrere, o con un ricorso limitato, ai fondi pubblici è il Partenariato Pubblico Privato o "PPP".

La Commissione Europea indica con questa locuzione le "*forme di cooperazione*

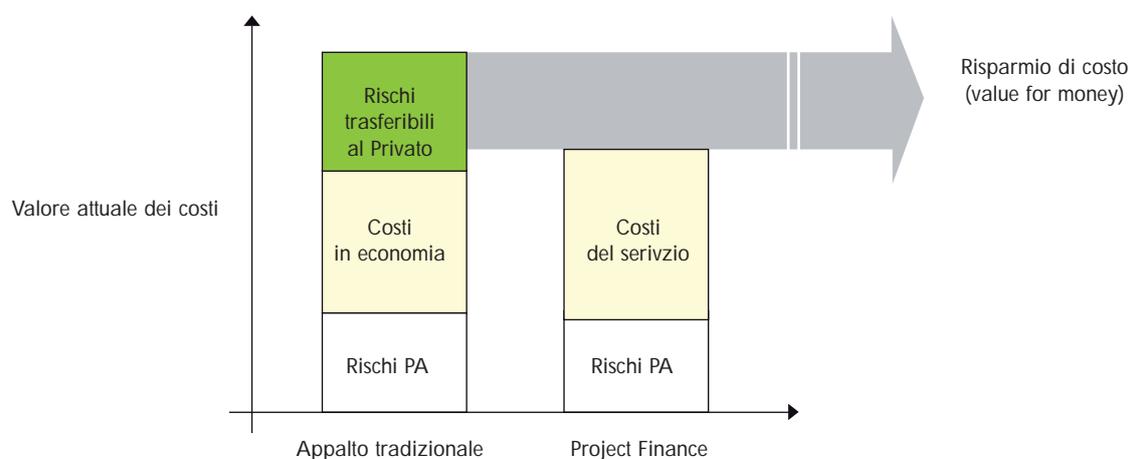
tra le autorità pubbliche ed il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio" ⁶³.

Come anche ulteriormente precisato dalla Commissione Europea, il PPP prevede una collaborazione di lunga durata tra pubblico e privato, in cui il finanziamento (almeno in parte), la realizzazione e la gestione del progetto è compito del soggetto privato mentre il controllo e la verifica della rispondenza del servizio erogato ai bisogni collettivi è assegnata al soggetto pubblico, con una condivisione dei rischi complessivi del progetto ma anche un'allocazione ottimale degli stessi tra i due settori. Si tratta quindi di uno strumento innovativo, che supera il classico appalto pubblico e che consente di realizzare più servizi pubblici con meno debito pubblico, passando per il coinvolgimento dei soggetti privati non solo nella realizzazione ma anche nella gestione e nel finanziamento dell'opera.

Le imprese private sono infatti disposte a rinunciare al pagamento di un corrispettivo immediato da parte della Pubblica Amministrazione a fronte della possibilità di poter sfruttare economicamente per un periodo relativamente lungo l'opera realizzata.

Il soggetto pubblico trae dei vantaggi dal ricorso al PPP. Tra questi il più rilevante è la convenienza economica che può ottenere allocando alcuni rischi al soggetto privato. Lo stesso progetto può essere realizzato con un minor impegno di fondi pubblici (cfr. figura seguente) o, quanto meno, con un esborso finanziario per la Pubblica Amministrazione diluito nel tempo, vantaggio di non poco conto dati i vincoli di bilancio della finanza pubblica.

FIG. 5.1 – RISPARMIO ECONOMICO



63) Commissione della Comunità Europea, Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni", 30 aprile 2004.

La misura della convenienza economica per la Pubblica Amministrazione si ottiene comparando (cd. Public Sector Comparator) i valori attuali di costi e ricavi generati dalle due alternative (appalto pubblico e PPP) ed è rappresentata dal risparmio in termini di costi ottenibile dal soggetto pubblico (cd. Value for Money).

Va però segnalata anche la maggiore trasparenza ed il cambiamento di approccio richiesto alla Pubblica Amministrazione, che da operatore diretto diventa controllore e regolatore dei servizi erogati da terzi, da apparato burocratico votato alla raccolta di imposte e all'erogazione di servizi diventa agente catalizzatore che individua i problemi e favorisce la mobilitazione delle risorse necessarie per risolverli. Ancora, di non poco conto è il fatto che le spese in conto capitale sostenute dalla Pubblica Amministrazione per realizzare infrastrutture in PPP non incidano a fini statistici⁶⁴ sul debito pubblico, se la collettività è il principale fruitore dei beni e servizi forniti dall'opera e il soggetto privato si assume, oltre al rischio di costruzione, il rischio di domanda o, almeno, il rischio di disponibilità⁶⁵.

Inoltre, tra le ragioni di ricorso al PPP, anche la maggiore coerenza tra progettazione e realizzazione che consente di accrescere la qualità delle infrastrutture e dei servizi erogati, nonché di soddisfare bisogni sempre più articolati e complessi da parte dei cittadini. Infine occorre considerare la maggiore efficienza microeconomica del PPP rispetto all'appalto tradizionale, derivante dall'attribuzione di un valore economico al servizio erogato e dall'imputazione del relativo costo a carico dell'utilizzatore dello stesso.

Il PPP si è inizialmente affermato nel Regno Unito nel 1992, quando fu lanciata la cosiddetta "Project Finance Initiative"⁶⁶, non tanto a seguito dello stallo degli investimenti pubblici o per cogenti vincoli di bilancio di quel Paese, quanto per scelta politica dettata dalla convinzione che il soggetto privato fosse dotato di più efficaci meccanismi decisionali e capacità gestionali rispetto al pubblico.

Il project finance si è poi sviluppato in numerosi altri Paesi europei, tra cui Austria, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Turchia, Ungheria dove sono state emanate legislazioni ad hoc.

Nella prassi internazionale si sono diffuse varie strutture di PPP, per lo più legate alla tecnica finanziaria del project finance, che possono essere classificate in base al rapporto che si instaura tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Tra le più comuni la Build Own Operate and Transfer (B.O.O.T) in cui la società

64) Eurostat, Treatment of Public Private Partnerships, 11 febbraio 2004.

65) Per rischio di disponibilità s'intende il rischio che le prestazioni erogate dal privato non rispondano ai requisiti contrattuali definiti nella convenzione con la Pubblica Amministrazione.

66) Le prime norme del Regno Unito sull'utilizzo dei fondi privati per il finanziamento delle opere pubbliche risalgono al 1981 (Ryrie Rules). Il dibattito sul ruolo dei soggetti privati nella pianificazione, costruzione e gestione di opere pubbliche fu poi riaperto dal documento di consultazione New Roads by New Means.

veicolo riceve una concessione dalla Pubblica Amministrazione, costruisce una nuova infrastruttura, ne detiene la proprietà sfruttandola economicamente per un numero determinato di anni e quindi, al termine della durata prestabilita, la restituisce alla Pubblica Amministrazione. Un project finance B.O.O.T. usualmente ha una durata limitata nel tempo entro la quale sponsors e finanziatori ottengono un ritorno adeguato dal loro investimento. Tale schema è assimilabile alla nostra concessione di costruzione e gestione.

Nel caso in cui risulti inopportuna la proprietà privata dell'infrastruttura, lo schema utilizzato è quello del D.B.F.O. (Design Build Finance and Operate); in tale schema la società di progetto non è proprietaria dell'opera ma ha la possibilità di gestirla, dopo averla realizzata e finanziata, per un numero limitato di anni. Tale schema contrattuale, utilizzato in passato per il finanziamento delle autostrade inglesi, si adatta a progetti a lunghissimo termine (30 anni) con elevata complessità gestionale ed operativa. Una ulteriore struttura è la B.O.O. (Build Operate and Own), in cui la società veicolo, tipicamente una società mista il cui capitale è a maggioranza pubblico, rimane proprietaria dell'opera anche dopo la scadenza della concessione. Infine vale la pena sapere che esistono anche altri schemi utilizzati nella prassi internazionale, quali il B.T.O. (Build Transfer and Operate), diffuso soprattutto in alcuni Paesi asiatici, in cui la società veicolo dopo aver costruito l'opera procede subito a trasferirla alla Pubblica Amministrazione, mantenendo comunque il diritto ai proventi di gestione per un determinato periodo.

In Italia, le due principali modalità in cui si articola il partenariato pubblico privato sono la concessione di costruzione e gestione e la concessione di servizi, che possono essere ricondotti alla tecnica finanziaria del project financing. Altre forme di PPP che hanno trovato diffusione in Italia sono il partenariato societario, le sponsorizzazioni, i programmi di riqualificazione urbana ed il leasing immobiliare pubblico.

3.3 IL PROJECT FINANCE. RUOLO DEGLI ATTORI COINVOLTI. OPERE CALDE ED OPERE FREDE. PRINCIPALI RISCHI. BANCABILITÀ DEI PROGETTI. I PROJECT BONDS. IL PROJECT FINANCE IN ITALIA: LEGISLAZIONE, CRITICITÀ ED EVIDENZE EMPIRICHE

Il project finance rappresenta un particolare approccio al finanziamento di iniziative condotte in PPP, una soluzione tecnica all'interno dello spettro delle possibili partnerships fra pubblico e privato.

Un'operazione di project finance è un'operazione in cui il finanziamento è concesso valutando prevalentemente la capacità del progetto di ripagare il debito con i flussi finanziari generati dal progetto stesso.

Il beneficiario del finanziamento è una società veicolo, ossia una società neo-costituita dagli sponsors del progetto, finalizzata esclusivamente alla gestione del progetto e di tutti i suoi aspetti contrattuali. La società veicolo è legalmente distinta dai suoi azionisti, che sono responsabili limitatamente alle quote di capitale in essa conferite. Poiché le banche erogano il finanziamento a favore della società veicolo che incorpora il progetto, senza rivalsa o con una limitata rivalsa nei confronti degli sponsor, risulta di fondamentale importanza l'analisi dei flussi di cassa prodotti dal progetto. Solo su di essi potranno fare affidamento investitori e finanziatori.

Anche le garanzie reali sono limitate in questa tipologia di operazioni e riguardano sempre la società veicolo e non il patrimonio degli sponsors. Peraltro la loro vera funzione non è tanto quella di ottenere un ritorno dalla liquidazione degli assets quanto consentire ai creditori di subentrare agevolmente nella gestione del progetto in caso di difficoltà.

Quindi, mentre nelle operazioni di finanziamento tradizionali si valuta la redditività e la solidità patrimoniale e finanziaria dell'impresa affidata, nel project finance si pondera principalmente la capacità del singolo progetto di generare profitti. In generale, uno dei principali vantaggi della finanza di progetto, beneficiando di un trattamento contabile fuori bilancio, è di accrescere il numero dei progetti realizzabili dagli sponsors, la cui capacità di ulteriore indebitamento rimane pressoché intatta⁶⁷.

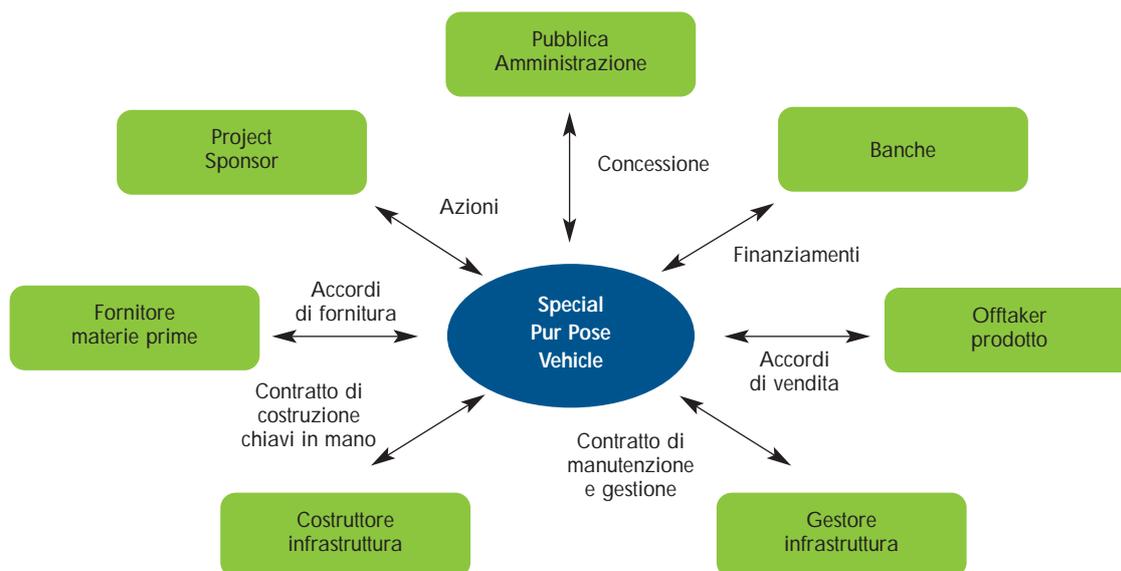
Da quanto emerso sopra, questo vale anche per la Pubblica Amministrazione che, tramite la tecnica del project finance, può essere sollevata in tutto o in parte dagli oneri relativi al finanziamento di un'opera infrastrutturale.

Nell'ambito di un'operazione di project finance, come evidenziato dal grafico seguente, sono coinvolti diversi attori, che, pur condividendo l'obiettivo dell'attuazione del progetto, tendono ciascuno a massimizzare il proprio guadagno. Per rag-

67) Nella pratica l'immobilizzazione di capitali nelle società veicolo e le garanzie fidejussorie richieste agli sponsors (si pensi alle società di costruzione) comunque impattano sull'elasticità finanziaria degli stessi.

giungere un equilibrio fra diverse percezioni del rischio ed interessi in gioco, sono stipulati una serie di contratti che legano le parti coinvolte.

FIGURA 5.2 – LE PARTI COINVOLTE IN UN'OPERAZIONE DI PROJECT FINANCE



In particolare, i project sponsors sono coloro che, avendo interesse alla realizzazione dell'opera, danno impulso all'iniziativa. Tipicamente si tratta del costruttore e del gestore in possesso del know-how per la realizzazione e la gestione dell'opera. Quindi mentre nel sistema tradizionale delle opere pubbliche i costruttori assumevano solo il rischio imprenditoriale legato alla costruzione dell'opera, e lo Stato quello di mercato e finanziario, nelle operazioni di project financing, essendo tali rischi presenti contemporaneamente, occorre un più stretto collegamento tra le funzioni di realizzazione, gestione e finanziamento. I project sponsors, quindi, insieme costituiscono e controllano la società veicolo (cd. special purpose vehicle) che incorpora il progetto. A latere degli sponsors industriali possono anche esservi degli sponsor finanziari, quali i fondi di investimento specializzati, che apportano capitale di rischio nella società veicolo per massimizzarne il rendimento. Tuttavia, la società veicolo di solito non si configura come il centro strategico della governance del progetto: costruttore e gestore, infatti, non massimizzano la propria funzione di utilità tramite la partecipazione alla società di progetto, ma attraverso i contratti con essa sottoscritti. Il costruttore quindi tende a massimizzare il proprio guadagno per mezzo del turnkey contract, il contratto di costruzione chiavi in mano e, al termine della fase di costruzione, preme per smobilizzare l'investimento effettuato nella società veicolo. Parimenti, la società di gestione tende a mas-

simizzare il proprio profitto tramite i contratti di manutenzione e gestione operativa sottoscritti con la società di progetto. Quest'ultima si configura quindi come un mero veicolo per la sottoscrizione dei contratti ed il rimborso del debito, come anche dimostrato dalla abituale mancata previsione di distribuzione di dividendi agli azionisti nell'arco di durata del progetto.

Fornitori ed acquirenti (o utenti, nel caso di servizi regolati) sono le controparti commerciali della società veicolo. In alcuni casi alcuni dei principali rischi del progetto possono essere allocati su tali controparti, come meglio dettagliato nel seguito.

La Pubblica Amministrazione, in quanto regolatore, è innanzitutto chiamata a facilitare l'ottenimento dei permessi richiesti alla società veicolo per poter attuare il progetto. Inoltre è deputata a controllare che la qualità del servizio prodotto dalla infrastruttura risponda ai desiderata della collettività. Ma, nel contesto di un'operazione di PPP secondo lo schema del project finance, la Pubblica Amministrazione diviene a tutti gli effetti anche uno degli attori coinvolti contrattualmente. Oltre al ruolo di regolatore e di rappresentante della collettività a cui l'output del progetto è destinato, essa svolge il ruolo di concedente e, in alcuni casi, beneficiaria diretta del servizio.

Per quanto concerne il primo ruolo giocato dalla Pubblica Amministrazione, esso trova concretizzazione nella concessione ovvero nella convenzione stipulata con la società veicolo. La convenzione, ad esempio, definisce i criteri di determinazione delle tariffe del servizio o prodotto generato dall'opera infrastrutturale, i tempi di realizzazione e la durata dello sfruttamento economico dell'opera da parte della società veicolo, le penalità a carico delle parti in caso di interruzione prima del termine, le eventuali royalties che il concessionario dovrà pagare alla Pubblica Amministrazione nel caso in cui i suoi profitti superino un certo limite o si avvantaggino di proventi extra caratteristici. Il valore della convenzione sta non tanto nell'ampiezza dell'articolato contrattuale quanto nella capacità di sintetizzare e convogliare verso il comune obiettivo gli interessi dei diversi attori coinvolti nel progetto nonché nel suo essere uno strumento flessibile e di facile interpretazione, capace di reggere ad eventi imprevisti che potrebbero verificarsi in archi temporali lunghi.

Come detto, oltre ad essere regolatore, controllore, concedente la Pubblica Amministrazione può giocare nell'ambito di un PPP anche il ruolo di acquirente diretto del servizio, come avviene ad esempio per ospedali o carceri.

A seconda del grado di coinvolgimento e del contributo richiesto alla Pubblica Amministrazione per poter realizzare l'opera, si usa quindi distinguere tra opere calde, fredde e tiepide.

Le prime sono quelle opere in cui i ricavi da utenza sono tali da generare flussi di cassa in grado di ripagare il debito ed assicurare un adeguato ritorno sul capitale

investito dagli sponsors privati (es. autostrade). Per fredde si intendono quelle opere in cui il privato trae la propria remunerazione da pagamenti effettuati, su base commerciale, dalla stessa Pubblica Amministrazione, perché, come nel caso citato di ospedali e carceri, data la tipologia dell'opera non sono previsti ricavi da utenza. Tiepide si considerano quelle opere in cui, pur essendo possibili dei ricavi da utenza, è fondamentale il contributo pubblico per assicurare un equilibrio economico-finanziario all'iniziativa (es. trasporto pubblico locale). Il livello del coinvolgimento del soggetto pubblico è quindi diverso a seconda della tipologia dell'opera: più leggero nelle opere calde, dove esso si limiterà alla pianificazione, regolazione e controllo, e più pregnante nelle opere tiepide e fredde, dove assumerà un carattere fondamentale per la mobilitazione delle risorse private. Anche per le opere tiepide e fredde l'operazione potrà essere inquadrata nel contesto PPP, e quindi essere collocata al di fuori del bilancio pubblico, purché in capo al gestore permanga l'alea gestionale, in termini di rischio di domanda o di disponibilità⁶⁸.

La molteplicità di attori coinvolti in un project finance risponde alla precisa necessità di un'allocazione ottimale dei rischi presenti in tale tipologia di operazioni. Ad ogni attore, proprio in virtù del know how di cui è portatore, è allocata la gestione di alcuni dei rischi presenti. Un'allocazione inefficiente dei rischi provocherebbe da un lato una sovrastima dei costi di costruzione e gestione dell'opera e dall'altro una maggiore aleatorietà dei flussi di cassa, con l'effetto finale di mettere in forse la realizzazione dell'iniziativa.

I rischi identificabili in un'operazione di project finance sono generalmente classificati secondo un criterio cronologico in cui lo spartiacque è il momento del collaudo dell'opera e secondo la loro origine, che può essere gestionale o extra-gestionale.

In particolare, i principali rischi gestionali della fase antecedente il completamento dell'opera, sono i rischi legati ad una progettazione o pianificazione errata o incompleta ed i rischi legati alla costruzione. Si citano, ad esempio, il fallimento del costruttore, i ritardi rispetto ai tempi pianificati, gli aumenti dei costi di costruzione al di là delle previsioni o ancora i danni per responsabilità civile. Questi rischi sono tipicamente coperti o con contratti chiavi in mano da parte del costruttore (turnkey construction contract), ulteriormente assistiti da garanzie bancarie (advance payment bond, *performance* bond), o con polizze assicurative. Ma nella fase pre-collaudo esistono anche rischi di natura non gestionale, come quelli classificabili come rischi di natura amministrativa, come il rischio di ritardi nel rilascio

68) Principio mutuato dal modello britannico del pedaggio ombra ("shadow toll") che prevede la remunerazione del capitale investito dal privato tramite un canone di disponibilità versato periodicamente dall'Amministrazione concedente in funzione del livello di *performance* del concessionario raggiunto nel periodo di riferimento.

di autorizzazioni e permessi, e rischi di natura politica⁶⁹. È chiaro che nell'ambito di un PPP è la Pubblica Amministrazione che deve farsi carico dei rischi di natura amministrativa, garantendo certezza sui tempi di rilascio dei permessi ed univocità di volontà politica.

A valle del collaudo dell'opera, durante la fase operativa, sono identificabili soprattutto il rischio che la domanda prevista non si realizzi, con una flessione dei ricavi del progetto, il rischio che l'approvvigionamento dell'impianto (si pensi ad esempio ad un termovalorizzatore) non avvenga nelle modalità previste (ad esempio la qualità dell'input sia inferiore alle aspettative) o ancora il rischio che la resa dell'impianto sia inferiore alle aspettative, con un aumento dei costi operativi. Il rischio di domanda può essere allocato sull'acquirente, che tramite contratti take or pay può essere obbligato a comprare in ogni caso dalla società veicolo il prodotto o servizio offerto. Parimenti il rischio di approvvigionamento può essere coperto dal fornitore che, tramite contratti put or pay, può impegnarsi a compensare con esborsi in denaro a favore della società veicolo la mancata fornitura nei termini previsti.

Esistono poi rischi che sono immanenti per tutta la durata del progetto, come il rischio di inflazione, o il rischio di variazioni del tasso di interesse o, nel caso di progetti esteri, del tasso di cambio.

Il rischio inflazionistico, cioè il rischio di non poter trasferire in un aumento del prezzo di vendita o nella tariffa l'aumento dei costi operativi dovuto all'inflazione, molto frequente in progetti con acquirenti pubblici, viene in genere coperto prevedendo uguali meccanismi di indicizzazione all'inflazione dei costi di approvvigionamento e dei prezzi (o tariffe) di vendita.

Il rischio di oscillazioni del tasso di cambio (per lo più nei progetti esteri) è coperto, per quanto possibile, dal matching tra valuta di denominazione dei ricavi e valuta di denominazione dei costi. Sia le oscillazioni del tasso d'interesse che le oscillazioni del tasso di cambio possono poi essere coperte tramite strumenti derivati forniti dalle banche.

Queste ultime svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito delle operazioni di project finance: tanto è vero che spesso la "bancabilità" di un progetto, ossia la sua finanziabilità, è assimilata alla "fattibilità" dello stesso. Infatti i fondi forniti dalle banche possono arrivare a coprire fino al 90% degli investimenti richiesti.

Le banche intervengono in un'operazione di project finance in veste di consulenti o di finanziatori.

69) I rischi politici interessano soprattutto i progetti realizzati all'estero. Ricadono in questa categoria i rischi di nazionalizzazione, espropri, rivolte, mancata convertibilità e/o trasferibilità della valuta estera, etc.

Nel primo caso le banche lavorano a stretto contatto con gli sponsors per identificare ed analizzare i rischi del progetto e favorirne l'allocazione ottimale tra le parti in esso coinvolte. All'uopo le banche assistono eventualmente gli sponsors e la società veicolo anche nella prima negoziazione dei contratti commerciali con acquirenti e fornitori. Infine, tenuto conto dei rischi del progetto e dei fattori mitiganti, le banche advisor propongono una struttura finanziaria bilanciata con riferimento alle fonti di finanziamento (capitale di rischio, capitale di debito, forme ibride), equilibrata in termini di garanzie richieste agli sponsors e coerente con i flussi di cassa previsti della società di progetto, tale cioè da consentire a quest'ultima sia di far fronte ai propri impegni contrattuali, soprattutto in fase di costruzione, che rimborsare il debito contratto nei tempi previsti.

Viene così predisposto dall'Advisor un piano economico-finanziario ed un term sheet preliminare. Il primo è un foglio elettronico che, incorporati i rischi associati al progetto e le modalità di mitigazione degli stessi, nonché la dinamica reddituale, patrimoniale e finanziaria prevista della società di progetto, consente di proiettare i flussi di cassa generati dal progetto nell'arco della sua durata. Il term sheet è un riepilogo dei principali termini e condizioni del finanziamento ritenuto dall'advisor proponibile alla comunità finanziaria.

Una delle particolarità dei progetti PPP italiani è la richiesta alle banche di asseverare il piano economico-finanziario proposto alla Pubblica Amministrazione dagli sponsors del progetto. Si tratta di un'attività che le banche fanno rientrare nei servizi di advisory e che consiste essenzialmente nell'attestazione della coerenza e della correttezza metodologica del modello economico finanziario. Tale conferma è fornita senza alcun impegno da parte della banca a verificare la veridicità, la completezza e l'accuratezza dei dati forniti dagli sponsors o a sostenere finanziariamente la società veicolo in caso di aggiudicazione della concessione.

Nel ruolo di finanziatori, le banche intervengono nelle operazioni di project finance quali organizzatori del finanziamento o come meri sottoscrittori dello stesso. Prendendo come base il lavoro fatto dall'Advisor, ossia il piano economico finanziario ed il term sheet preliminare, la banca Mandated Lead Arranger (cioè l'istituzione finanziaria organizzatrice) si attiva per organizzare il finanziamento e sindacarlo sul mercato dei capitali.

In tale sede il lavoro svolto dall'Advisor sarà ulteriormente rivisto ed aggiornato, anche tramite consulenti indipendenti, in modo da finalizzare piano economico-finanziario e term sheet e predisporre un information memorandum, che costituirà la base informativa con cui sollecitare le banche potenzialmente interessate a partecipare all'operazione di finanziamento (cf. Underwriters). Laddove infatti gli importi in gioco siano elevati, il finanziamento è solitamente erogato da un insieme di banche che condividono il rischio di credito dell'operazione.

Le banche finanziatrici usualmente concedono alla società veicolo tre tipologie di finanziamento complementari: la prima è un cosiddetto finanziamento-ponte a breve termine (bridge financing), erogato nelle more della finalizzazione di tutti i contratti di progetto e garantito dagli sponsor, che consente alla società di progetto di avviare tempestivamente i lavori. Finalizzati i contratti di progetto e la concessione, e quindi allocati tutti i rischi secondo lo schema previsto, viene quindi erogato il vero e proprio finanziamento di progetto (cd. senior debt o debito privilegiato), senza rivalsa o con una limitata rivalsa nei confronti degli sponsors (tipicamente rinegoziabile una volta terminata la costruzione dell'opera). Infine possono essere concesse anche linee di credito dedicate al finanziamento dell'imposta sul valore aggiunto sui lavori e strumenti di copertura dei rischi di interesse e di cambio.

Ma cosa determina generalmente la bancabilità del progetto? Come detto, tra i compiti dell'Advisor vi è quello di definire una struttura finanziaria che bilanci gli interessi in gioco. Gli sponsor, in quanto azionisti della società di progetto, sono interessati a massimizzare il loro ritorno economico e questo può contrastare con gli interessi dei finanziatori⁷⁰. Le banche valutano in primis che i flussi di cassa generati dal progetto siano robusti⁷¹ e coerenti con il profilo di servizio del debito, ossia più che sufficienti per rimborsare periodicamente interessi e capitale. Inoltre viene valutata l'adeguatezza del rendimento al rischio, quest'ultimo misurato tramite il rating attribuito al progetto⁷².

Non essendo prevista una rivalsa nei confronti degli sponsors, le banche richiedono tipicamente che i finanziamenti di progetto siano assistiti da un cd. security package finalizzato ad evitare comportamenti poco virtuosi della società veicolo ed a facilitare il subentro dei finanziatori nella gestione della stessa in caso di mancato

70) Gli sponsor (tipicamente costruttore e gestore), in quanto azionisti, sono interessati a massimizzare il Tasso Interno di Rendimento ed il Valore Attuale Netto del proprio investimento, in termini di capitale di rischio conferito alla società di progetto. Come detto, però, essendo anche controparti commerciali della società veicolo, potrebbero essere indotti a massimizzare il "proprio" ritorno proprio tramite i contratti commerciali con essa sottoscritti, che peraltro hanno durata inferiore a quella del progetto nel complesso.

71) Per robusto s'intende un flusso di cassa i cui margini di aleatorietà sono ridotti e che, in caso di eventi imprevisi, sia comunque tale da consentire il ripagamento del debito. Per misurare la sostenibilità finanziaria sono utilizzati gli indici di copertura Debt Service Cover Ratio (rapporto tra il flusso di cassa operativo periodico al netto di imposte e la quota periodica di servizio del debito), Loan Life Cover Ratio (pari al rapporto tra il valore attualizzato dei futuri flussi di cassa operativi del progetto lungo l'arco di durata del finanziamento ed il debito residuo al momento dell'attualizzazione) e Project Life Cover Ratio (pari al rapporto tra il valore attualizzato dei futuri flussi di cassa operativi del progetto lungo l'arco di durata del progetto ed il debito residuo al momento dell'attualizzazione).

72) Secondo gli accordi di Basilea II, l'accantonamento a riserva che la banca deve effettuare è commisurato al rating del progetto finanziato. Le banche possono calcolare il rating basandosi su modelli interni, validati dalla Banca d'Italia, oppure basarsi sui rating esterni attribuiti dalle agenzie. A parità di rischiosità del progetto, l'attribuzione di un rating dovrebbe comportare in prospettiva un minore accantonamento a riserva per la banca e quindi tassi di interesse più convenienti per la società veicolo. Dalle prime evidenze empiriche questa tendenza sembrerebbe confermata solo per i progetti meno rischiosi.

rimborso del debito. Tra gli strumenti più utilizzati nel security package si possono citare la costituzione di una riserva a copertura di alcune rate del debito, le restrizioni alle attività della società veicolo (cd. covenants⁷³), il pegno sui conti della società veicolo, la canalizzazione dei flussi di cassa, l'obbligo per gli azionisti a mantenere la propria quota di investimento nella società veicolo per tutta la durata del progetto o ad apportare ulteriori mezzi freschi al verificarsi di alcuni eventi.

La copertura degli investimenti richiesti dal progetto può avvenire, oltre che con il capitale di rischio conferito dagli azionisti/sponsor e con il capitale di debito concesso dalle banche, anche tramite l'emissione di obbligazioni da parte della società di progetto. Utilizzata in passato all'estero⁷⁴, tale possibilità è oggi espressamente prevista dal Codice dei Contratti Pubblici all'art. 157, che consente anche l'emissione da parte della società di progetto oltre il limite, previsto nel codice civile, del capitale versato ed esistente come da ultimo bilancio approvato. Nonostante i project bonds consentano di mobilitare risorse finanziarie aggiuntive per la realizzazione di un progetto, ad un prezzo e un'interferenza gestionale inferiori rispetto a quanto richiesto dalle banche, in Italia hanno trovato finora scarsa diffusione. La motivazione principale è che per poter essere collocate fra il pubblico le obbligazioni devono essere dotate di un rating, possibilmente elevato per trovare collocazione presso fondi istituzionali. Ma ottenere un rating pubblico da una società di progetto neo-costituita è impossibile a meno di avvalersi di una società di assicurazione (cd. monoline insurance) disposta a migliorare lo standing creditizio dell'emittente garantendo l'obbligazionista. Tuttavia sia la polizza assicurativa che il rating comportano dei costi aggiuntivi, che potrebbero eccedere il beneficio teorico di un costo del finanziamento inferiore. Inoltre tali strumenti trovano una scarsa diffusione sia per la pessima situazione in cui versano a valle della recente crisi dei mercati le stesse società monoline, e sia per la scarsa flessibilità dello strumento, inadatto a reagire prontamente a richieste di modifica del profilo di rimborso provenienti dalla società veicolo. Le obbligazioni potrebbero essere più facilmente utilizzate come strumento di rifinanziamento a valle del completamento dell'infrastruttura, quando si è in fase operativa. Infatti in tale fase risulterebbero superati i rischi di pre-completion e quindi la stima dei flussi di cassa dovrebbe essere meno aleatoria. I project bonds potrebbero trovare collocamento presso

73) Tra i negative covenants si citano le limitazioni ai disinvestimenti, i limiti alla distribuzione di dividendi, il divieto di concedere pegno o ipoteca a terzi; tra i positive covenants l'obbligo a fornire la documentazione societaria, destinare le entrate al pagamento dei costi secondo determinati ordini di priorità, permettere controlli ed ispezioni; tra i financial covenants le limitazioni all'ulteriore indebitamento, l'obbligo a mantenere determinati indici reddituali o finanziari.

74) Nel Regno Unito furono introdotte nel 1993 con il finanziamento del Second Severn Crossing. Seguirono poi i finanziamenti della centrale elettrica di Kilroot nell'Irlanda del Nord, il finanziamento delle strade A1(M) ed M6, il finanziamento del Sutton Bridge nel Lincolnshire.

alcuni fondi di investimento specializzati nelle infrastrutture che si vanno diffondendo anche in Italia e che focalizzano la loro attenzione sulle “brownfield”, le opere già avviate, più che sulle “greenfield” le opere da sviluppare⁷⁵. L'ingresso di questi nuovi operatori sulla scena e l'alta visibilità delle opere infrastrutturali, che di per sé potrebbe attirare ulteriori risorse, come il risparmio locale, dovrebbe in prospettiva facilitare la nascita anche in Italia di un mercato secondario della finanza di progetto.

Nel diritto pubblico italiano il project finance trova oggi una propria collocazione all'interno del Codice dei Contratti Pubblici⁷⁶, nell'ambito della fattispecie giuridica della concessione di costruzione e gestione. In particolare si possono distinguere due modalità di coinvolgimento dei privati nella realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità: una procedura ad iniziativa pubblica⁷⁷ ed una procedura ad iniziativa privata⁷⁸. Mentre nella prima l'intervento del privato è circoscritto al completamento del progetto predisposto dalla Pubblica Amministrazione e alla realizzazione dell'opera, nella seconda il privato diviene l'effettivo promotore dell'iniziativa e predispone tutta la documentazione tecnica, finanziaria e gestionale necessaria⁷⁹.

In entrambe le modalità a monte è sempre la Pubblica Amministrazione a decidere se l'opera deve essere realizzata tramite appalto pubblico o concessione di costruzione e gestione, tuttavia nella seconda procedura al privato è assegnato un ruolo di impulso proponente molto forte, salvaguardando l'iniziativa e i costi dallo stesso sostenuti per produrre le proprie proposte, sempre che vengano adottate dalla Pubblica Amministrazione.

In particolare l'art. 153 del Codice dei Contratti Pubblici, che disciplina il project financing, distingue tre casi: opere programmate dalla Pubblica Amministrazione per le quali sia stata bandita una gara, opere programmate per le quali non sia stata data pubblicità, opere non programmate.

75) Si pensi ad esempio al Fondo F2I, le cui quote sono state sottoscritte dalla Cassa Depositi e Prestiti, banche, fondi pensione, fondazioni bancarie ed assicurazioni, e che dispone di fondi per oltre 1,8 mld destinati per l'85% all'investimento in infrastrutture brownfield. Tra le altre iniziative di rilievo i fondi PPP Italia, Abitare Sociale 1, Galaxy, Inframed, Marguerite, ed anche Equiter (società del gruppo Intesa Sanpaolo) che dovrebbero in prospettiva contribuire a colmare questo vuoto di mercato.

76) D.Lgs. 163/2006 (cd. Codice dei Contratti Pubblici) così come modificato dal D.Lgs. 152/2008 (cd. Terzo Correttivo).

77) Art. 143 e seguenti. In particolare la concessione di costruzione e gestione è definita dall'art.143 del Codice come quel contratto concluso in forma scritta fra un imprenditore e un'Amministrazione aggiudicatrice avente di regola ad oggetto la progettazione esecutiva, l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la gestione funzionale ed economica dell'opera.

78) Art. 152 e seguenti del Codice dei Contratti Pubblici.

79) Anche nella procedura ad iniziativa privata, restano tuttavia nella sfera pubblica la programmazione, la scelta dell'infrastruttura e la modalità di finanziamento (pubblico o con ricorso a capitali privati).

Nel primo caso l'Amministrazione può bandire una gara unica per l'aggiudicazione diretta della concessione di costruzione e gestione, ponendo a base di gara lo studio di fattibilità. Se l'offerta vincente – contenente un progetto preliminare, una bozza di convenzione, il piano economico finanziario e la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione - è approvata senza modifiche dall'Amministrazione, questa ha l'obbligo di stipulare il contratto di concessione col promotore; in caso contrario, se il progetto necessita di modifiche è onere del promotore effettuarle e, così operando, egli mantiene il diritto di stipulare il contratto. Se non accetta le modifiche, lo stesso progetto approvato dall'Amministrazione viene offerto ai successivi partecipanti in graduatoria.

In alternativa alla gara unica la Pubblica Amministrazione può bandire una gara in due fasi che in prima battuta pone a base di gara lo studio di fattibilità per selezionare il “promotore preferito” (cd preferred bidder) e poi pone a base di gara il progetto preliminare e le condizioni che il preferred bidder ha presentato e la Pubblica Amministrazione ha approvato per selezionare l'aggiudicatario. Al preferred bidder è comunque attribuito il diritto ad essere preferito al migliore offerente nella successiva procedura di gara, qualora adegui la propria offerta a quella ritenuta più vantaggiosa.

Nel secondo caso previsto dall'art. 153, ossia quello di opere programmate per le quali non sia stata data pubblicità nei termini previsti, l'offerente può comunque presentare una proposta contenente il progetto preliminare, il piano economico finanziario e la bozza di convenzione con le specifiche del servizio e della gestione. L'Amministrazione, una volta individuata la proposta di pubblico interesse, può in alternativa indire un dialogo competitivo, bandire una concessione ex art. 143 del Codice oppure una gara ex art 153 del Codice dei Contratti Pubblici.

Infine, nel terzo caso previsto dall'art. 153, ossia quello di opere non ancora programmate, il promotore può presentare alla Pubblica Amministrazione, mediante uno studio di fattibilità, proposte relative alla realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità non compresi negli strumenti di programmazione dell'Amministrazione, che è quindi tenuta a valutare entro sei mesi dal ricevimento la proposta ed eventualmente inserirla nella propria programmazione.

Da quanto precede è chiaro che l'intento della legge è superare l'inerzia del soggetto pubblico ed incentivare il soggetto privato a proporsi ogni qualvolta intraveda delle opportunità di soddisfare con profitto bisogni pubblici, finanche laddove questi non siano stati ancora individuati dall'Amministrazione stessa. A tal fine sono anche previsti meccanismi di tutela a favore del promotore non aggiudicatario a cui sono rimborsate, dall'aggiudicatario, le spese sostenute per la predisposizione della proposta.

Il quadro normativo italiano è notevolmente migliorato negli ultimi anni. Permane tuttavia ancora un rilevante rischio amministrativo, connesso al dispiegarsi delle procedure autorizzative, ai ricorsi di soggetti terzi sugli esiti delle aggiudicazioni e alle ipotesi di varianti in corso d'opera, che rendendo meno probabile la realizzazione dell'opera nei tempi e nelle modalità previste, riducono l'attrattività del project finance per i finanziatori privati. Va comunque rilevato lo sforzo del legislatore che ha consentito alcuni miglioramenti, tra cui, ad esempio, si possono citare gli sforzi di standardizzazione dello studio di fattibilità, principale strumento pianificatorio dell'Amministrazione e documento preliminare alla progettazione, per i quali l'Authority preposta ha individuato contenuti minimi⁸⁰. O ancora l'introduzione della procedura a gara unica, che incentiva il privato a presentare proposte tramite meccanismi di tutela del promotore che ha presentato la proposta maggiormente rispondente al pubblico interesse. A questi è infatti consentito di scegliere prioritariamente rispetto agli altri se accettare le eventuali modifiche al suo progetto proposte dalla Pubblica Amministrazione. Ancora in senso migliorativo si pone l'obbligo in capo alla Pubblica Amministrazione di sottoporre alla Conferenza di Servizi⁸¹ il progetto preliminare, il che aumenta il coordinamento ed il commitment dei vari livelli decisionali della Pubblica Amministrazione. Certo, ancora meglio sarebbe se la volontà della Pubblica Amministrazione circa la realizzazione di un'opera pubblica emergesse chiaramente prima di rivolgersi al mercato, tramite una conferenza di servizi preliminare e se anche le valutazioni di sostenibilità ambientale fossero anticipate il più possibile⁸², onde evitare ripensamenti del soggetto pubblico a giochi già avviati. Progressi si rilevano anche in materia di step-in right: mentre la previgente normativa fissava in novanta giorni il termine per la designazione del soggetto subentrante da parte delle banche finanziatrici, ora la legge consente una maggiore flessibilità e si rimette all'autonomia negoziale delle parti, stabilendo che il termine sia previsto nella concessione o, in mancanza, assegnato dall'Amministrazione aggiudicatrice.

Di converso ancora insufficienti, e quindi disincentivanti per il privato, appaiono le norme in materia di revoca dell'aggiudicazione e di garanzie bancarie. Sul primo punto la forte discrezionalità con cui la Pubblica Amministrazione può revocare l'aggiudicazione, rendendo incerto il diritto del concessionario, non appare sufficientemente compensata dalla vigente normativa che prevede il risarcimento dei danni al concessionario, delle penali previste e di un indennizzo per il mancato

80) Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Determinazione n.1 del 2009, Linee guida sulla finanza di progetto dopo l'entrata in vigore del cd Terzo Correttivo.

81) Conferenza di Servizi ex articoli 14 bis e seguenti della legge n. 241/1990.

82) A tale proposito va sottolineato che il nuovo codice dell'ambiente prevede che il rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) avvenga sulla base del progetto definitivo. Pertanto il VIA in base alla vigente normativa dovrà essere acquisito successivamente dal promotore.

guadagno pari al 10% delle opere ancora da eseguire o della parte di servizio ancora da gestire. Al fine di minimizzare il rischio amministrativo occorre disincentivare il più possibile la Pubblica Amministrazione a revocare la concessione, prevedendo ad esempio un maggiore indennizzo per il concessionario con un risarcimento anche per le spese sostenute nella fase precontrattuale⁸³. Parimenti insufficienti appaiono le tutele previste dalla legge in materia di garanzie bancarie: il legislatore, pur prevedendo che i crediti delle banche che finanziano la realizzazione di lavori pubblici hanno un privilegio sui beni mobili del concessionario e della società di progetto in caso di subentro, non individua il grado rispetto all'ordine dei privilegi indicati nel codice civile. A tale proposito, al fine di incentivare l'intervento dei potenziali finanziatori, occorrerebbe attribuire ai creditori la possibilità di recuperare tali crediti con preferenza rispetto ai crediti privilegiati di cui all'art. 2778 del codice civile (riguardanti contributi di assicurazione obbligatoria, tributi indiretti, contributi di previdenza sociale, tributi diretti ed altri)⁸⁴.

Con riferimento alle evidenze empiriche, il sistema bancario italiano è oggi in grado di supportare in maniera adeguata lo sviluppo del PPP. La maggior parte delle imprese bancarie ha costituito specifiche strutture dedicate, ovvero vere e proprie banche specializzate in questo comparto, con l'obiettivo di creare centri di eccellenza in grado di offrire servizi di consulenza e finanziamento. Sono trentatré gli istituti di credito che si dedicano al project finance in Italia, di cui 10 sono stranieri⁸⁵. Tra i principali l'italiana Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo (gruppo Intesa Sanpaolo), Dexia Crediop (controllata locale del gruppo franco belga Dexia) e la tedesca Depfa Bank. Nell'ambito del mercato italiano del PPP, il segmento del project finance è di gran lunga il più importante.

Oltre alla concessione di costruzione e gestione è poi prevista anche la concessione di gestione di servizi. Si tratta di contratti stipulati tra la Pubblica Amministrazione ed il privato per la fornitura di un servizio. Il corrispettivo per il privato è rappresentato dal diritto di gestire il servizio, eventualmente accompagnato da un prezzo. I rischi di gestione restano in capo al soggetto privato. Rispetto alla concessione di costruzione e gestione non è richiesta la costruzione di un'opera e dove necessaria, la sua rilevanza economica non è significativa rispetto al volume d'affari generabile dall'erogazione del servizio (reti e impianti idrici, gas, illuminazione pubblica, verde pubblico, etc.).

Ebbene, se si tiene conto anche delle concessioni di servizi per determinare la quo-

83) ABI, Semplificazione delle procedure per l'intervento di soggetti privati nella realizzazione di opere pubbliche, Audizione del Direttore Centrale ABI Dott. Domenico Santececca alla Camera dei Deputati, gennaio 2008.

84) ABI, documento sopra citato.

85) Fonte Altraeconomia.it, che riporta dati Finlombarda (Guida agli operatori del project finance).

ta del project finance all'interno del mercato Partenariato Pubblico Privato, allora si arriva a coprire oltre il 95% delle aggiudicazioni PPP dell'anno 2007.

Quindi la quasi totalità del mercato del partenariato pubblico privato italiano è rappresentato dal project finance, nella forma di concessione di costruzione e gestione o concessione di servizi, mentre un ruolo meramente residuale rivestono le altre forme di PPP, di cui si tratterà nel successivo paragrafo.

3.4 ALTRE FORME DI PARTENARIATO: LEASING IMMOBILIARE PUBBLICO, SPONSORIZZAZIONE, CONTRACTING OUT E SOCIETÀ MISTE

Come visto, le altre forme di partenariato al momento rappresentano una quota marginale del mercato italiano del PPP, tuttavia esse meritano un cenno visto che consentono di mobilitare risorse addizionali per il finanziamento delle opere pubbliche. Tra questi il leasing immobiliare pubblico. Come noto il leasing è quel contratto atipico in cui la società di leasing acquista il bene dal venditore per concederlo in godimento all'utilizzatore dietro il pagamento di un canone periodico prestabilito. Alla scadenza del contratto l'utilizzatore può riscattare il bene ed acquisirne la proprietà, previa la corresponsione di un prezzo. Nel leasing immobiliare pubblico⁸⁶ l'utilizzatore è la Pubblica Amministrazione e l'oggetto è un bene strumentale all'interesse pubblico. Rispetto al project finance l'operazione di leasing si distingue perché consente la realizzazione di opere pubbliche la cui gestione resta in capo alla Pubblica Amministrazione stessa, per la quale il principale vantaggio dell'operazione risiede quindi nella possibilità di ammortizzare nel tempo la spesa per l'opera. Altri vantaggi del leasing immobiliare pubblico per la Pubblica Amministrazione consistono nel rispetto dei vincoli di bilancio⁸⁷ e nella neutralità rispetto al limite posto agli Enti Locali per le spese per interessi iscrivibili in bilancio⁸⁸. Per quanto lo strumento presenti degli interessanti vantaggi, non ha trovato ancora una larga diffusione, probabilmente a causa della normativa che appare lacunosa e troppo aperta a margini interpretativi. Ciò implica delle problematiche procedurali per le stazioni appaltanti, tenute ad esempio a chiarire nel bando di gara i punti lasciati in ombra dalla normativa generale, e per questa ragione maggiormente esposte al rischio di contenziosi con concorrenti non aggiudicatari.

86) Come noto il leasing è un contratto atipico; il leasing immobiliare pubblico trova la sua fonte nell'art. 160-bis del D.Lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici).

87) Ciò è valido soprattutto con riferimento al rispetto del patto di stabilità interno da parte degli Enti Locali, in quanto gli investimenti realizzati col leasing figurano nel bilancio preventivo solo per l'ammontare del canone annuale.

88) Le spese per interessi possono essere al massimo pari al 15% delle entrate correnti.

La sponsorizzazione⁸⁹ è un altro degli strumenti a disposizione della Pubblica Amministrazione per reperire risorse addizionali dal settore privato, in particolar modo al fine di tutelare e promuovere interessi legati all'ambiente, allo sviluppo sostenibile, alla salute e ad esigenze sociali nonché al fine di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale del nostro Paese. In effetti la sponsorizzazione è un contratto atipico a prestazioni corrispettive in cui lo sponsor privato paga un corrispettivo alla Pubblica Amministrazione affinché questa gli conceda la possibilità di associare il suo nome, ovvero i suoi prodotti, all'evento sponsorizzato. Lo sponsor privato non solo ottiene così un effetto pubblicitario, dato dal raggiungimento di una platea più ampia di potenziali clienti, ma soprattutto, si pensi al caso di un contributo per la ristrutturazione di un bene culturale, ottiene un beneficio in termini di rafforzamento di immagine. Nell'ambito di tale fattispecie, che lo stesso Codice dei Contratti esclude dal suo ambito di applicazione, alla Pubblica Amministrazione è lasciata un'ampia sfera discrezionale, pur nel rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa, che quanto meno deve risolversi in una gara informale con invito rivolto ad almeno cinque concorrenti. La detta discrezionalità, che avvantaggia le Amministrazioni più preparate ed intraprendenti ma penalizza quelle con meno risorse, la mancanza di agevolazioni fiscali⁹⁰ e la complessità contabile dello strumento⁹¹ ne hanno al momento limitato lo sviluppo.

Negli anni '90, quando nel Regno Unito si è iniziato ad affermare il partenariato pubblico privato, una delle direttrici lungo le quali arretravano i confini dello Stato era il *contracting out*⁹². Con tale termine si intende la cessione di una parte delle attività produttive o di servizio dalla Pubblica Amministrazione ad un soggetto esterno. La base ideologica rappresentava ancora una volta la consapevolezza che l'inefficienza del soggetto pubblico, che pure aveva all'epoca un ruolo di tutto rilievo in quel Paese, fosse una realtà peggiore del rischio di fallimento del mercato privato e che, anche un mercato privato, se ben regolamentato potesse essere compatibile con esigenze di tutela sociale. Tale convinzione ha portato ad appaltare all'esterno con procedure concorsuali numerose aree di attività precedentemente svolte dalla Pubblica Amministrazione quali la raccolta di rifiuti, il catering, i servizi di pulizia, la manutenzione degli edifici pubblici. In Italia il *contracting out* è stato recepito sia tramite la concessione di servizi, a cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente, che attraverso le società miste pubblico-privato⁹³. Queste posso-

89) Artt. 26 e 27 del Codice dei Contratti Pubblici; artt. 120 e 121 del Codice dei beni culturali (D.Lgs. 42/2004).

90) Non potendosi configurare la sponsorizzazione come una liberalità bensì come un accordo a prestazioni corrispettive.

91) La contabilizzazione delle risorse varia a seconda del tipo di Pubblica Amministrazione che si avvale dello strumento.

92) Le altre due sono state la privatizzazione delle maggiori aziende pubbliche e, come visto, la *cd project finance* iniziative per le infrastrutture di nuova realizzazione.

93) Artt. 113 e seguenti del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali)..

no essere costituite con il vincolo della partecipazione maggioritaria degli Enti Locali per la gestione delle reti di servizi e senza il vincolo della partecipazione maggioritaria della Pubblica Amministrazione per l'esercizio di servizi pubblici privi di rilevanza economica. Altre forme di partenariato societario tra soggetto pubblico e soggetto privato sono le società di trasformazione urbana (STU)⁹⁴ che rappresentano una particolare forma di società mista che si caratterizza per l'oggetto sociale esclusivo di progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici; in questo caso la remunerazione per il privato deriva dalla commercializzazione delle opere realizzate sull'area riqualficata.

94) Introdotte nel nostro ordinamento dall'art.17 della Legge 127/1997.

LA PIANIFICAZIONE E LA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NEL REGNO UNITO IN GERMANIA, IN SPAGNA E IN FRANCIA*

* Il presente capitolo è frutto dell'elaborazione comune di Laura Zanettini e di Gianfrancesco Fidone, tuttavia, a Laura Zanettini sono da attribuirsi i paragrafi 1, 2 e 3 (introduzione, Regno Unito e Germania) e a Gianfrancesco Fidone i paragrafi 4 e 5 (Spagna e Francia). Il paragrafo conclusivo è stato invece redatto congiuntamente.

1. INTRODUZIONE

Nel rapporto sulla competitività pubblicato lo scorso 8 settembre dal *World Economic Forum*, tra i fattori che maggiormente ostacolano l'avvio di una attività imprenditoriale in Italia è indicata, accanto alla inefficienza della burocrazia e alla difficoltà di accesso al credito, la carenza di adeguate infrastrutture⁹⁵.

Il divario italiano rispetto agli altri quattro Paesi europei emerge in tutta evidenza se si scompone il risultato in cinque indici, che tengono conto della qualità delle infrastrutture nel complesso e in relazione a ciascun settore.

TABELLA 1 - CLASSIFICA SULLA QUALITÀ DELLE INFRASTRUTTURE

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
Qualità delle infrastrutture nel complesso	72	5	6	33	28
Qualità delle strade	53	2	5	30	28
Qualità delle infrastrutture ferroviarie	45	4	5	21	18
Qualità delle infrastrutture di trasporto aereo	85	9	4	35	37
Qualità delle infrastrutture portuali	83	10	5	31	34

Fonte: elaborazione su dati del *World Economic Forum* 2009.

Nella realizzazione delle infrastrutture un ruolo di primo piano è assunto dalla regolamentazione pubblica, che insieme alla disponibilità di risorse finanziarie può sia assicurare che la programmazione delle opere sia attenta alle esigenze reali del Paese, sia incentivare una realizzazione tempestiva delle opere, aderente con le previsioni definite in sede di progettazione.

Il presente capitolo ha l'obiettivo di descrivere, nei loro tratti essenziali, le attività di pianificazione e di realizzazione delle infrastrutture di trasporto nei Paesi europei più virtuosi, ovvero Francia, Germania, Regno Unito e Spagna. Anche se le soluzioni ivi adottate non necessariamente produrrebbero risultati positivi ove trasposte all'interno del nostro Paese, esse possono comunque costituire un utile parametro di riferimento per valutare gli aspetti problematici che la nostra normativa in materia di opere pubbliche presenta.

95) WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, 2009, disponibile su <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>.

2. REGNO UNITO

2.1 La pianificazione delle infrastrutture di trasporto: dal Ten Year Transport Plan del 2000 all'Eddington Transport Study del 2006

La pianificazione delle infrastrutture di trasporto nel Regno Unito ha subito profondi cambiamenti negli ultimi dieci anni, soprattutto a partire dal 1998, anno della pubblicazione, da parte del neo eletto Governo laburista, del *Libro Bianco sul futuro del trasporto*⁹⁶. Questo individuava nel potenziamento del trasporto pubblico e nel contenimento della crescita del trasporto su strada gli obiettivi da raggiungere attraverso una politica per la prima volta integrata e non parcellizzata in una pluralità di approcci settoriali.

Con il *Transport Ten Year Plan* (TYTP)⁹⁷, pubblicato due anni dopo, il Governo specificava gli obiettivi da raggiungere entro il 2010: incremento del 50% del trasporto passeggeri su rotaie rispetto ai livelli raggiunti nel 2000; aumento del 10% del trasporto merci su rotaie; riduzione della congestione del traffico nelle principali aree urbane e nella rete interurbana; innalzamento del 10% nell'uso degli autobus.

Secondo il Governo ciò sarebbe stato possibile attraverso: (a) una politica integrata dei trasporti, che considerasse il mercato dei trasporti come un tutt'uno, cercando soluzioni a specifici problemi attraverso una valutazione di tutte le opzioni possibili; (b) forme di partenariato pubblico-privato, utili sia al fine del reperimento delle risorse finanziarie sia per la progettazione delle opere; (c) nuovi progetti, per modernizzare la rete dei trasporti “*in modo da renderla più grande, migliore, più sicura, più pulita e più veloce*”⁹⁸.

Il piano non conteneva un elenco di grandi opere infrastrutturali da realizzare nel decennio, ciascuna chiaramente individuata e accompagnata da una completa analisi di costi e benefici (*Cost Benefit Analysis o CBA*), pure ampiamente utilizzata in Inghilterra. Tale individuazione era infatti rimessa ad altri livelli di governo.

Il capitolo centrale del *Ten Year Transport Plan* era dedicato agli investimenti attesi dal settore privato e da quello pubblico e alla loro ripartizione tra le varie tipologie di trasporti. In linea con l'obiettivo di raddoppiare nell'arco del decennio il trasporto ferroviario passeggeri, l'allocazione più consistente degli investimenti era prevista in favore del settore ferroviario, per un importo complessivo di 60,4

96) DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS, *A New Deal for Transport: Better for Everyone*, 1998, disponibile su <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/aneuadealfortransportbetterfo5695?page=1#a1000>.

97) Disponibile su <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/transporttenyearplan2000>. Per l'analisi dei modelli economici ed econometrici alla base del TYTP v. anche *Transport Ten Year Plan 2000: background analysis*, in <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/previous/transporttenyearplan2000back5487>.

98) TYTP 2000, p. 5.

miliardi di sterline, seguito dal trasporto locale (59,9 mld), dalle infrastrutture di trasporto nella capitale londinese (25,3 mld), dalle strade strategiche di rilevanza nazionale (21,3 mld).

TABELLA 2 - FINANZIAMENTO INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO NEL TYTP

Miliardi di sterline	Investimenti pubblici	Investimenti privati	Totale	Risorse pubbliche (4)	Totale
Strade strategiche	13.6	2.6	16.2	5.0	21.3
Ferrovie	14.7	34.3	49.1	11.3	60.4
Trasporti locali (1)	19.3	9.0	28.3	30.6	58.9
Londra (2)	7.5	10.4	17.8	7.4	25.3
Altri Trasporti (3)	0.7	n.d.	0.7	1.5	2.2
Non allocate	9.0	n.d.	9.0	n.d.	9.0
Pedaggi	n.d.	n.d.	n.d.	2.7	2.7
Totale (5)	64.7	56.3	121.0	58.6	179.7

(1) Include le spese per il trasporto pubblico locale.

(2) Per ragioni di segretezza commerciale relative alle negoziazioni di PPP, la voce non comprende le proiezioni dei flussi di cassa attesi dalla Metropolitana londinese.

(3) Include le spese relative a porti, imbarcazioni, sicurezza e pulizia delle strade, aviazione.

(4) Per evitare di duplicare i conteggi, la spesa pubblica non comprende le somme destinate a supportare gli investimenti privati.

(5) La voce è arrotondata.

Fonte: TYTP 2000.

L'obiettivo del potenziamento del trasporto ferroviario si è rivelato ben presto troppo ambizioso e dal 2004 il Piano dei trasporti è stato di fatto abbandonato, per tornare alla logica dei piani settoriali.

Il cambiamento si è registrato a partire dal dicembre 2006, con la pubblicazione di un corposo studio sui legami di lungo periodo fra trasporti e produttività, crescita e stabilità del sistema economico anglosassone, commissionato dal Governo a Sir Rod Eddington, noto come *Eddington Transport Study*⁹⁹.

Le principali raccomandazioni che Sir Eddington rivolge al Governo possono essere riassunte così:

- per soddisfare le esigenze di trasporto dell'economia anglosassone non occorre realizzare nuove opere – il Regno Unito è già ben collegato all'interno e con l'estero - ma è necessario migliorare la *performance* delle infrastrutture di trasporto esistenti, negli snodi nevralgici per il successo economico del Paese;
- le priorità strategiche della politica dei trasporti nei prossimi venti anni dovrebbero essere:

⁹⁹ *Transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness*, pubblicato il 1 dicembre 2006 è disponibile su <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/eddingonstudy/>.

- i bacini territoriali rappresentati dalle città congestionate e in crescita;
- i principali corridoi interurbani;
- i *gateways* internazionali maggiormente utilizzati;
- la politica dei trasporti deve avere tra i suoi obiettivi anche la tutela dell'ambiente, da un lato facendo in modo che i prezzi del servizio di trasporto internalizzino l'impatto che ciascuna tipologia di trasporto produce sull'ambiente; dall'altro investendo in nuovi progetti sulla base di una valutazione complessiva dei costi e benefici non solo economici ma anche sociali e ambientali che essi hanno (secondo l'indagine condotta da Sir Eddington i progetti di infrastrutture con i maggiori tassi di ritorno sono quelli più piccoli che affrontano le emergenze nei punti più congestionati della rete);
- la valutazione dei progetti relativi alle infrastrutture di trasporto strategiche deve essere affidata ad una nuova *Independent Planning Commission*, nell'ambito di una più estesa riforma della pianificazione delle opere infrastrutturali.

Le raccomandazioni formulate da Sir Eddington sono state in larga parte accolte dal Governo, che ad ottobre del 2007 ha illustrato al Parlamento il nuovo approccio alla politica dei trasporti¹⁰⁰ e a novembre del 2008 ha pubblicato un rapporto e un documento di consultazione in materia¹⁰¹.

Grande attenzione è dedicata alla questione del cambiamento climatico, affrontata tenendo conto anche dei rilievi e delle raccomandazioni formulate in uno studio pressoché contemporaneo a quello pubblicato da Eddington e da quest'ultimo richiamato: la *Stern Review on the Economics of Climate Change*¹⁰².

In linea con quanto suggerito nel rapporto Eddington, l'elaborazione della strategia politica per il settore dei trasporti è scandita in diverse tappe:

- fissazione dei macro-obiettivi che devono ispirare la politica dei trasporti in un arco temporale di lungo periodo¹⁰³ (gli obiettivi sono stati individuati in termini molto ampi nel 2007 ed elaborati con maggior dettaglio nel 2008):
 - promozione della competitività e produttività economica del sistema, garantendo che il trasporto passeggeri e merci sia puntuale, affidabile, confortevole e avvenga a costi ridotti;
 - lotta al cambiamento climatico, lanciando segnali di prezzo sulle modalità di trasporto più verdi, affinché passeggeri e imprese siano consapevoli del costo sociale

100) DFT, *Towards a Sustainable Transport System. Supporting Economic Growth in a Low Carbon World*, HM Treasury disponibile su <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/transportstrategy/pdfsustaintranssystem.pdf>.

101) DFT, *Delivering a Sustainable Transport System: Main Report*.

102) Eddington richiama sul punto il rapporto pubblicato il 30 ottobre 2006, disponibile su http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm.

103) Per dettagli su ciascun macro-obiettivo v. figura 2.5, p.44.

delle proprie scelte in fatto di trasporto; incentivando l'utilizzo di tecnologie di trasporto a bassa emissione di carbonio e promuovendo i mezzi di trasporto pubblico, gli spostamenti a piedi e in bici;

- tutela della sicurezza e della salute, riducendo morti e incidenti gravi, il rischio di attacchi terroristici, nonché minimizzando gli effetti negativi sulla qualità dell'aria;

- miglioramento della qualità della vita, attraverso il miglioramento della qualità degli spostamenti su tutti i mezzi di trasporto e in particolare minimizzando l'inquinamento sonoro e l'impatto dei trasporti sul paesaggio, la biodiversità e l'ambiente acquatico;

- promozione dell'eguaglianza sociale, migliorando l'accesso dei passeggeri ai mezzi e alle reti di trasporto e facendo sì che il trasporto contribuisca a ridurre la differenza nei tassi di crescita delle Regioni e tenga anche conto dell'esigenza di fornitura di alloggi economicamente convenienti e ben collegati;

- identificazione delle maggiori sfide che il settore dei trasporti impone di affrontare nel medio periodo per raggiungere i macro-obiettivi precedentemente fissati; nel documento pubblicato a novembre 2008 sono stati individuati 14 corridoi nazionali considerati strategici, che complessivamente collegano i principali porti e aeroporti e le dieci maggiori conurbazioni e che costituiscono le priorità da raggiungere entro il 2014¹⁰⁴;

(sia gli obiettivi che le sfide sono state oggetto di un ampio procedimento di consultazione, che è stato formalmente chiuso lo scorso aprile e ha visto il coinvolgimento di imprese, governi locali, soggetti appartenenti al settore pubblico, associazioni rappresentative di cittadini¹⁰⁵);

- individuazione del ventaglio di opzioni regolatorie disponibili per raggiungere gli obiettivi, ad esempio indurre un cambiamento nel comportamento dei passeggeri, migliorare le infrastrutture esistenti, costruirne di nuove; tale attività è al momento affidata al National Network Strategy Group, presieduto dal Ministero dei Trasporti e composto da rappresentanti della Highways Agency, del Network Rail, del Ministero del Tesoro e di altri Ministeri e secondo le previsioni governative dovrebbe essere ultimata nel 2011;

- assegnazione prioritaria delle risorse pubbliche agli interventi suscettibili di raggiungere nel modo più efficiente gli obiettivi governativi, a seguito di una valutazione che tenga conto del loro impatto non solo economico, ma anche ambientale e sociale; secondo le previsioni governative ciò dovrebbe avvenire entro il 2012.

104) V. Figura 4.1, *Delivering a Sustainable Transport System*, p. 31.

105) Per una sintesi delle risposte ottenute nel corso della consultazione:

<http://www.dft.gov.uk/consultations/closed/planning/consultresponses/consultationresponses.pdf>

La tempistica individuata dal Governo è così schematizzata:

TABELLA 2 – TEMPISTICA PER LA PREPARAZIONE DEI PROSSIMI PIANI DI TRASPORTO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Definizione delle sfide							
Generazione delle opzioni							
Valutazione delle opzioni							
Fissazione priorità e selezione delle opzioni							
Elaborazione dei piani di trasporto							

Fonte: DfT.

Essa dovrebbe evitare il rischio, evidenziato da Eddington, di elaborare “*soluzioni in cerca di problemi*” e mira ad allineare i cicli quinquennali di pianificazione attualmente previsti per il solo settore ferroviario, con il nuovo ciclo di pianificazione intermodale suggerito da Eddington. La pubblicazione del primo piano nazionale dei trasporti è dunque prevista per luglio 2012.

A dicembre 2008 il Governo ha approvato un pacchetto di misure fiscali a sostegno delle famiglie e delle imprese del Sud-Ovest, del valore di 20 mld di sterline. 700 ml di sterline sono destinati alle infrastrutture di trasporto e in particolare all'ampliamento delle capacità di trasporto di strade e autostrade e all'accelerazione della consegna di 200 carrozze destinate al settore ferroviario. Tale intervento di sostegno è in linea con l'esigenza, che il Governo considera prioritaria, di alleviare la congestione del traffico su strada e di ridurre l'affollamento dei passeggeri su treni.

2.2 La realizzazione delle infrastrutture di trasporto

L'individuazione puntuale dei progetti da realizzare e delle tempistiche di esecuzione è estranea alla fase di pianificazione e coinvolge una pluralità di soggetti, in particolare la *Highways Agency*, incardinata presso il DfT e responsabile per le autostrade e strade stratali e le autorità locali; il DfT, che dalla soppressione della *Strategic Rail Authority*, disposta nel 2006, gestisce le procedure per l'affidamento di opere e servizi ferroviari.

La *Highways Agency* è tenuta ad individuare i progetti, o schemes, servendosi dei cd. *multi-modal studies*. Introdotti nel 1998 come uno degli strumenti essenziali della nuova politica integrata dei trasporti, tali studi sono finalizzati a: (a) identificare le principali inefficienze nel sistema dei trasporti e quindi le aree in relazione alle quali è maggiore l'esigenza di un intervento infrastrutturale da realizzare; (b) individuare le varie opzioni modali a disposizione per la soluzione del problema; (c) suggerire quale opzione debba essere preferita sulla base di una accurata CBA.

Le autorità locali adottano invece *local transport plans*, ovvero piani quinquennali per il trasporto locale, previsti per la prima volta nel 1998 e ancora in uso al pari dei *multi-modal studies*. Essi contengono l'indicazione degli obiettivi da perseguire, delle misure ritenute più adatte per raggiungere tali obiettivi e dei fondi necessari per finanziare tali misure. Individuano inoltre in modo puntuale anche le opere da realizzare nell'arco del quinquennio. I fondi per il finanziamento delle opere locali sono approvati dal DfT a seguito di un procedimento comparativo avviato ogni anno e al quale partecipano le varie autorità locali ciascuna con il proprio piano di trasporto locale. Le risorse vengono assegnate tenendo conto della qualità dell'offerta formulata da ogni autorità locale, della disponibilità complessiva di fondi e delle esigenze proprie di ciascun ente.

Al fine di dare attuazione ad alcune delle raccomandazioni elaborate nell'*Eddington Report*, la fase della pianificazione territoriale è stata di recente oggetto di un'ampia e profonda riforma, culminata nella approvazione del Planning Act alla fine del 2008. Questo delinea un quadro normativo unitario per la progettazione e realizzazione dei *Major Infrastructure Projects*, le infrastrutture di rilievo nazionale o infrastrutture strategiche, precisamente le infrastrutture di trasporto e quelle energetiche, gli acquedotti e le centrali di smaltimento dei rifiuti. Il *Planning act* prevede una netta distinzione tra le scelte squisitamente politiche, riservate al Governo ed espresse tramite *National Policy Statements – NPS*, ovvero *Obiettivi di politica generale* e decisioni tecnico-amministrative, affidate alla neo-istituita *Infrastructure Planning Commission – IPC*, che su istanza delle stazioni appaltanti rilascia una autorizzazione generale (*development consent*) per la realizzazione delle infrastrutture, sostitutiva di ogni altro permesso o titolo autorizzativo. Il rilascio della autorizzazione generale è peraltro condizionato alla conformità dell'opera proposta con gli *NPS*.

Questi ultimi definiscono dunque il quadro economico e giuridico per le decisioni della IPC, orientandone l'esercizio della discrezionalità. Essi possono avere un contenuto molto dettagliato, arrivando ad individuare tipologia e dimensioni dell'intervento da realizzare, criteri per la sua localizzazione o addirittura localizzazioni specifiche.

La formulazione dei *National Policy Statements* da parte del Governo non è peraltro libera, ma al contrario deve rispettare stringenti obblighi di consultazione – pubblica e attraverso la sottoposizione degli *Statements* alle Camere – di motivazione circa le ragioni che ne hanno determinato l'adozione e di pubblicità. Possono essere oggetto di revisione da parte del Ministro competente per materia, il DfT nel caso di infrastrutture di trasporto, e possono anche essere impugnati in giudizio, anticipando dunque la fase delle contestazioni a quella in cui le opere non sono ancora in corso di esecuzione.

Per quanto attiene alla fase della progettazione ed esecuzione, soprattutto a partire dai primi anni Novanta il Regno Unito ha coinvolto con frequenza crescente i privati nella realizzazione delle opere pubbliche di maggiore complessità e più elevati costi, quali sono le infrastrutture di trasporto, utilizzando strumenti di partenariato pubblico-privato e il particolare ricorrendo alla *private finance initiative (PFI)*.

I principali obiettivi legati all'uso della *PFI* sono due: ridurre i costi a carico del settore pubblico, incrementare l'efficienza nella realizzazione delle infrastrutture sfruttando le economie di scopo del *Design & Building*, ovvero la circostanza che sia la progettazione che la costruzione sono effettuati dallo stesso soggetto. Il *PFI* non è dunque un contratto, né una procedura di aggiudicazione, bensì una modalità di realizzazione delle opere pubbliche, invero quella di gran lunga più utilizzata. Essa costituisce il riferimento essenziale per l'analisi delle procedure di aggiudicazione per gli appalti complessi nel Regno Unito. È il caso tuttavia di precisare sin d'ora che nelle *Regulations* del 2006, con le quali sono state recepite le direttive comunitarie del 2004 sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici, manca qualsiasi riferimento alla *PFI*, che risulta dunque sprovvista di una disciplina organica a livello normativo primario.

Per incentivare il ricorso alla *PFI* e diffondere una cultura di collaborazione tra pubblico e privato, il Governo britannico ha infatti preferito puntare su atti giuridici non vincolanti, quali guide, note pratiche, raccomandazioni, lasciando alle amministrazioni la scelta di conformarsi o meno ad esse. Tra le guide più importanti in materia di *PFI* si segnalano quelle elaborate dal Ministero del Tesoro (*HM Treasury*), aventi ad oggetto, tra l'altro, la standardizzazione dei contratti di *PFI* e l'individuazione e valutazione delle varie opzioni a disposizione dell'amministrazione per la realizzazione dell'opera.

Le fasi che scandiscono la realizzazione di opere pubbliche tramite il coinvolgimento dei privati sono così sintetizzate: (i) *Getting started*, in cui le necessità dell'amministrazione sono individuate e valutate e si decide se è opportuno avviare la costruzione; (ii) *Defining the project*, in cui le esigenze dell'amministrazione vengono sviluppate e tradotte in uno *strategic brief*, o sintesi strategica; (iii) *Assem-*

bling the team, in cui si seleziona la squadra che redigerà il progetto e lo porterà ad esecuzione; (iv) *Designing and Constructing*, in cui lo *strategic brief* viene articolato in un progetto più dettagliato, il *detailed design brief* e se ne avvia l'esecuzione; (v) *Completion and evaluation*, in cui l'opera è costruita e si valuta la sua adeguatezza rispetto alle esigenze dell'amministrazione inizialmente individuate¹⁰⁶. L'aspetto che merita di essere segnalato è la grande attenzione dedicata alle fasi anteriori alla procedura di selezione del contraente privato, nelle quali l'amministrazione, avvalendosi di consulenti privati e soprattutto dell'assistenza di strutture pubbliche come la *Task Force* del Ministero del Tesoro, individua gli obiettivi connessi alla realizzazione dell'opera e compie una accurata analisi tecnico-economica dei costi ad esso associati.

La disciplina anglosassone sulle procedure di affidamento delle opere pubbliche così come delineata dalle *Regulations* è molto scarna e già solo sul punto quantitativo si differenzia perciò nettamente da quella codicistica italiana, che si compone di più di duecento articoli, ai quali vanno aggiunti gli altri del regolamento di esecuzione, nonché le disposizioni delle leggi regionali. Tale differenza quantitativa va ascritta a molteplici fattori, tra cui indubbiamente l'appartenenza del Regno Unito ai sistemi di *common law* e dell'Italia a quelli di *civil law*.

Accanto alle tradizioni giuridiche alla base della differenza c'è però anche il diverso atteggiamento che i due legislatori mostrano nei confronti della discrezionalità della stazione appaltante. Questa infatti oltre Manica è considerata come una risorsa da valorizzare, mentre da noi tende ad essere concepita come un pericolo da scongiurare o tutto al più come un male necessario al quale, in certa misura, occorre rassegnarsi¹⁰⁷. Proprio in virtù dell'importanza attribuita alle scelte delle stazioni appaltanti, gli atti giuridici vincolanti tendono ad illustrare il ventaglio di alternative a disposizione delle amministrazioni, lasciando che siano poi queste a decidere come operare sulla base delle circostanze di volta in volta rilevanti. I formalismi e le rigidità sono dunque ridotti al minimo, soprattutto in relazione agli appalti complessi.

La convinzione diffusa è infatti che proprio nei progetti relativi ad infrastrutture pubbliche, la procedura di aggiudicazione debba essere il più flessibile possibile e prevedere un dialogo costante tra il committente pubblico e gli operatori economici che aspirano a diventare il partner privato. Ciò riflette la filosofia sottesa alla *PFI* nel Regno Unito: le amministrazioni non dovrebbero stabilire *ex ante* specifi-

106) Così in M.L. MACAULY, L.E. RAMSEY, *Construction and Procurement Law*, Sweet & Maxwell, 2002, p. 1 ss.

107) Sull'evoluzione che l'ordinamento italiano ha registrato in materia di appalti pubblici, soprattutto in relazione all'atteggiamento del legislatore nei confronti della discrezionalità della stazione appaltante v. G.D. COMPORTI, *Lo Stato in gara: note sull'evoluzione di un modello*, in *Dir. Econ.* 2007, n. 2, pp. 231 ss.

che tecniche molto dettagliate, ma dovrebbero piuttosto rivolgersi a soggetti privati per individuare la soluzione in grado di soddisfare nel miglior modo le proprie esigenze¹⁰⁸.

Ebbene, in base alle direttive comunitarie, sia quelle del 2004 che quelle precedenti, tanto la procedura aperta quanto la procedura ristretta presuppongono che l'amministrazione sia in grado di definire sin dall'inizio in modo puntuale l'oggetto del contratto, con la conseguenza che, da un lato gli operatori economici possono solo formulare offerte scritte, sulla base delle specifiche tecniche prefissate; dall'altro la stazione appaltante è tenuta ad operare la sua scelta tenendo conto solo delle offerte scritte. Come hanno evidenziato la Commissione europea ed il Consiglio in una dichiarazione congiunta resa in relazione alla direttiva 93/37/Cee, nelle procedure aperte e ristrette è vietata qualsiasi forma di negoziazione con gli aspiranti contraenti su aspetti essenziali del contratto, quali il prezzo, potrebbero alterare la concorrenza. Sono da ritenersi legittime solo le richieste di chiarimenti o di integrazioni del contenuto delle offerte, a condizione peraltro che esse non comportino una violazione del principio di parità di trattamento.

Nella pratica anglosassone l'amministrazione che intende realizzare una infrastruttura di grandi dimensioni ha invece interesse a discutere e negoziare le proposte formulate dagli operatori economici, prima di invitarli a presentare l'offerta definitiva. Se non vi fosse spazio per un confronto con i privati, la proposta prescelta potrebbe successivamente rivelarsi inadeguata rispetto alle esigenze dell'amministrazione, oppure eccessivamente costosa.

Per tali ragioni nel Regno Unito i progetti di *PPI* e di *PFI* vengono di solito realizzati utilizzando la procedura negoziata, che nelle nuove direttive come in quelle precedenti rappresenta un'eccezione rispetto alle procedure aperte e ristrette ed il suo utilizzo è pertanto giustificato solo se sussistono ben precise circostanze. Tra le condizioni stabilite dal diritto comunitario per legittimare il ricorso alla procedura negoziata, quelle solitamente richiamate dalle amministrazioni che avviano progetti di *PFI* sono due: (i) la natura dei lavori, forniture o servizi o i rischi connessi è tale da non consentire all'amministrazione di fissare *ex ante* e in modo globale il prezzo dell'appalto (art. 30, par. 1, lett. b), direttiva 2004/18/Ce); (ii) la natura dei servizi rende impossibile stabilire le specifiche tecniche con una precisione sufficiente ad aggiudicare l'appalto secondo le norme della procedura aperta o della procedura ristretta (art. 30, par. 1, lett. c), direttiva 2004/18/Ce).

La prima condizione è definita eccezionale dal diritto comunitario. Ciononostante essa trova una applicazione generalizzata ai progetti di *PFI* sul rilievo che la fina-

108) Cfr. A. BROWN, *The Impact of the New Procurement Directive on Large Public Infrastructure Projects: Competitive Dialogue or Better the Devil You Know*, in P.P.L.R., 2004, pp. 160 ss.

lità e l'ambito esatto di applicazione del *PFI* sono incerti sin dall'inizio, come incerta è l'allocazione del rischio tra stazione appaltante ed impresa, il che rende praticamente impossibile fissare in via preventiva il prezzo globale dell'opera. La seconda condizione ricorre invece nelle ipotesi in cui i *PPP* sono qualificabili come contratti di servizi. Peraltro, mentre sono numerose le sentenze della Corte di Giustizia aventi ad oggetto la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara - che di solito non trova applicazione al *PFI* - ad oggi non risulta che i Giudici comunitari si siano mai pronunciati sulla applicazione della procedura negoziata competitiva e dunque sulla legittimità dell'approccio seguito nel Regno Unito. Le fasi che scandiscono la procedura negoziata possono essere così sintetizzate: pubblicazione del bando di gara sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea; pre-qualifica delle imprese ed individuazione di una rosa di candidati - che in base alla direttiva devono essere almeno tre -; aggiudicazione del contratto all'offerta economicamente più vantaggiosa individuata in base a criteri di valutazione predeterminati. Una volta rispettati questi tre capisaldi, previsti anche nelle direttive previgenti, le stazioni appaltanti tendono a considerarsi libere di modellare ampiamente la procedura negoziata, sicché nella pratica questa di regola includeva ed include anche le seguenti fasi: una consultazione informale con le imprese private, prima che venga pubblicato il bando di gara; dopo aver individuato la rosa di candidati in base alle prescrizioni comunitarie, una serie di incontri alternati da una o più offerte formali scritte, che consentono di ridurre progressivamente il numero di candidati; l'invito, rivolto ai due o più candidati rimasti, a formulare le *Best and Final Offers*, le migliori offerte finali. Inoltre, anche dopo l'individuazione del miglior offerente, la stazione appaltante procede ad una ulteriore negoziazione con il vincitore, per definire i dettagli del progetto e le principali condizioni contrattuali.

La riduzione progressiva del numero dei partecipanti alla procedura negoziata è stata prevista espressamente dalla nuova disciplina comunitaria, come una facoltà che le amministrazioni possono esercitare a condizione che lo rendano noto sin dal bando di gara - pubblicità questa che nella prassi anglosassone era già garantita in ossequio al principio di trasparenza e parità di trattamento-. In Inghilterra i candidati ammessi alla fase finale della procedura negoziata, ovvero invitati a formulare le offerte migliori e definitive, sono solitamente due o tre, cinque al massimo per gli appalti di maggiori dimensioni. Considerati i costi elevati che la presentazione di dettagliate offerte finali comporta, la limitazione del numero degli offerenti è ritenuta funzionale alla promozione di una concorrenza effettiva. Gli offerenti prescelti hanno infatti una realistica probabilità di successo e perciò sono fortemente incentivati ad investire le loro risorse per elaborare un'offerta di alta qualità. Come si è anticipato, nella prassi anglosassone l'individuazione del miglior offerente non segna la fine delle negoziazioni: dopo l'aggiudicazione e prima della sti-

pula del contratto la stazione appaltante deve verificare la fattibilità della proposta prescelta e l'impegno dell'impresa a rispettarne i termini. Il committente pubblico ha ovviamente interesse a limitare al minimo gli scostamenti dalla proposta originaria, soprattutto se ciò comporta un incremento del prezzo. Tuttavia alcune modifiche in relazione al prezzo, alla durata e alla allocazione del rischio sono spesso inevitabili per raggiungere l'accordo finale. Per mantenere una certa pressione concorrenziale sull'impresa aggiudicataria, l'amministrazione talvolta individua un *aggiudicatario di riserva*, ovvero l'offerente che ha formulato la seconda offerta economicamente più vantaggiosa.

Le negoziazioni successive alla aggiudicazione sollevano tuttavia un problema di conformità con il diritto comunitario: consentire all'operatore economico che è stato selezionato in base all'offerta economicamente più vantaggiosa di modificare, eventualmente anche in modo significativo, i termini della sua offerta, violerebbe il principio della parità di trattamento di tutti i partecipanti alla gara. Su tale aspetto la nuova disciplina comunitaria tace, anche se in relazione alla procedura del dialogo competitivo prevede esplicitamente che la stazione appaltante possa chiedere all'impresa aggiudicataria di chiarire, precisare e raffinare la sua offerta, purché ciò non ne comporti una modifica sostanziale, non alteri la concorrenza né causi discriminazione (art. 29, par. 7, secondo capoverso)¹⁰⁹.

Indicazioni utili per chiarire la legittimità o meno di tale prassi, come detto ampiamente diffusa nel Regno Unito, si rinvennero poi in una decisione in materia di aiuti di Stato resa dalla Commissione europea nel 2002 sugli accordi di *PPP* relativi alla Metropolitana londinese¹¹⁰, nella quale si è escluso che le modifiche del contratto successive alla aggiudicazione violassero la disciplina comunitaria sugli appalti pubblici e gli aiuti di Stato ed è giunta a tale conclusione facendo leva su una pluralità di argomentazioni, nessuna delle quali può essere considerata risolutiva, ma alcune delle quali meritano di essere evidenziate. La Commissione ha sottolineato innanzitutto che i cambiamenti apportati non erano tali da alterare l'estensione e le caratteristiche essenziali del contratto rispetto agli avvisi e alle note pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale. In secondo luogo ha posto più volte posto l'accento, da un lato sul tipo di procedura utilizzata dalla amministrazione pubblica,

109) Sull'estensione delle negoziazioni successive alla presentazione delle offerte nella procedura del dialogo competitivo v. S. VERSHUUR, *Competitive Dialogue and the Scope for Discussion after tenders and before Selecting the Preferred Bidder: What is Fine Tuning*, in P.P.L.R., 2006, n. 6, pp. 327 ss.

110) EUROPEAN COMMISSION, *State aid decision no. 264/2002 – United Kingdom London Underground Public Private Partnership*, su cui v. A. BROWN, C. GOLFINOPOULOS, *The Permissibility of Post Selection Modifications in a Tendering Procedure: Decision by the European Commission that the London Underground Public Private Partnership does not involve State Aid*, in P.P.L.R., 2003, n. 3, pp. 47 ss. Una analisi dettagliata dell'accordo e una prima valutazione dei risultati è disponibile su <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmpubacc/446/446.pdf>

rimarcando che la procedura negoziata si caratterizza per la sua flessibilità e così implicitamente ammettendo che lo stesso non può dirsi, soprattutto in termini di trattative post-aggiudicazione, per le procedure ristretta e aperta. Dall'altro sulla natura del contratto oggetto di gara: essendo un contratto innovativo ed estremamente complesso, era più probabile che le modifiche fossero permesse.

Infine la Commissione ha prestato attenzione alle ragioni sottese alle modifiche e ha rilevato che erano funzionali a garantire, in un contratto di lunga durata, adattamenti e modifiche in corso d'opera per tener conto di esigenze tanto dell'amministrazione quanto delle imprese.

3. GERMANIA

3.1 La pianificazione delle infrastrutture di trasporto nel Bundesverkehrswegeplan (BVWP) del 2003

Diversamente dal Regno Unito, in Germania l'approccio integrato nella elaborazione della politica dei trasporti non costituisce una novità degli ultimi anni. Il primo piano nazionale integrato sulle infrastrutture di trasporto (*BVWP o FTIP per Federal Transport Infrastructure Plan*) risale infatti al 1973¹¹¹ e prevedeva revisioni quinquennali alla luce dei risultati attesi e conseguiti, l'ultima delle quali fu condotta nel 1990, quando l'unificazione della Germania impose nuove priorità. Si trattava dei cd. *Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (Progetti di trasporto della Germania unificata)*, ovvero i collegamenti su strada, rotaia, canali di acqua tra Est ed Ovest, inseriti nel primo piano dei trasporti della Germania riunificata, il BVWP del 1992. Questo aveva l'obiettivo di coprire un orizzonte temporale di venti anni, ma l'esigenza di sottoporre a revisione i costi preventivati dei progetti, le previsioni di traffico e soprattutto le modalità di valutazione dei progetti, hanno indotto il Governo ad approvare un nuovo piano generale dei trasporti (*Bundesverkehrswegeplan*, di seguito BVWP) nel 2003.

Il BVWP è elaborato dal Governo federale, che in base alla Costituzione tedesca è il proprietario delle autostrade e strade federali, nonché dei canali d'acqua federali – la rete ferroviaria federale è di proprietà di imprese nelle quali il Governo detiene la maggioranza del capitale sociale – ed è responsabile per la costruzione e il mantenimento delle infrastrutture di trasporto federali (artt. 87e e 89 *Grundgesetz, GG*, ovvero *Basic Law for the Federal Republic of Germany*). La proprietà e

111) Per una succinta storia della pianificazione dei trasporti in Germania, del quadro istituzionale e soprattutto della rilevanza della valutazione sull'impatto ambientale v. AA.VV., *Analysing Strategic Environmental Assessment: Towards Better Decision Making*, Fondazione Eni Enrico Mattei, 2004, pp. 123 ss. Cfr. W. ROTHENGATTER, *The Case of Germany*, in OECD, *National Systems of Transport Infrastructure Planning*, 2005, pp. 12 ss.

gestione di porti e aeroporti non è disciplinata dalla Costituzione e in base al principio per cui rientrano nelle competenze delle autorità federali solo le materie che la Costituzione esplicitamente attribuisce a livello federale (*Bund*), esse sono rimesse agli stati e alle comunità locali (*Länder* e *Gemeinden*). Proprio in quanto sottratte al livello di competenza federale, porti e aeroporti non sono compresi nel BVWP, che tuttavia ha ad oggetto i collegamenti tra porti e aeroporti e infrastrutture di trasporto federali.

Sebbene l'approvazione del BVWP spetti in via esclusiva al Governo, la sua elaborazione prevede il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, in quanto stati ed Enti Locali possono suggerire i progetti da includere nel piano e soprattutto forniscono i dati necessari per il processo di valutazione dei progetti. Un ruolo rilevante nella predisposizione del piano è svolto anche dalle imprese e dalle organizzazioni e associazioni non governative, ad esempio la società che gestisce le ferrovie statali (*Deutsche Bahn AG* o *DG AG*), le associazioni di trasporto, i club automobilistici e il movimento ambientalista. Mentre la *DG AG*, al pari degli stati e degli Enti Locali, presenta progetti e propone dati, l'influenza esercitata dagli altri soggetti è più indiretta e si traduce in attività di lobbying per sostenere o contrastare l'inserimento di un progetto all'interno del piano.

I passaggi che conducono alla approvazione del piano possono essere così schematizzati:

TABELLA 3 – FASI CHE HANNO CONDOTTO ALLA APPROVAZIONE DEL BVWP

I	Scenari, previsioni sullo sviluppo del traffico
II	Aggiornamento del metodo di valutazione
III	Aggiornamento delle reti di trasporto e definizione dei progetti
IV	Valutazione dei progetti in base alla analisi costi benefici, all'analisi del rischio ambientale e all'analisi dell'impatto territoriale
V	Fissazione delle priorità sulla base del budget disponibile
VI	Audizioni e incontri di coordinamento con i <i>Länder</i> e gli altri soggetti interessati
VII	Decisione del Governo, approvazione del BVWP
VIII	Approvazione da parte del <i>Budestag</i> e del <i>Budesrat</i>

Fonte: *Oecd*.

L'approvazione del BVWP da parte del Parlamento (il *Budestag* e il *Budesrat*, rispettivamente la Camera rappresentativa direttamente eletta dal corpo elettorale e la Camera dei *Länder*) costituisce il presupposto per l'inserimento dei progetti in esso contenuti negli atti di pianificazione e finanziamento delle infrastrutture di trasporto elaborati a livello statale e locale. Se invece un progetto non è incluso nel

Piano, per la sua realizzazione è necessario attendere la revisione del Piano, che avviene con cadenza quinquennale.

La finalità principale del Piano è dunque quella di individuare una selezione di progetti da realizzare nell'ambito del budget federale predisposto per le infrastrutture di trasporto. Come chiarisce lo stesso Governo tedesco, il BVWP è un “*framework investment plan*”, un piano generale di investimenti, che non contiene alcuna decisione puntuale sulle modalità di finanziamento e sulle tempistiche di realizzazione dei singoli progetti – attività in larga parte affidate a stati ed Enti Locali - ma stabilisce il livello totale degli investimenti necessario per la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto, sulla base dei finanziamenti disponibili nell'arco di tempo considerato. L'ultimo piano approvato, il BVWP del 2003, copre l'arco temporale 2001-2015.

La selezione dei progetti avviene attraverso la loro classificazione in categorie pre-stabilite, di cd. *First Priority* e *Second Priority*, sulla base della valutazione del loro impatto in termini economici, ambientali e territoriali e dunque alle tre dimensioni individuate anche nell'*Eddington Report*.

Come nel Regno Unito anche in Germania gli obiettivi prioritari della politica dei trasporti riguardano le infrastrutture già realizzate piuttosto che le nuove opere e consistono, in particolare, nella rimozione delle strozzature esistenti nella rete di trasporto, nella riduzione della congestione e nel connesso miglioramento della qualità della vita in città e Paesi, nonché nel rafforzamento delle infrastrutture nella Germania dell'Est.

Per stabilire il livello di priorità degli investimenti il Governo ha seguito una procedura di valutazione che può essere scomposta nelle seguenti fasi:

- raccomandazioni dai *Länder*, dalla DB AG e dal Ministero dei Trasporti in ordine ai progetti da sottoporre a valutazione;
- previsioni di traffico multimodale per il trasporto merci e passeggeri, basate sulla proiezione di alcune variabili che incidono sulla domanda di trasporto, quali la crescita demografica, lo sviluppo economico, gli interventi di regolazione, i prezzi. Gli scenari elaborati sono stati di tre tipi: quello del *Laissez-faire*, che non contemplava interventi dello Stato e che è stato utilizzato come scenario di riferimento per misurare gli impatti derivanti dalle iniziative politiche degli altri due scenari; quello della *High-Challenge*, che attribuiva importanza predominante alle questioni ambientali e che è stato abbandonato perché irrealistico, in quanto sovrastimava la disponibilità della gente a cambiare le proprie abitudini di trasporto; l'*Integration scenario* che individuava una soluzione di compromesso, sottolineando il ruolo del coordinamento tra diverse modalità di trasporto;
- valutazioni dei progetti sulla base della analisi costi benefici (CBA), nonché del-

l'analisi dell'impatto territoriale e del rischio ambientale collegati al singolo progetto.

La valutazione dei progetti costituisce la fase principale del procedimento di selezione e si compone di tre metodologie:

- analisi costi-benefici (*Cost benefit analysis, CBA*);
- analisi del rischio ambientale (*Environmental risk assessment, ERA*);
- analisi di impatto territoriale (*Spatial impact assessment, SIA*).

La CBA è stata utilizzata anche per la preparazione dei precedenti piani generali e rimane tuttora al cuore della valutazione macroeconomica dei progetti di investimento. Essa prende in considerazione gli impatti positivi e negativi derivanti dal progetto espressi in termini monetari come: i costi di realizzazione e manutenzione dell'opera, gli effetti che essa determina sulla sicurezza del traffico, sui collegamenti con gli aeroporti e porti, sugli snodi di maggior congestione.

Il risultato dell'analisi consiste in un rapporto, che se maggiore di 1 indica la attuabilità economica del progetto e costituisce il criterio più importante per l'inserimento del relativo progetto all'interno della categoria *First Priority*, fino a quando i budget previsti per singola modalità di trasporto non sono esauriti. I progetti con rapporto BCA superiore a 1 ma non finanziabili fino al 2015 sono inseriti nella categoria *Second Priority*, quelli con rapporto BCA inferiore a 1 non sono inseriti nel piano.

Il 40% dei progetti relativi a infrastrutture ferroviarie presenta un rapporto BCA superiore a 3, mentre il 70% dei progetti di strade e canali navigabili ha un rapporto superiore a 3 e dunque presenta una notevole redditività economica. Ciò spiega perché il 52% dei finanziamenti previsti nel BVWP del 2003 siano destinati ai progetti relativi alle strade federali

TABELLA 4 – FINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

	BVWP 2003 (2001-2015)		BVWP 1992 (1991-2000)	
	euro mld	%	euro mld	%
Ferrovie federali	63.9	42.9	36.2	42.3
Strade federali	77.5	52.1	44.1	51.6
Idrovie federali	7.5	5.0	5.2	6.1
Totale	148.9	100.00	85.5	100.00

Fonte: BVWP 2003.

Ai finanziamenti previsti nel BVWP occorre peraltro aggiungere quelli disposti con il *Konjunkturpaket I*, il primo pacchetto di misure per il rilancio dell'economia, approvato il 5 novembre 2008 e valido per il biennio 2009-2010. Esso prevede investimenti urgenti per il settore stradale per un valore di 11 mld di euro, ai quali si aggiungono ulteriori 3 mld per l'ammodernamento di strade, semafori, reti fognarie, nei Comuni che presentano una rete infrastrutturale carente.

Il 27 gennaio 2009 il Governo tedesco ha poi approvato un secondo pacchetto di misure per il rilancio dell'economia, il *Konjunkturpaket II*, che dispone, per il medesimo arco temporale, investimenti per strade, ferrovie, idrovie di importo pari a circa 18 mld di euro.

Tornando al BVWP, l'analisi del rischio ambientale e quella dell'impatto territoriale costituiscono una novità del BVWP del 2003 e la loro introduzione risponde all'esigenza, emersa dopo l'approvazione del BVWP del 1992, di tener conto anche degli effetti che l'opera progettata è destinata a produrre sull'ambiente e sul territorio e che non possono essere espressi in termini monetari e dunque incorporati nella CBA.

I progetti di *First priority* sono innanzitutto assoggettati alla ERA, che tiene conto soprattutto dell'impatto dell'opera su aree coltivate, zone protette e zone a ridotta densità di traffico. I risultati sono espressi in una scala di valori che va da 1 a 5 a seconda che il rischio ambientale sia molto basso o molto elevato. I progetti con ERA pari a 5 sono considerati critici e nelle successive fasi del procedimento di realizzazione occorre adottare misure dirette a compensare gli effetti negativi, eventualmente adottando soluzioni alternative.

La previsione di una sorta di valutazione di impatto ambientale anticipata alla fase della pianificazione, pur non escludendo analisi più dettagliate nelle successive fasi di progettazione, mira a minimizzare i rischi procedurali collegati alla realizzazione del progetto.

La SIA è invece condotta individuando il contributo che il singolo progetto è in grado di offrire agli obiettivi, costituzionalmente rilevanti, da un lato della distribuzione e dello sviluppo regionale, dall'altro della riduzione del congestionamento e della predilezione dei trasporti su acqua e rotaie. Anche in tal caso il contributo è espresso attraverso una scala che va da 1 a 5.

I progetti che rientrano nella categoria *First Priority* e che hanno un SIA elevato, pari a 4 o 5, sono considerati *Flagship projects* e gli stati sono esortati a dare priorità alla loro realizzazione, proprio per gli impatti positivi che essi hanno sul territorio.

Per quanto attiene alle fasi di pianificazione affidate a stati ed Enti Locali si segnala la *Gesetz zur Bescheleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin*, o *Legge sull'accelerazione della pianificazione delle infrastrutture di trasporto nei nuovi Länder nonché nel Land di Berlino*. Approvata il 16 dicembre 1991 è stata modificata nel 2006 al fine di ridurre i tempi di preparazione dei piani a disposizione delle autorità statali e locali, limitare le pos-

sibilità di impugnativa da parte di autorità locali e privati, semplificare e velocizzare le procedure di esproprio.

Nella stessa direzione si muove la *Gesetz zur Beschleunigung der Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben*, Legge sull'accelerazione delle procedure di pianificazione delle opere infrastrutturali, del 9 dicembre 2006, che ha ulteriormente accelerato le procedure relative alla pianificazione urbanistica e alla connessa espropriazione, fissando limiti temporali alle discussioni con le associazioni ambientaliste e al contempo istituendo apposite autorità di reclamo; escludendo le competenze operative dei *Länder* nella realizzazione delle opere considerate strategiche, per le quali la pianificazione è riservata ad un organo pubblico autonomo (DEGES) che svolge l'attività di stazione appaltante unica.

3.2 La realizzazione delle infrastrutture di trasporto

La normativa che disciplina le procedure di affidamento e di esecuzione delle infrastrutture di trasporto è in larga parte influenzata dalla normativa comunitaria e in particolare dalle già menzionate direttive 2004/18/Ce e 2004/17/Ce¹¹². Queste sono state recepite nell'ordinamento tedesco attraverso le modifiche alla normativa in materia di appalti pubblici, costituita essenzialmente da tre blocchi fondamentali:

- la legge *antitrust* tedesca (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB*) del 26 agosto 1998 e in particolare gli articoli da 97 a 129 dedicati alla concessione di opere pubbliche;
- il regolamento sulla concessione di opere pubbliche (*Vergabeverordnung- VgV*) emanato il 9 gennaio 2001;
- i regolamenti sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori (*Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen - VOB*), degli appalti pubblici di servizi (*Verdingungsordnung für die Vergabe von Leistungen - VOL*) e degli appalti pubblici di servizi professionali (*Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen - VOF*), introdotti nel 1926.

I regolamenti VOB, VOL e VOF sono codici di autodisciplina adottati congiuntamente da pubbliche amministrazioni e associazioni di imprenditori e acquistano efficacia vincolante *erga omnes* per effetto del rinvio ad essi operato dal regolamento VgV¹¹³. Essi si applicano sia ai contratti sopra soglia che a quelli sotto soglia¹¹⁴.

112) Sul tema v. ITALIADECIDE, *Rapporto 2009, Documentazione*, 2009, pp. 159 ss., C. RANGONE (a cura di), *Procedure e tempi di esecuzione delle grandi opere nei Paesi industrializzati*, Oice, 2007 e C. Giordano, *Le procedure di affidamento degli appalti pubblici complessi in Germania*, inedito.

113) Cfr. T. Ax, *The New Contract and Contract Award Legislation in Germany Following the Adoption of the Ordinance on the Award of Public Contracts (Vergabeverordnung)* in *Public Procurement Law Review*, 2007, pp. 102 ss.

114) Nel testo dei regolamenti VOB, VOL e VOF, vi sono una serie norme applicabili solo ai contratti c.d. sopra soglia, individuati aggiungendo alla numerazione degli articoli il suffisso a (per i settori ordinari) e b (per i settori speciali).

Sia la legge antitrust GWB sia il regolamento VgV si applicano invece soltanto ai contratti di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

L'attuazione delle direttive è avvenuta in due fasi. In primo luogo sono state trasposte tutte le disposizioni il cui recepimento era vincolante per gli Stati membri, nonché alcuni degli istituti innovativi introdotti dal legislatore comunitario del 2004, come l'avvalimento. All'interno di questa prima fase si colloca l'emanazione della *ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, la c.d. legge di semplificazione in materia di Partenariato Pubblico-Privato (PPP), entrata in vigore il 7 settembre 2005, di modifica della legge antitrust GWB e del regolamento VgV, a sua volta più volte modificata negli anni. La legge sul PPP mira tra l'altro a promuovere la realizzazione di iniziative di PPP anche con la previsione di strumenti di aggiudicazione che assicurano una maggiore flessibilità all'attività amministrativa, quali il dialogo competitivo.

Nella seconda fase il Governo tedesco ha completato il recepimento di tutte le disposizioni delle direttive comunitarie, realizzando al contempo una riforma sistematica della materia, mediante l'abrogazione delle norme ripetitive, la riduzione degli adempimenti non essenziali a carico delle amministrazioni e delle imprese e il perfezionamento delle norme a garanzia della trasparenza delle operazioni e a favore delle piccole e medie imprese¹¹⁵.

Benché articolata in tre distinti blocchi, l'attuale normativa tedesca in materia di contratti pubblici è più asciutta rispetto a quella dettata dal Codice italiano e dal relativo regolamento di attuazione, peraltro tuttora in fase di approvazione.

Quanto alla legge antitrust GWB, la disciplina sulla concessione di opere pubbliche è contenuta nella parte IV, che si articola nel Capitolo I sulle "*Procedure di aggiudicazione*" o "*Vergabeverfahren*" (articoli 97-101), nel Capitolo II sulla "*Tutela giurisdizionale*" "*Nachprüfungsbehörden*" (articoli 102-124) e nel Capitolo III relativo a "*Altre Disposizioni*" "*Sonstige Regelungen*" (articoli 125-129). Il Capitolo I sulle "*Procedure di aggiudicazione*" "*Vergabeverfahren*" stabilisce i principi generali in materia di contratti pubblici (art. 97), individua le amministrazioni aggiudicatrici (art. 98), definisce le tipologie di contratti pubblici (art. 100), il campo di applicazione della normativa, limitata ai soli contratti pubblici c.d. sopra-soglia (art. 100) e le diverse procedure di aggiudicazione, ivi incluso il dialogo competitivo "*Wettbewerblicher Dialog*" (art. 101).

Il Capitolo II sulla "*Tutela giurisdizionale*" "*Nachprüfungsbehörden*" disciplina: il ricorso amministrativo (facoltativo) avverso gli atti di gara che possono essere presentati dinanzi ai c.d. uffici per la revisione degli appalti pubblici, "*Vergabepf-*

115) V. la circolare governativa del 27 gennaio 2009 che introduce procedure semplificate per gli appalti pubblici di servizi e forniture di interesse nazionale.

stellen” (art. 103) nonché ai c.d. tribunali sugli appalti pubblici, “*Vergabekammern*” e alle relative corti di appello, dinanzi alle quali possono essere esperiti ricorsi giurisdizionali sia avverso gli atti di gara sia avverso le decisioni adottate dagli uffici per la revisione degli appalti pubblici (artt. 104-106); il procedimento relativo ai ricorsi presentati ai c.d. tribunali sugli appalti pubblici e gli effetti della presentazione del ricorso e della decisione dei tribunali (artt. 107-115), nonché il giudizio di appello dinanzi alle corti di appello (artt. 116-124).

Il Capitolo III relativo ad “*Altre Disposizioni*” “*Sonstige Regelungen*” riguarda l’azione di risarcimento danni a carico del ricorrente o dell’appellante che abbia “abusato” del diritto di presentare un ricorso di primo grado ovvero in appello (“*Schadenswesatz bei Rechtsmissbrauch*”), azione esperibile in caso di affermazioni non veritiere rese con dolo o colpa grave, ovvero quando l’impugnazione è stata effettuata al mero fine di ostacolare lo svolgimento della procedura di gara ovvero di danneggiare i concorrenti, oppure allo scopo di rinunciare al ricorso o all’appello per ottenere benefici economici o di altro tipo (art. 125); l’azione di risarcimento per i danni causati dalle amministrazioni aggiudicatrici per violazione delle norme in materia di contratti pubblici (art. 126); la delega legislativa al Governo Federale ad adottare, mediante regolamento, disposizioni normative attuative e di trasposizione delle disposizioni dettate dalle direttive comunitarie in materia di armonizzazione delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (art. 127); le disposizioni in materia di costi dei giudizi dinanzi ai tribunali sugli appalti pubblici e ai c.d. uffici per la revisione degli appalti pubblici (artt. 128-129).

Il regolamento VgV, emanato in attuazione dell’art. 127 della legge *antitrust* GWB, si articola in un totale di 24 articoli e disciplina: le soglie di rilevanza comunitaria “*Schwellenwerte*” (artt. 1-3), il campo di applicazione oggettivo, costituito dagli appalti pubblici di lavori, forniture, servizi e servizi professionali (artt. 4- 6), la procedura del dialogo competitivo “*Wettbewerblicher Dialog*” (art. 6a), l’aggiudicazione dei contratti pubblici nei settori speciali “*Sektorenbereich*” (artt. 7-12), gli obblighi di informazione, trasparenza e pubblicità (artt.13-15), i casi di esclusione dalle gare (art. 16), le procedure di risoluzione delle controversie (artt. 17-22) e le norme transitorie e finali (artt. 23-24).

Le disposizioni più dettagliate per l’aggiudicazione dei contratti pubblici sono dettate dai regolamenti VOB, VOL e VOF.

Il VOB, relativo agli appalti pubblici di lavori presenta 4 Capitoli. Il primo Capitolo, composto da 32 articoli, detta le norme generali applicabili sia ai contratti c.d. sopra soglia sia per quelli c.d. sotto soglia nei settori ordinari e nei c.d. settori speciali. Il secondo Capitolo, composto da 48 articoli, disciplina gli appalti pubblici di lavori nei settori ordinari, mentre il terzo e il quarto Capitolo recepiscono le disposizioni dettate dalla direttiva 2004/17/Ce e dettano la disciplina relativa all’aggiudicazione dei lavori nei c.d. settori speciali.

Il *Wettbewerblicher Dialog*” (dialogo competitivo) è stato introdotto nell’ordinamento tedesco con la legge di semplificazione in materia di PPP. Mentre l’art. 101 della legge antitrust GWB si limita a includere il dialogo competitivo tra le modalità di aggiudicazione dei contratti pubblici e a definirlo come “*il procedimento di aggiudicazione per i contratti particolarmente complessi in cui l’amministrazione aggiudicatrice pubblica un invito a partecipare e i concorrenti sono invitati a negoziare tutti gli aspetti del contratto*”, la disciplina dettagliata dell’istituto è contenuta nell’art. 6a della VgV e nell’art. 3a del VOB.

Le disposizioni in materia di dialogo competitivo nel sistema tedesco riproducono fedelmente, senza particolari deviazioni, quelle contenute nella direttiva 2004/18/Ce. In particolare, nell’ordinamento tedesco è possibile per un’amministrazione aggiudicatrice ricorrere al dialogo competitivo quando la stessa non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o i suoi obiettivi oppure di specificare l’impostazione giuridica o finanziaria di un progetto.

L’art. 3a, comma 4 (3), del VOB conferma l’obbligo per le stazioni appaltanti, durante la fase di dialogo, di garantire la parità di trattamento di tutti i partecipanti, e, in particolare, di non fornire, in modo discriminatorio, informazioni che possano favorire alcuni partecipanti rispetto ad altri e di non rivelare agli altri partecipanti le soluzioni proposte né altre informazioni riservate comunicate dal candidato partecipante al dialogo senza l’accordo di quest’ultimo. L’art. 3a, comma 4 (3), precisa inoltre che tali informazioni possono essere utilizzate solo nel contesto della procedura di aggiudicazione, con ciò proibendo alla stazione appaltante di sfruttare ad altri fini, anche dopo la conclusione della procedura di dialogo competitivo, le soluzioni proposte e le altre informazioni riservate rivelate dai concorrenti nel corso della procedura.

Una differenza rispetto alla disciplina italiana del dialogo competitivo concerne la questione dei premi o incentivi per i partecipanti al dialogo, di cui si tratta anche nella direttiva 2004/18/Ce. L’art. 3a, comma 7, del VOB precisa, infatti, che se ai partecipanti al dialogo viene richiesto di elaborare progetti, piani, planimetrie o altri documenti, la stazione appaltante deve corrispondere un equo indennizzo a tutti i candidati che hanno provveduto a produrre tempestivamente tali documenti. Tale equo indennizzo dovrà essere di importo uguale per tutti i partecipanti al dialogo competitivo.

La normativa tedesca, al pari di quella italiana, lascia invece aperte molte questioni delicate che spetterà alla giurisprudenza chiarire, come la riservatezza delle informazioni e delle soluzioni proposte dai partecipanti al dialogo e la possibilità per l’amministrazione di richiedere modifiche non sostanziali alle offerte presentate¹¹⁶.

In relazione alle procedure di aggiudicazione l'art. 3, comma 2, del VOB precisa che *“la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori pubblici deve essere aperta a meno che la natura dei lavori o altre particolari circostanze giustifichino la mancata utilizzazione di tale procedura”*.

L'art. 3, comma 3, del VOB precisa che è possibile procedere ad un'aggiudicazione mediante procedura ristretta:

- (a) qualora l'esperimento di una procedura aperta comporterebbe costi per la stazione appaltante o per i partecipanti che sarebbero sproporzionati rispetto ai vantaggi che possono essere ottenuti ovvero rispetto al valore dei lavori;
- (b) laddove l'esperimento di una procedura aperta non abbia prodotto risultati accettabili;
- (c) se altre ragioni (ad esempio l'urgenza ovvero esigenze di segretezza) rendono poco opportuno l'esperimento di una procedura aperta.

Il ricorso al dialogo competitivo è invece equiparato alla procedura negoziata, anche se è subordinato a presupposti diversi, in particolare la complessità del contratto.

Pur essendo ampiamente utilizzato, anche nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto, l'ordinamento tedesco non ha dettato una disciplina organica del *project financing* (*Projektfinanzierung*) e del PPP, da intendersi come quale modalità di realizzazione di un progetto che, in base all'ottimale allocazione dei rischi, consente di finanziare il progetto attraverso la remunerazione derivante dalla gestione dell'opera realizzata¹¹⁷.

Alle operazioni di *Projektfinanzierung* relative ad opere pubbliche si applicano dunque principalmente le disposizioni generali in materia di appalti pubblici e le relative normative di settore, per quanto attiene gli aspetti urbanistici, edilizi e ambientali del progetto da realizzare.

Sotto il profilo contrattuale, il *Projektfinanzierung* è realizzato nella prassi applicando allo specifico progetto i modelli contrattuali ritenuti più opportuni, e principalmente il *Betreibermodell* o modello DBOT (*Design, Build, Operate, Transfer*) di matrice anglossassone¹¹⁸, ossia la concessione di lavori pubblici, in cui al conces-

116) Non risultano esservi pronunce delle Corti tedesche in materia di dialogo competitivo, ad eccezione della pronuncia di un tribunale per i contratti pubblici VK Dulleldorf dell'11 agosto 2006, VK- 30/ 2006, in cui la Corte ha precisato che la riduzione delle soluzioni durante la fase del dialogo deve avvenire utilizzando i criteri pubblicati e che tali criteri non possono essere modificati nel corso della procedura.

117) Cfr. G. HERMES e J. MICHEL, *Il project financing come modello di collaborazione pubblico-privato per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità in Germania*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2006, pp. 1819 ss. Cfr. anche Ministero federale per l'economica, la cooperazione e lo sviluppo (BMZ), *Public Private Partnerships in German Development Cooperation*, documento dell'ottobre 2005, disponibile su www.bmz.de

sionario sono affidati la progettazione (“*design*”), la costruzione (*build*) e la gestione (*operate*) dell’opera, con l’obbligo di trasferirla in proprietà all’amministrazione concedente al termine della concessione (*transfer*).

Anche la *ÖPP-Beschleunigungsgesetz*, la c.d. legge di semplificazione in materia di Partenariato Pubblico-Privato, non ha dettato una disciplina specifica del *project financing* e del partenariato pubblico-privato, ma si è limitata a modificare il quadro normativo previgente introducendo una serie di elementi di semplificazione e maggiore flessibilità (primo fra tutti l’introduzione dell’istituto del dialogo competitivo) volti a favorire e promuovere la realizzazione di opere secondo lo schema del partenariato pubblico-privato.

Una delle questioni più rilevanti in tema di *Projektfinanzierung* riguarda la collaborazione o partecipazione del soggetto privato alla fase di predisposizione del modello progettuale e/o economico-finanziario del progetto da mettere a base della gara, analogamente a quanto avviene nel modello del *project financing* di opere pubbliche previsto nell’ordinamento italiano.

Con riferimento a tale ipotesi la dottrina ha evidenziato come la partecipazione alla gara del soggetto che è stato coinvolto nelle fasi preliminari rispetto alla procedura di gara, possa costituire una violazione del divieto di partecipazione alla gara di soggetti che sono in posizione di conflitto di interesse sancito dall’art. 16 del VgV o, più in generale, una violazione dei principi di imparzialità e parità di trattamento tra i concorrenti¹¹⁹.

Al riguardo vengono in rilievo esigenze confliggenti: da un lato quella di incentivare la partecipazione dei privati anche nella fase che precede la messa a gara di un progetto in modo da consentire all’amministrazione di utilizzare le risorse e il *know-how* del settore privato per la predisposizione del modello progettuale e/o economico-finanziario e, dall’altro, quella di assicurare la parità di trattamento tra i partecipanti alla gara ed evitare che il soggetto che ha partecipato alle fasi preliminari alla gara possa godere di un indebito vantaggio competitivo rispetto agli altri concorrenti.

Il punto di equilibrio tra queste contrapposte esigenze è stato individuato, da una parte della dottrina e della giurisprudenza, nel principio secondo cui la partecipazione alle attività preliminari e prodromiche alla procedura di gara non comporta di per sé il divieto per il privato di partecipare alla gara, ma comporta in capo all’amministrazione l’obbligo di adottare, ove possibile, le misure volte a tutelare la concorrenza e la *par condicio* dei partecipanti alla gara eliminando l’eventuale vantaggio competitivo che il soggetto che ha partecipato alle fasi prodromiche alla

118) Cfr. G. HERMES E J. MICHEL, *op.cit.*, p. 1825.

119) Cfr. G. HERMES E J. MICHEL, *op.cit.*, p. 1828.

gara può vantare rispetto agli altri partecipanti.

In questa prospettiva è stato sostenuto che il soggetto coinvolto nelle fasi preliminari alla procedura di gara deve essere escluso dalla stessa solo qualora il vantaggio competitivo che egli ha ottenuto per effetto di tale coinvolgimento non possa essere neutralizzato assicurando che anche tutti gli altri partecipanti alla gara abbiano accesso a tutte le informazioni e i documenti forniti al soggetto che ha partecipato alle fasi preliminari della procedura di gara¹²⁰.

I risultati a cui sono pervenute dottrina e giurisprudenza sono stati codificati nell'art. 4, comma 5, del VdV (introdotto dalla legge di semplificazione del 2005) secondo cui *“la stazione appaltante, in caso di coinvolgimento del privato nelle attività preliminari e prodromiche alla procedura di gara, deve assicurare che non sia violato il principio di concorrenza e parità di trattamento tra i concorrenti”*.

Questa disposizione, seppure generica, ha codificato il principio nella non automatica esclusione del soggetto coinvolto nelle fasi preliminari della procedura di gara. La disciplina tedesca in materia di sistemi di qualificazione delle imprese e, più in particolare, di prequalificazione delle imprese nelle procedure ristrette – quelle più ampiamente utilizzate nella realizzazione delle infrastrutture di trasporto – si discosta in modo significativo da quella italiana.

In primo luogo nelle procedure ristrette la fase di prequalifica non è volta, come nel sistema italiano, a una mera verifica in ordine alla sussistenza dei requisiti tecnici, economici e finanziari indicati nel bando di gara al fine di invitare alla fase successiva di presentazione dell'offerta tutti i soggetti in possesso di tali requisiti. Piuttosto essa implica sempre l'applicazione della c.d. forcella, ossia la selezione di un numero limitato di soggetti ammessi a presentare l'offerta, e comporta dunque una vera e propria valutazione comparativa dei candidati, al fine di individuare un numero ristretto di candidati da invitare.

Ai sensi dell'art. 8a, comma 3, del VOB, per gli appalti sopra soglia, nelle procedure ristrette devono essere invitati a presentare l'offerta almeno cinque partecipanti alla gara. Il numero di candidati da invitare deve comunque essere tale da assicurare una effettiva concorrenza. Per gli appalti sotto soglia, invece, l'art. 8, comma 2, del VOB prevede che possono essere invitati a presentare l'offerta da un minimo di tre a un massimo di otto soggetti.

La scelta dei candidati da invitare alla fase di presentazione delle offerte deve avvenire sulla base dei criteri oggettivi, non discriminatori e connessi alle caratteristiche del contratto, indicati in via preventiva nel bando di gara. In ogni caso tali criteri attengono in generale alla valutazione della adeguatezza del singolo parteci-

120) Si vedano, ad esempio, le sentenze OLG Duesseldorf, del 25 ottobre 2005 (Verg 67/05) e VK Bund, del 1 Dicembre 2005 (VK 1-98/05).

pante sotto il profilo della sua competenza, efficienza, affidabilità, competenza tecnica e capacità finanziaria (art. 8, comma 4, del VOB).

Nella valutazione della sussistenza di tali requisiti, stante la necessità di effettuare una valutazione comparativa per restringere il numero di offerenti il margine di discrezionalità tecnica in capo alla stazione appaltante è alquanto ampio, in particolare con riguardo alla verifica della generale affidabilità dei candidati.

Nel modello tedesco si registra una più ampia discrezionalità della stazione appaltante rispetto al sistema italiano anche con riguardo alla valutazione della sussistenza di cause di esclusione dei partecipanti alla gara.

Infatti la normativa tedesca, in particolare l'art. 8, comma 5, del VOB, oltre alle cause di esclusione automatica, come lo stato di fallimento o messa in liquidazione del partecipante alla gara prevede ipotesi di esclusione dalle gare ampiamente rimesse alla valutazione discrezionale dell'amministrazione procedente. Un esempio emblematico è costituito dalla causa di esclusione consistente nell'aver commesso una grave infrazione che mette in discussione l'affidabilità del partecipante. Infine in ordine ai sistemi di qualificazione, la normativa tedesca prevede la facoltà per le imprese di provare la loro affidabilità, competenza e capacità tecnica ed economica mediante l'iscrizione ai pubblici registri tenuti dal *Verein für Präqualifikation von Bauunternehmen e. V.* (l'Associazione registrata per la prequalifica delle società di costruzione). La stazione appaltante, anche se utilizza le informazioni contenute in tali pubblici registri può sempre richiedere ulteriori informazioni (art. 8 del VOB).

Questo sistema di qualificazione è stato introdotto nel 2007, non come sistema di qualificazione obbligatorio per le imprese di costruzione ma come strumento meramente facoltativo di attestazione della propria affidabilità e capacità, che non preclude né la partecipazione alle gare di imprese non iscritte in tali registri, né l'effettuazione da parte della stazione appaltante di ulteriori verifiche in ordine all'effettiva affidabilità e capacità delle imprese registrate¹²¹.

121) La prima bozza di proposta di modifica legislativa relativa ai sistemi di qualificazione prevedeva un sistema di qualificazione obbligatorio per tutte le imprese partecipanti alle gare (cfr. sul punto C. RANGONE, *Il recepimento delle direttive 17 e 18 in alcuni Stati Membri dell'Unione – Belgio, Francia, Portogallo, Germania, Spagna, Regno Unito. Esaminato anche attraverso le procedure d'infrazione della Commissione ed alla luce dei temi sollevati dalla lettera di messa in mora all'Italia*, relazione al Convegno IGI *Procedure d'infrazione CE contro il codice dei contratti*, 22 aprile 2008, p. 9). Successivamente si è preferito abbandonare il modello del sistema di qualificazione obbligatorio a favore di un sistema di qualificazione meramente facoltativo.

4. SPAGNA

4.1 La pianificazione delle infrastrutture nel “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte” (PEIT)

Per quanto attiene alla pianificazione delle infrastrutture di trasporto, la Spagna è caratterizzata dalla messa a punto del PEIT – Piano strategico delle infrastrutture di trasporto 2005 – 2020 – per complessivi 249 mld di euro¹²².

Il Ministero dello Sviluppo (“*Fomento*”) aveva intrapreso, fin dall’inizio della legislatura 2004-2008 del Governo Zapatero, l’elaborazione del Piano (“*Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte – PEIT*”), con l’obiettivo incrementare e modernizzare il sistema dei trasporti e per individuare le misure idonee a migliorare la competitività economica, la coesione territoriale e sociale, la sicurezza e la qualità dei servizi in tutti i sistemi di trasporto, nel rispetto dei principi di razionalità e efficienza nell’uso delle risorse. Il Piano è stato presentato al Consiglio dei Ministri del 23.12.2004, con conseguente avvio di una fase di consultazione e dibattito.

L’approvazione del Piano da parte del Consiglio dei Ministri, per gli anni 2005-2020 è avvenuta in data 15.7.2005 e costituisce il momento più importante della nuova politica delle infrastrutture e trasporti del Governo. Si tratta, dunque, di uno strumento di pianificazione strategica a medio e lungo termine, fondato sui principi di trasparenza, concertazione e dialogo, con tutte le parti sociali e agenti economici e, in particolare, col modo delle imprese.

Tra gli obiettivi dichiarati della politica delle infrastrutture e trasporti spagnola, espressa nel PEIT vi sono l’impulso alla competitività e allo sviluppo economico e il rafforzamento della coesione sociale e territoriale

Il Piano prevede i seguenti investimenti, ripartiti nei vari sistemi di trasporto, come indicati nella seguente tabella¹²³.

122) Nel campo delle opere pubbliche, il 2006 ha visto affidamento complessivi per circa 21 MD di euro, con prezzi di aggiudicazione in forte riduzione, in media del 25,72% sul valore di base d’asta. Di queste aggiudicazioni ben 6,5 MD di euro, cioè quasi un terzo, sono andate alle tre maggiori imprese: ACS, FCC e Acciona. La Spagna è attualmente il secondo mercato delle opere pubbliche nella UE dopo la Germania con uno sviluppo della spesa globale in opere superiori al 12% del PIL; allo stesso tempo è seconda dietro solo al Regno Unito nell’utilizzo del PPP/concessione. Il mercato spagnolo appare, rispetto agli altri mercati della UE, molto chiuso alla concorrenza delle imprese straniere ma anche molto redditizio. Le maggiori imprese spagnole hanno accumulato profitti enormi anche in virtù del boom immobiliare: basti pensare che gli utili del 2006 delle prime 5 imprese spagnole (ACS/Dragados, Ferrovial, FCC, Acciona e Sacyr) hanno superato il fatturato delle prime 5 imprese italiane. Queste imprese hanno completato un processo di riorganizzazione strutturale che le vede anche grandi concessionarie e grandi gestori aeroportuali, del ciclo dell’acqua e degli impianti di energie rinnovabili (di cui la Spagna è il 5° investitore mondiale). Il Piano eleva dal 20 al 40% l’apporto di capitali privati forte della proposta Seopan (Associazione delle grandi imprese) che porta a 100 MD di euro il contributo di capitali privati mediante l’incremento delle formula PPP/concessione. Si veda a tal proposito: Unità Tecnica Finanza di Progetto, *Il sistema del Partenariato Pubblico Privato in Spagna – confronto con l’Italia*, a cura di A. Germani e M. Ricchi, febbraio 2008.

123) I dati riportati sono pubblicati sul sito ufficiale del *Ministerio de Fomento*, www.fomento.es.

TABELLA 5 – INVESTIMENTI RIPARTITI PER MODALITÀ DI TRASPORTO

	Investimenti previsti (milioni di euro)	Percentuale del totale
Trasporto ferroviario	121.20	48,7%
Trasporto stradale	66.862	26,8%
Trasporto marittimo e porti	23.460	9,4%
Trasporto aereo	15.700	6,3%
Altri interventi	21.660	8,7%

Fonte: PEIT.

Dunque, PEIT prevede investimenti per quasi 250.000 milioni di euro, dei quali quasi la metà è previsto per il settore del trasporto ferroviario.

La copertura finanziaria (“solvenza finanziaria”) è assicurata mediante una doppia linea di attuazione. Da un lato, sono state incrementate sostanzialmente le risorse preventive di *budget* (“*presupuestarios*”) per il miglioramento dei trasporti. Secondo i dati del Ministero, nell’attuale legislatura tali risorse ragguinceranno gli 80.528 milioni di euro, di cui 48.640 milioni di euro per nuovi investimenti.

Per altro lato, è stato avviato un sistema di strumenti di finanziamento alternativi, tra i quali si evidenziano: la creazione della “*Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre*” (SEITT); l’adozione di un sistema di concessioni con pagamento del canone da parte della Amministrazione per il “*Plan de Adecuación de Autovías de Primera Generación*”; la sottoscrizione di un accordo quadro (“*Acuerdo Marco*”) con la BEI per il finanziamento degli enti e delle società dipendenti dal Ministero dello Sviluppo.

Il Piano prevede un sistema di verifiche periodiche delle sue previsioni di attuazione. L’informativa 2006 costituisce il primo bilancio sullo stato di sviluppo delle principali misure adottate e si riferisce al periodo che va dal 2002 (inizio legislatura) fino al 31.12.2006¹²⁴. In riferimento a tale periodo, il documento esamina i principali indicatori economici dell’attività del Ministero dello Sviluppo e la loro coerenza con quanto previsto nel quadro economico del PEIT; riassume le modalità attuative sviluppate nelle principali linee di attuazione del PEIT, considerando uno per uno i diversi sistemi di trasporto; verifica l’attuazione delle direttrici a carattere trasversale del PEIT come l’impulso alla cooperazione tra varie Amministrazioni e il miglioramento dell’inserimento della Spagna nel sistema dei trasporti internazionale; sintetizza lo stato di elaborazione dei distinti piani e programmi specifici già approvati e in esecuzione, previsti per lo sviluppo del PEIT. Secondo tale documento, l’investimento totale realizzato nel periodo aprile 2004 – dicembre 2006 ammonta a 33.597 milioni di euro. La distribuzione per i sistemi di tra-

124) L’informativa è pubblicata sul sito ufficiale del *Ministerio de Fomento*, www.fomento.es.

sporto delle risorse per investimenti nella attuale legislatura (inclusendo il PGE 2005, 2006 e 2007 e il “*Plan Extraordinario de Carreteras*”) risponde alle priorità fissate nel PEIT, in special modo in relazione al potenziamento del sistema ferroviario.

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario, nel periodo in esame, sono stati investiti 23.092 milioni di euro, con una media annuale di 7.697 milioni di euro, pari al 47,5% dell’investimento totale, al fine di fare raggiungere alla ferrovia il ruolo che le compete dentro un sistema di trasporti più sostenibile e efficace. In tale strategia, assume un ruolo essenziale lo sviluppo di un’ambiziosa rete di Alte Prestazioni¹²⁵. L’impulso dato alla ferrovia non si è limitato alla realizzazione di infrastrutture, ma è stata anche approvata la *Ley del Sector Ferroviario, n. 39 del 17.11.2003*, che ha permesso la separazione della gestione della infrastruttura e dei servizi ferroviari¹²⁶ e l’apertura alla concorrenza nel trasporto ferroviario delle merci, con attribuzione di sette licenze ad operatori di trasporti di merci.

Nel trasporto stradale, sono stati investiti 14.870 milioni di euro, con una media annuale di 4.957 milioni di euro, pari al 30,6% dell’investimento totale, dando impulso ad una rete di gran capacità capillare¹²⁷. È stato, inoltre, approvato il “*Plan de Adecuación de Autovías de Primera Generación*”, con un investimento di 6.344 milioni di euro, per la sistemazione integrale di 2.131 chilometri delle strade più antiche, per il raggiungimento di standard di qualità e sicurezza simili a quelli delle strade di recente costruzione. Il piano si svilupperà in due fasi. Già è stata autorizzata la prima di otto lotti e nell’anno 2007 era previsto il completamento della messa in gara della 1ª fase del Piano che include 1.521 km, con un investimento di 4.825 milioni di euro.

Quanto al trasporto marittimo e porti, sono stati investiti 4.540 milioni di euro,

125) Sono stati posti in servizio 326 km di nuove linee ferroviarie di alta prestazione, tra le quali devono essere sottolineate le linee Madrid-Toledo, Córdoba – Antequera y Lleida - Tarragona. Sono state iniziate opere di altri 869 nuovi chilometri, che suppone un ritmo di 316 km per anno, 66% più che la media annuale dell’ultima legislatura. Inoltre, sono state risolte le inefficienze della linea Madrid – Lleida, avviata nella precedente legislatura. Si deve sottolineare la messa in opera del sistema di segnalazione ERTMS, che ha permesso di elevare la velocità fino a 280 km/h e prossimamente fino a 300 km/h. Nel 2007 verrà posta in servizio la linea Madrid – Valladolid, così come i tratti Tarragona – Barcelona e Antequera – Málaga, che completano rispettivamente le linee Madrid – Barcelona e Madrid – Málaga.

126) A tal fine sono state create le nuove entità imprenditoriali RENFE Operadora e ADIF. Per il risanamento finanziario di RENFE, lo Stato ha assunto un debito di 5.459 milioni di euro. In questo quadro, il Contratto-Programma 2006-2010, sottoscritto alla fine del 2006 tra l’Amministrazione Generale dello Stato e RENFE-Operadora, è uno strumento basilare che contribuisce al risanamento e alla stabilità finanziaria dell’ente e persegue l’equilibrio finanziario dello stesso a partire dal 2010.

127) Tra l’altro, sono state messe in servizio 1121 km di nuove strade e autostrade, che suppone un ritmo di 408 km per anno, il 9% più che la media annuale della legislatura precedente. È stata iniziata l’esecuzione di 1.303 km di strade e autostrade, a un ritmo di 474 km per anno, un 22% in più che la media annuale della ultima legislatura.

con una media annuale di 1.513 milioni, pari al 9,3% dell'investimento totale¹²⁸. Nel trasporto aereo, 5.199 milioni di euro, con una media annuale di 1.733 milioni, pari al 10,6% dell'investimento totale¹²⁹. Da segnalare anche il potenziamento dei collegamenti marittimi e aerei delle isole Spagnole¹³⁰. Inoltre, è stata anche data priorità alla sicurezza dei trasporti, con l'approvazione e la messa in opera di diversi piani specifici, in tutti i tipi di trasporto.

In ultimo, che il PEIT affronta anche il problema degli strumenti di concertazione, in primo luogo per quanto riguarda i rapporti tra Stato Centrale e Comunità autonome. In relazione alla distribuzione di competenze in materia di infrastrutture e trasporti, per il conseguimento degli obiettivi del Piano è stata, peraltro, data grande importanza alla firma di accordi e di convenzioni tra il Ministero dello Sviluppo, le Comunità Autonome e le Amministrazioni locali. A tal fine, sono stati sottoscritti più di 1.700 convenzioni, tra le quali, 195 con le Comunità autonome, 446 con le amministrazioni locali e 1.092 con altre istituzioni nazionali e straniere.

A tale proposito, deve essere ricordato che la Costituzione spagnola del 1978 riconosce alle Comunità autonome competenza in materia di “*opere pubbliche di interesse della Comunità autonoma sul proprio territorio*” (art. 148.1.4) e “*le ferrovie e strade il cui tracciato si svolga interamente sul territorio della Comunità autonoma*” (art. 148.1.5); restano, invece, di competenza esclusiva dello Stato “*le opere pubbliche di interesse generale o la cui realizzazione interessi più di una Comunità autonoma*” (art. 149.1.24)¹³¹.

4.2 La realizzazione delle infrastrutture: la disciplina applicabile e i modelli contrattuali

In ordine disciplina applicabile alla realizzazione delle infrastrutture di trasporto, deve essere rilevato che il recepimento delle Direttive 17 e 18 del 2004, è stato per

128) È stato potenziato il sistema portuario, con la messa in opera di 15.660 metri di linea di attracco (5.695 m per anno), il 153% in più che la media annuale dell'ultima legislatura.

129) Sono state aumentate la capacità e l'operatività del sistema aeroportuario. Sono state messe in servizio 13.416 metri di piste di volo (5.031 metri per anno). Allo stesso sono stati messi in servizio 813.079 m² di edifici terminali (304.908 m² per anno). Sono stati iniziati i lavori per 7.800 metri di piste di volo (2.925 metri per anno) e 742.066 m² di edifici terminali (278.275 m² per anno). Deve essere segnalata anche la messa in servizio di 15 sistemi ILS per l'aiuto alla navigazione aerea nei diversi aeroporti. Sono stati rinnovati i contratti di “handling” e incorporato nuovi operatori, con i quali siano passati dalle 33 concessioni esistenti a 55, e la maggior parte degli aeroporti conterranno di almeno due operatori, con miglioramento della qualità e riduzione dei prezzi del servizio.

130) Tra l'altro, sono stati aumentati del 50% gli sconti sul prezzo del passaggio aereo e marittimo, per i residenti nelle Canarie, Baleari, Ceuta y Melilla. Per finanziare questi sconti, sono stati dedicati 1.100 milioni di euro, con media annuale di 367 milioni.

131) Gli statuti di autonomia delle singole Regioni hanno recepito tali indicazioni. Si vedano, ad esempio, le recenti riforme degli statuti di Catalogna (*Ley Orgànica 6/2006 de reforma del estatuto de autonomia de la Catalunya*, art. 148) e Andalusia (*Ley Orgànica 2/2007 de reforma del estatuto de autonomia de la Andalucía*, art. 56 commi 7-10), che prevedono il ricorso ad accordi bilaterali di concertazione tra Stato e Comunità.

la Spagna difficoltoso. Tale difficoltà è testimoniata dal ritardo accumulato nell'approvazione delle leggi di recepimento, rispettivamente la la Ley 31 del 2007, per i settori speciali (acqua, energia, trasporti¹³² e servizi postali) e la Ley 30 del 2007, per i settori ordinari, avvenuta solo il 30 ottobre 2007, e nella successiva entrata in vigore del 31 aprile del 2008¹³³. La Spagna ha, dunque, scelto di tenere differenziate le discipline dei settori ordinari e dei settori speciali, così come hanno fatto le direttive 17 e 18 e diversamente dal Legislatore italiano, che le ha accorpate nel d.lgs. 163/2006.

Per i settori ordinari, la legge 30 è applicabile ad una gamma di soggetti ben più ampia di quella alla quale erano applicabili le norme precedentemente in vigore: si è così passati dalla precedente dizione della previgente legge 13/1995 di "*Ley de contratos del Estado*" (cioè, dei "*contratti dello Stato*"), che costituiva il modello contrattuale di riferimento per tutti i soggetti pubblici e che era attenta al dato nominalistico, alla nuova di "*Ley de contratos del Sector Público*" (cioè, del "*settore pubblico*"), ampliando così l'ambito soggettivo sulla base di un criterio sostanziale fondato sull'"*identificación funcional*" ("*identificazione di funzioni*") prima estranea all'esperienza spagnola (in sostanza, estendendo l'ambito di applicazione anche ad altri soggetti e ai c.d. organismi di diritto pubblico)¹³⁴.

Volendo fare un primo confronto con la disciplina italiana dei Contratti pubblici, di cui al d.lgs. 163/2006, può essere rilevato che la legge spagnola dedica maggiore attenzione ai momenti della preparazione del contratto (ad esempio, la progettazione, fasi preliminari, ecc.) e alla fase esecutiva del rapporto, a fronte della normativa italiana, più attenta a regolare la fase dell'affidamento.

Le principali innovazioni della nuova legge rispetto alle precedenti sono il già citato ambito di applicazione soggettivo, più esteso del precedente; la messa in evidenza e l'incorporazione delle norme che derivano dal diritto comunitario; la semplificazione e la migliore gestione contrattuale; la previsione e la disciplina dei contratti di partenariato pubblico privato ("*contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*")¹³⁵.

132) Ai sensi dell'art. 10 della l. 31/2007, l'ambito di applicazione della stessa legge in relazione ai trasporti è limitato alle attività di messa a disposizione o sfruttamento delle reti per la prestazione di un servizio pubblico nei settori delle ferrovie, sistemi automatici, tram, autobus, ecc.

133) Per un commento alla nuova legge spagnola sui contratti pubblici si veda: J.A. Moreno Molina e F. Pleite Guadamillas, "*La nueva ley de contratos del sector público – estudio sistemático*", La Ley, 2008.

134) Per questo, si veda la Ley 30/2007, Relazione introduttiva, paragrafo II. La struttura della legge è articolata in un titolo preliminare ("*título preliminar*" dedicato alle previsioni generali e cinque libri ("*libros*") dedicati a regolare le caratteristiche generali della contrattazione del settore pubblico e gli elementi strutturali dei contratti (libro I); la preparazione dei contratti (libro II); la selezione del contraente e l'aggiudicazione (libro III); gli effetti, l'esecuzione e l'estinzione dei contratti (libro IV); la organizzazione amministrativa per la gestione del contratto (libro V)

135) Ley 30/2007, Relazione introduttiva, paragrafo IV.

In estrema sintesi, alcune delle caratteristiche peculiari del sistema appaiono le seguenti:

1) I contratti previsti dalla legge 30 sono distinguibili in due categorie: quella dei contratti amministrativi e quella dei contratti privati (“*contratos administrativos y privados*”). I primi sono quelli stipulati dalle amministrazioni pubbliche (“*administraciones publicas*”), gli altri sono quelli stipulati da tutti gli enti o organismi del settore pubblico che non rientrano nella categoria di amministrazione pubblica (ma che costituiscono per il diritto comunitario organismi di diritto pubblico). Tale distinzione è tipica del diritto spagnolo e non trova equivalente nel diritto Comunitario (né, ovviamente, nel diritto italiano). Ne consegue una dualità del regime giuridico dei contratti del settore pubblico.

2) Il titolo preliminare descrive le tipologie dei contratti pubblici. Accanto ai contratti d'appalto (“*contratos*”) di lavori (“*obras*”, art. 6), forniture (“*suministro*”, art. 9) e servizi (“*servicios*” art. 10) e di concessione (“*contrato de concesion*” art. 7), si notano i contratti di partenariato pubblico-privato (“*contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado*”, art.11) e la concessione di servizio pubblico (“*contrato de gestión de servicios públicos*”, art. 8), che non sono presenti nel nostro codice dei contratti pubblici. Tali contratti, se celebrati da un'amministrazione pubblica saranno riconducibili alla categoria dei contratti amministrativi, se celebrati da un altro soggetto pubblico diverso da un'amministrazione pubblica, alla categoria dei contratti di diritto privato.

3) Le forme di partenariato pubblico privato sono incentivate e costituiscono uno degli strumenti essenziali per la realizzazione delle opere pubbliche. Tali interventi, nella pratica, vengono realizzati con straordinaria rapidità ed aderenza ai costi preventivati. La Ley 30 dell'ottobre 2007 (ma anche la Ley 31 sui settori speciali) hanno individuato i contratti PPP, come nel sistema francese, quale specifica categoria di contratti con propri caratteri distinti rispetto alla concessione di costruzione e gestione ed all'appalto ed applicabili previa valutazione di convenienza dell'amministrazione e successiva stesura del programma funzionale anche mediante dialogo competitivo. Tale previsione supera la precedente Ley 13/1995 che prevedeva i c.d. “*Contratti di opera con abbuono totale del prezzo*”, basati sull'apporto finanziario privato in termini di anticipazione totale o parziale del prezzo e con successivo rimborso da parte dell'Amministrazione, normalmente in unica soluzione all'atto della consegna ovvero in annualità (per un massimo di dieci), sempre a partire dalla consegna finale dell'opera.

4. Il “*Contrato de colaboración entre el sector publico y el sector privado*”, ispirato al PFI (“*Private Finance Iniziative*”) inglese e al “*Contrat de partenariat*” francese, costituisce, come detto, una delle innovazioni della nuova Ley 30/2007 ed è previsto dall'art. 11 della stessa legge. Tale contratto può essere stipulato solo qualora le altre forme di contratti pubblici tipizzate dalla legge non soddisfino la fina-

lità pubblica (art. 11 comma 2). L'art. 118 afferma che l'amministrazione deve previamente elaborare un documento di valutazione ("*documento de evaluacion*") nel quale si dia conto della complessità del contratto e del fatto che la stessa amministrazione non sia in condizioni di definire prima della procedura di aggiudicazione i mezzi tecnici necessari per realizzare gli obiettivi o individuare gli idonei strumenti giuridici o finanziari, nonché di un'analisi comparativa con altri tipi di contratti che dimostri l'inidoneità di questi ultimi.

Secondo tale tipo di contratto, l'amministrazione affida ad un soggetto privato, per un periodo determinato in relazione all'ammortamento dell'investimento o del tipo di finanziamento ottenuto, la realizzazione di una missione globale e integrata ("*realizacion global e integrada*") che oltre al finanziamento degli investimenti comprenda un'attività aggiuntiva costituita alternativamente dalla costruzione di un'opera (lett. a), la gestione dell'opera (lett. b), la produzione di beni o prestazione di servizi che incorporino la tecnologia sviluppata con il proposito di apportare soluzioni più avanzate o più vantaggiose (lett. c), altri servizi legati allo sviluppo per l'amministrazione del servizio pubblico o all'attuazione dell'interesse generale (lett. d). Il contraente privato può, inoltre, realizzare totalmente o parzialmente il progetto per l'esecuzione (art. 11 comma 3). La controprestazione per il contraente privato è costituita da un prezzo che verrà corrisposto durante la durata del contratto e che potrà essere vincolato al compimento di determinati obiettivi di rendimento (art. 11 comma 4). L'art. 120 individua gli elementi essenziali del contratto in questione, tra i quali devono essere segnalati le prestazioni richieste al contraente privato (lett. a), le condizioni di riparto del rischio (lett. b), le condizioni del contratto e in particolare gli obiettivi di rendimento assegnati al contraente in relazione alle qualità delle prestazioni da rendere (lett. c) e i criteri per la commisurazione della remunerazione del privato (lett. d), i controlli della pubblica amministrazione (lett. g), ecc.

L'aggiudicazione di questi contratti, a norma dell'art. 164 comma 3 deve avvenire attraverso la procedura del dialogo competitivo, salvo l'ammissibilità, se ne ricorrono i presupposti stabiliti dall'art. 154 lett. a, della procedura negoziata. Vi è, peraltro, sostanziale analogia tra i presupposti di ammissibilità del *Contrato de colaboracion* di cui all'art. 118 e del dialogo competitivo.

Quanto all'esecuzione del contratto e alla disciplina applicabile, l'art. 289 afferma il principio che il "*contrato de colaboracion*" segue le norme generali sui contratti pubblici previsti dalla legge stessa e, è questo il punto da evidenziare, il regime giuridico del tipo di contratto pubblico (e quindi, appalto, concessione di lavori, concessione di servizio, ecc.) che corrisponde alla prestazione principale oggetto dello stesso "*contrato de colaboracion*". Dunque, il "*contrato de colaboracion*" si identifica essenzialmente come un modo "*aperto*" per procedere alla realizzazione di un bisogno della pubblica amministrazione, qualora la complessità dell'og-

getto sia tale da non consentire all'amministrazione stessa di identificare autonomamente e previamente lo strumento necessario per la realizzazione. Quando, attraverso l'apporto del privato, il contratto si riempie di contenuti, il suo regime giuridico viene assimilato e segue le regole del contratto tipo al quale è riconducibile la prestazione principale del rapporto¹³⁶.

5) L'obbiettivo della esatta previsione dei tempi e dei costi di esecuzione dei contratti (essenziali per il successo delle forme di realizzazione basate su investimenti di capitali privati) è perseguito attraverso la grande attenzione che viene prestata alla fase progettuale e, in genere alle attività preliminari¹³⁷.

6) Nel caso di contratto d'appalto di lavori, il progetto da mettere a base di gara deve, di norma, essere redatto preventivamente dalla pubblica amministrazione, preventivamente approvato dall'Ufficio competente al controllo tecnico della Pubblica Amministrazione appaltante e deve definire con precisione l'oggetto del contratto (art. 105). È, inoltre, previsto il c.d. "*Replanteo del proyecto*" ossia una particolare verifica tecnica successiva all'approvazione del progetto, che è condizione necessaria per poter mettere a base di gara il progetto (art. 110). La progettazione potrà essere affidata all'impresa privata solo nei casi eccezionali previsti dall'art. 108 ("*Presentacion del proyecto por el impresario*"). Tali casi ricorrono solo quando vi siano motivi di ordine tecnico che vincolino l'impresa agli studi dell'opera da realizzare (lett. a) o quando si tratti di un'opera le cui dimensioni eccezionali o difficoltà tecniche singolari richiedano soluzioni con l'apporto di mezzi e capacità tecnica proprie dell'impresa (lett. b). In tali casi, sono comunque, previste procedure di controllo sull'operato del contraente della pubblica amministrazione.

Eccezioni al principio della completa progettazione in capo alla pubblica amministrazione si possono avere nei casi di concessione di lavori (artt. 112 e ss.) e, soprattutto, nel caso di contratto di partenariato pubblico privato ex art. 11 (artt. 118 e ss.). Tuttavia, anche nel caso di concessione di lavori, la legge spagnola prevede norme di dettaglio sulle attività preparatorie ("*Actuaciones preparatorias del contrato de concesion de obra pública*", artt. 111 e ss.) e in particolare sul progetto preliminare ("*anteproyecto*", art. 113).

7) Anche la Ley 30/2007 ha recepito i nuovi istituti previsti dalla direttiva 2004/18/CE. Ad esempio, gli artt. 51 e ss. disciplinano complessivamente l'istituto dell'avvalimento "*Integracion de la solvencia con medias externas*". Tali dispo-

136) Il "*contrato de colaboracion*" si distingue nettamente, per presupposti e per caratteristiche, dalla concessione di lavori (art. 7 della ley 30), assimilabile a quella prevista dal nostro codice dei contratti pubblici, ossia un contratto con le caratteristiche dell'appalto di lavori ma il corrispettivo del quale per il concessionario è costituito dal diritto di gestire l'opera realizzata, eventualmente accompagnato da un prezzo. Tuttavia, quando la prestazione principale del "*contrato de colaboracion*" consista in una concessione di lavori, l'intero rapporto contrattuale sarà ricondotto alla disciplina di tale contratto e, di conseguenza, potrà essere derogato il limite di durata ventennale previsto dall'art. 290.

137) Ley 30/2007, libro II, capitolo II, seccion "*Actuaciones preparatorias del contrato de obras*", artt. 105 e ss.

sizioni stabiliscono che il possesso da parte dell'operatore economico dei prescritti requisiti (*"solvencia"*), tanto economico-finanziari quanto tecnici e professionali, possa essere soddisfatto mediante altre imprese (indipendentemente dall'esistenza di vincoli) sulla base di un impegno irrevocabile (*"compromiso irrevocable"*) di cessione dei necessari requisiti.

8) L'art. 112 comma 5 della Ley 30 prevede uno strumento che, per certi versi, ricorda il promotore italiano, nel caso di finanza di progetto (art. 153 e ss. del Codice Italiano) ma che, in realtà, è più vicino alla mera richiesta da parte del privato di inserimento di un intervento nella programmazione di cui all'art. 128, prevista dallo stesso art. 153 comma 1 del Codice Italiano. Ai sensi di tale norma, un soggetto privato può sostituirsi al soggetto pubblico nel presentare lo studio di fattibilità inerente a una concessione (*"iniciativa privada"*). L'amministrazione valuterà se recepire o meno tale iniziativa e, tuttavia, il silenzio equivale a non accettazione dello studio (art. 112 comma 5). Nel caso valutazione positiva e di successiva (a seguito di procedura di aggiudicazione sulla base del progetto redatto a norma dell'art. 113 e 114) mancata aggiudicazione del proponente, questi ha diritto al rimborso previsto dallo stesso art. 112.

Deve, inoltre, essere evidenziato che nell'ambito dei provvedimenti d'urgenza anti-crisi approvati dal Governo spagnolo a partire dal mese di ottobre 2008, non vi sono misure specifiche per la promozione e realizzazione delle grandi infrastrutture. Unico provvedimento che può essere segnalato è il Real Decreto-Ley 9 del 28.11.2008 che ha istituito un Fondo Statale di Investimento Locale, con approvazione di un credito straordinario di 8 miliardi di euro a carico del Bilancio generale per il 2008, finanziato con titoli del debito pubblico. Tale fondo sarà destinato alla realizzazione di opere urgenti di livello e competenza comunale, da avviare nell'anno 2009, per il miglioramento delle infrastrutture locali.

4.3 Le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici

Le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sono disciplinate dal libro III della ley 30/2007. Gli artt. da 122 a 140 ribadiscono i principi generali di derivazione comunitaria rilevanti in tema di procedure di aggiudicazione e stabiliscono alcune disposizioni comuni per tutti i tipi di procedura. In comparazione con il diritto italiano, deve essere evidenziato che la legge spagnola presta a tale aspetto della contrattualistica pubblica molta meno attenzione e lascia alle pubbliche amministrazioni margini più ampi di discrezionalità.

Un esempio di tale più ampia discrezionalità è dato dall'136 che disciplina le offerte anormali o sproporzionate (*"Ofertas con valores anormales o desproporcionados"*). La norma è collocata nel libro III (*"Selección del contratista y adjudicación de los contratos"*), titolo I, sezione 1 *"normas generales"* e pertanto deve conside-

rarsi di portata generale e applicabile, salvo deroghe specifiche, a tutti i tipi di procedura di aggiudicazione. Il sistema previsto dalla legge, che dovrà essere integrato con le norme del regolamento, appare molto più semplice di quello italiano e fondato sulla grande discrezionalità della stazione appaltante, in ordine all'esclusione delle offerte anormali o sproporzionate. La *ratio* della norma è, in ogni caso, quella di escludere quelle offerte anormali o sproporzionate sulla base delle quali un determinato progetto sarebbe destinato a non poter essere realizzato.

La disciplina spagnola prevede le consuete procedure di aggiudicazione, sulla base di quanto previsto dalla direttiva 18, suddivise in procedure aperte (*procedimiento abierto*), procedure ristrette (*procedimiento restringido*), procedura negoziata (*procedimiento negociado*) e dialogo competitivo (*dialogo competitivo*). Di norma, la procedura da sempre più utilizzata per gli affidamenti è la procedura in forma aperta per le opere più semplici, in forma ristretta per quelle più complesse e di maggiore importo.

La procedura negoziata, che anche nel diritto spagnolo ha carattere di eccezionalità, è regolata dall'artt. 153 e ss. Le ipotesi di procedura negoziata sono meno restrittive di quelle del diritto italiano. La procedura negoziata senza pubblicità è prevista in molti casi particolari e costituisce il modello principale di procedura negoziata: essa è, peraltro, la regola generale nei casi di affidamenti di lavori di valore fino a 200.000 euro e di altri contratti (servizi e forniture) fino a 60.000 euro. La procedura negoziata con pubblicità, che costituisce una novità per il diritto spagnolo, è la regola generale nei casi di affidamento di lavori tra 200.000 e 1.000.000 di euro e di altri contratti (servizi e forniture) tra 60.000 e 100.000 euro.

Il dialogo competitivo è regolato dagli artt. 164 e ss. (libro III, titolo I, sezione 6) della Ley 30/2007, che recepisce l'art. 29 della direttiva 2004/18/CE¹³⁸. Si tratta di una procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici *particolarmente complessi*, alternativa alle procedure aperte o ristrette, esperibile nel caso in cui l'amministrazione consideri che l'uso delle altre procedure di aggiudicazione non permetta un'adeguata aggiudicazione del contratto (art. 164 comma 1). Alla base dell'adozione di tale procedura è, dunque, la particolare complessità del contratto. L'art. 164 comma 2 precisa che un appalto possa definirsi particolarmente complesso quando l'amministrazione non sia oggettivamente capace di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità o obiettivi, o di determinare la struttu-

138) L'art. 29 della direttiva comunitaria 2004/18/CE prevede il dialogo competitivo in alternativa alle procedure aperte e ristrette nel caso di appalti particolarmente complessi. In tale caso, qualora il ricorso alla procedura aperta o ristretta non permetta l'aggiudicazione dell'appalto, la pubblica amministrazione può avvalersi del dialogo competitivo. L'unico criterio per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa (si veda anche il considerando n. 31 della stessa direttiva). L'altra direttiva sui settori speciali, la 2004/17/CE, invece non fa alcun riferimento al dialogo competitivo.

ra giuridica o finanziaria di un progetto. In sintesi, i presupposti del dialogo competitivo sono: a) la particolare complessità del contratto, in relazione agli aspetti già richiamati; b) la non imputabilità della suddetta complessità a ragioni soggettive (es. lacune, carenze, negligenze) della p.a.; c) la valutazione della amministrazione della inidoneità delle procedure tradizionali ad aggiudicare il contratto, con conseguente obbligo di motivazione (carattere residuale dell'istituto). Sotto tali profili, la norma spagnola riproduce fedelmente il contenuto dell'art. 29 della direttiva 2004/18/CE e non presenta differenze rispetto all'art. 58 del codice dei contratti pubblici italiano¹³⁹.

L'istituto costituisce una novità della Ley 30/2007 che, come detto, è entrata in vigore il 31 aprile 2008. Tuttavia, lo strumento non ha ancora conosciuto il vaglio della pratica, sebbene in Spagna non sia stato oggetto di timori e vicissitudini paragonabili a quelle del suo parente italiano, che dopo due anni dall'entrata in vigore del Codice dei Contratti Pubblici, è ancora sospeso (fino all'entrata in vigore del regolamento attuativo, per effetto del correttivo II, d.lgs. 113/2007)¹⁴⁰.

La grande differenza tra la normativa spagnola e quella italiana è che l'art. 164 comma 3 della Ley 30/2007 prevede espressamente che i *Contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado* (art. 118), estranei all'ordinamento

139) Anche nel caso spagnolo il contratto si aggiudica attraverso un dialogo finalizzato all'individuazione e alla definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le necessità o obiettivi della pubblica amministrazione, che culmina con l'aggiudicazione dell'appalto pubblico con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa (artt. 165-167). Tali norme non presentano sostanziali diversità rispetto a quelle della direttiva 18 e appaiono assimilabili a quelle del Codice italiano, se pure più semplici e meno dettagliate e prive di alcuni aspetti limitativi della discrezionalità dell'amministrazione (ad esempio, mancano i controlli preventivi, ecc.). Per un commento alla normativa italiana, si veda: G. Fidone, *Dalla rigidità della legge Merloni al recepimento del dialogo competitivo: il difficile equilibrio tra regole e discrezionalità*, Foro Amministrativo TAR n. 12/2007, 12/2007.

140) Come nel caso della direttiva 18 e del Codice Italiano, il modello prescelto dal Legislatore spagnolo, tra i più astrattamente possibili, è del tipo che è stato definito *Chinese walls*, nel senso che tra una proposta e l'altra vi sarebbe una sorta di *muraglia cinese*. La procedura, infatti, si fonda sul fatto che la pubblica amministrazione non deve rivelare agli altri partecipanti le soluzioni proposte né altre informazioni riservate comunicate dal candidato partecipante al dialogo senza l'accordo di questo ultimo. Pertanto, per arrivare all'offerta finale, i concorrenti migliorano ciascuno la propria proposta: pertanto, ognuno di essi è assimilabile ad un "*monopolista della propria proposta*". Questo modello è, data la riservatezza delle informazioni, quello con minore effetto di stimolo della concorrenza durante la fase del dialogo, mentre potrebbe favorire la maggior partecipazione alla gara. Altri modelli astrattamente configurabili sono quelli dei tipi *Promoter* e *Patchwork*. Nel primo, la P.A. sceglie l'offerta di un candidato (il *promoter*) e la mette a base di gara nella fase finale della procedura. Una simile procedura, ha l'effetto di consentire miglioramenti dell'offerta selezionata ma, visto il rischio di perdere il contratto e di diffondere informazioni riservate, disincentiva chi ha un'idea innovativa a presentarla alla pubblica amministrazione. La procedura di tipo c.d. *Patchwork* è per certi versi simile a quella del tipo precedente, salvo il fatto che la proposta di opera da porre a base di gara viene elaborata dalla stessa P.A. attraverso sorta di *collage* finalizzato a recepire e ad assemblare gli aspetti migliori delle soluzioni prospettate dai diversi concorrenti (c.d. *cherry picking*). Per queste definizioni, si veda: M. Ricchi, *Negoaction, discrezionalità e dialogo competitivo*, relazione alla terza conferenza annuale del SIDE (Italian Society of Law and Economics), presso l'Università Bocconi di Milano, 2007.

italiano, vengano aggiudicati proprio attraverso la procedura del dialogo competitivo, salvo l'ammissibilità, se ne ricorrono i presupposti stabiliti dall'art. 154 lett. a, della procedura negoziata¹⁴¹.

5. FRANCIA

5.1 La pianificazione delle infrastrutture di trasporto in Francia

In Francia la programmazione delle grandi infrastrutture si è evoluta nel tempo. Alla tradizionale pianificazione delle infrastrutture nazionali riferita alle differenti modalità di trasporto (es. strade, ferrovia, ecc.), si è sostituito il modello dei piani delle infrastrutture di trasporto multimodali, nei quali la pianificazione delle infrastrutture è centrata sui servizi offerti, indipendentemente dalla modalità del trasporto¹⁴².

Fino al 2002 i piani nazionali delle grandi infrastrutture di trasporto erano stabiliti per tipi di trasporto. Si possono, ad esempio, ricordare:

- *Il piano nazionale delle strade*, redatto nel 1971. L'ultima versione di questo piano, adottata nell'aprile 1992, definiva i principali corridoi all'interno della rete autostradale fino all'anno 2015 (più di 12.000 km, dei quali 3.500 di autostrade a pedaggio intercittadine e 2600 km di autostrade senza pedaggio di collegamento con la restante rete autostradale), gli altri maggiori collegamenti legati allo sviluppo territoriale (4.400 km) e la restante parte delle strade della rete nazionale (38.000 km in tutto)¹⁴³. L'obiettivo di questo piano era quello di velocizzare il flusso del traffico, migliorare i trasporti e assicurare la continuità degli stessi a livello Europeo. In aggiunta ai 38.000 km di strade della rete nazionale, erano pianificate anche 245.000 km di strade a livello dei *départements* e 425.000 km a livello Comunale.
- *Il piano nazionale per i collegamenti con i treni ad alta velocità*. Questo piano, adottato il 1.4.1992, riguardava la pianificazione della rete delle linee dei treni ad

141) Nel sistema spagnolo, il dialogo competitivo nasce proprio come sistema di aggiudicazione dei *contratos de colaboracion*, sulla base di quanto suggerito ripetutamente dalla commissione europea (si veda, ad esempio, il Libro Verde relativo ai partenariati pubblico privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni del 30.4.2004). Tuttavia, non è escluso che possano essere aggiudicati attraverso dialogo competitivo anche altri tipi di contratti, purché ricorrano i presupposti di particolare complessità già descritti. Dunque, i due istituti dei *contratos de colaboracion* e del dialogo competitivo appaiono strettamente connessi e i primi appaiono il presupposto logico del secondo. In questo senso, la mancata previsione nel Codice Italiano di figure contrattuali assimilabili a tali *contratos de colaboracion*, rischia di svuotare la funzione concreta del dialogo competitivo nel nostro Paese.

142) I dati riportati sono stati reperiti da: OCSE, Rounde Table 128, National System of Transport Infrastructure Planning - ISBN 92-821-2341- ECMT, 2005.

143) Dati OCSE, Rounde Table 128, National System of Transport Infrastructure Planning - ISBN 92-821-2341- ECMT, 2005.

alta velocità, e prevedeva complessivamente 4.700 km di linea, dei quali 1260 km erano già in servizio o erano in costruzione al tempo della redazione del piano. Veniva, inoltre, prevista l'estensione delle reti con collegamenti a livello Europeo.

- *Il piano nazionale dei trasporti su acqua interni*. Approvato il 17.4.1985, era finalizzato al recupero e all'incremento della esistente rete e allo sviluppo della nuova rete su acqua.

- Inoltre, un atto generale di linee guida, adottato nel 1995, assimilabile ad un piano nazionale delle infrastrutture dedicato alle ferrovie, ai porti, agli aeroporti, con validità fino al 2015, aveva apportato integrazioni ai piani esistenti.

A partire dal 2002, le modalità della programmazione delle infrastrutture in Francia sono cambiate. In data 18.4.2002, infatti, sono stati adottati i “*Piani multimodali per il servizio pubblico di trasporto di persone e merci*”, con validità fino all'anno 2020. Alla stesura dei piani si è pervenuti dopo una lunga procedura di formazione, avviata dal 1998, nella quale il Governo nazionale ha consultato gli Enti Locali e gli operatori economici, al termine della quale il testo finale è stato esaminato e approvato anche dal Consiglio di Stato. I due piani sono stati redatti congiuntamente, presentati in unico documento e hanno preso il posto dei piani precedenti, già descritti.

I piani hanno determinato, con un approccio multimodale, i vari obiettivi dei servizi di trasporto, le procedure per implementarli, nel perseguimento della coerenza, anche a lungo termine, delle reti dei differenti tipi di trasporto, con la priorità di incrementarle e aggiornarle. In buona sostanza, i piani hanno dato le direttive per lo sviluppo a lungo termine della politica dei trasporti nazionale, tenendo conto dello sviluppo del territorio. Hanno, infatti, previsto nuove linee per treni ad alta velocità, nuovi corridoi di collegamento stradale, nuovi aeroporti.

La previsione iniziale o il successivo inserimento di una determinata infrastruttura nei piani è la condizione per la sua realizzabilità. Ciò, però, non significa che automaticamente l'infrastruttura sarà realizzata, dal momento che il progetto dovrà essere poi sottoposto alle specifiche approvazioni e autorizzazioni che saranno necessarie a seconda del caso concreto.

I piani sono stati fondati su specifici obiettivi, sia per i trasporti delle persone che per le merci, attinenti al livello e alla qualità dei servizi, con la priorità del recupero e dell'ammodernamento delle infrastrutture esistenti, prima della realizzazione di nuove. Essi hanno riproposto le scelte precedentemente fatte nei piani di settore e in particolare una visione della rete di trasporti con respiro Europeo e non ristretta alla sola Francia, con la diversità dell'approccio multimodale, al posto della somma di distinti piani settoriali (strade, alta velocità, trasporti su acqua, ecc.). Vi è stata, inoltre, molta attenzione per gli aspetti qualitativi, della sicurezza, del-

la facilità del collegamento, della combinazione tra i diversi tipi di trasporto, riduzione del traffico e dell'inquinamento, controllo delle tariffe, cooperazione con le autorità, ecc.

Gli obiettivi generali dei piani possono essere ricapitolati come segue:

- *Sviluppo dei collegamenti internazionali per le persone*, basato sullo sviluppo della rete di trasporto aereo e dei treni ad alta velocità;
- *Organizzazione del trasporto merci a livello Europeo*, con la promozione di vie alternative alle strade, come la ferrovia, il trasporto su acqua interno e marittimo, trasporti combinati, con l'obiettivo di raddoppiare il volume delle merci trasportate su ferrovia nei dieci anni successivi all'approvazione del piano;
- *Adeguatezza operativa dei corridoi internazionali*, come quello Belgio - Parigi - Bordeaux - Spagna, quello Germania - Lione - Marsiglia, quello Mediterraneo;
- *Organizzazione multimodale dei collegamenti transalpino e transpirenaico*, con priorità al trasporto ferroviario e marittimo;
- *Organizzazione dei flussi di traffico nelle aree urbane e delle periferie urbane*, dando priorità al trasporto pubblico e agli altri modi alternativi di trasporto rispetto all'automobile privata;
- *Consolidamento delle aree metropolitane e delle grandi aree regionali*, con lo sviluppo dell'accesso a Parigi, collegamenti con gli altri poli europei, collegamenti internazionali con aeroporti regionali, rete alta velocità, sviluppo strade locali.
- *Incremento dell'accesso ai servizi per le aree remote*, come l'accesso alle università, ospedali e anche ai porti, aeroporti, ecc.

Da segnalare, inoltre, che sin dal 2003 il Governo, in sede di *Comité Interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT)*, decise di sostenere cinquanta grandi progetti di sistemazione del territorio, consistenti in grandi infrastrutture di trasporto, progetti urbani, poli di ricerca e di sviluppo economico, con previsione di spesa di 20 miliardi di euro per investimenti per il periodo 2004-2012 e la creazione di 50.000 nuovi posti di lavoro per i cantieri¹⁴⁴. Per il finanziamento dei grandi cantieri era stata anche creata, con decreto n. 1317 del 2004 del 26.11.2004, la *Agence de Financements des infrastructures de transport en*

144) Si vedano i siti internet: www.route.equipement.gouv.fr e www.diact.gouv.fr. Da segnalare anche che, in parallelo con la individuazione delle grandi opere di trasporto, nel 2005, il CIADT ha individuato una lista di 67 poli di competitività, ossia raggruppamenti in uno stesso territorio di imprese, istituti di istruzione superiore organismi di ricerca pubblici, al fine dell'attuazione di progetti di sviluppo economico per l'innovazione. Tale politica è stata confermata, in seguito, dal CIADT (*Comité Interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires*), organismo che ha sostituito il CIADT.

145) Fra queste, ad esempio, tre linee ferroviarie ad alta velocità TGV Rhin - Rhone, TGV Est Européen, Perpignan-Figueras, avviate simultaneamente nel 2006 e l'autostrada Bordeaux-Pau.

France (AFITF), preposta al finanziamento prevalente delle grandi infrastrutture alternative alle strade, come le ferrovie, porti, opere fluviali.

Dall'ottobre del 2005 il CIADT è stato sostituito dal *Comité Interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT)* che riunisce sotto la direzione del Primo Ministro gli altri ministri competenti. Dunque, da questa data in poi, la pianificazione dei trasporti è stata determinata dalle decisioni del CIACT, che ha costituito il quadro di riferimento di tale politica.

Tali decisioni, in continuità con le precedenti politiche, hanno riguardato l'individuazione o accelerazione di 94 progetti di grandi progetti infrastrutturali¹⁴⁵ e la promozione dei trasporti collettivi urbani anche nelle città di provincia. Inoltre, l'attenzione è stata rivolta verso il finanziamento privato delle opere pubbliche, attraverso il ricorso al partenariato pubblico privato (sia nella forma di concessioni di servizio pubblico che di contratti di partenariato), che ha coinvolto oltre 20 progetti di opere di trasporto.

Al di fuori delle grandi infrastrutture di trasporto, a livello di programmazione delle opere di interesse locale, la pianificazione delle infrastrutture in Francia è cambiata da un sistema di successivi piani pluriennali ad un sistema basato sulla pianificazione attraverso contratti stipulati tra il Governo centrale e le Regioni o con altri Enti Locali. Infatti, il decentramento amministrativo, il cui atto più importante è stato l'istituzione nel 1982 delle Regioni, dei *Départments* e dei Comuni, e la progressiva acquisizione di importanza dei centri decisionali periferici hanno fatto sì che tali Enti Locali assumessero importanza anche nella fase della programmazione delle infrastrutture.

Tale fenomeno, nel tempo, ha preso la forma dei contratti di pianificazione tra Stato e Regioni o altri Enti Locali. Tali contratti di pianificazione hanno avuto soprattutto il merito di consentire l'apporto delle Regioni, che possono partecipare anche al finanziamento delle opere, nella pianificazione delle infrastrutture.

Il progressivo decentramento delle funzioni statali in capo alle Regioni o ai *Départments* si è, inoltre, spinto oltre l'attività di pianificazione ed ha assunto rilievo, in particolare, per la gestione delle infrastrutture e per l'erogazione di sempre più numerosi servizi pubblici. Tali maggiori funzioni degli Enti Locali periferici ha comportato, di conseguenza, un trasferimento di risorse pubbliche dal Centro alla periferia.

Deve essere, inoltre, segnalato che in Francia sono stati predisposti appositi meccanismi di concertazione pubblica per l'attuazione delle infrastrutture, consistenti in procedimenti pubblici che possono assumere diverse forme.

Nel caso di progetti di portata nazionale (autostrade, linee ferroviarie, vie navigabili, aeroporti, ma anche centrali nucleari, dighe, oleodotti, gasdotti, ecc) è prevista la "*procedura del dibattito pubblico*", introdotta dalla legge n. 95-101 (legge Barnier), attuata con decreto 96-388 del 1996 e completata dalla legge 2002-276.

Il dibattito pubblico, che coinvolge la popolazione e tutti i soggetti interessati, interviene a monte del processo decisionale di elaborazione di un progetto e ha ad oggetto l'opportunità, gli obiettivi e le modalità realizzative dello stesso, con la finalità di apportare eventuali correzioni e miglioramenti. Una commissione pubblica, la *Commission nationale du débat public* (CNDP), prevista dal *Code de l'environnement* e trasformata dalla legge 276 del 27.2.2002, ha il compito di decidere sull'opportunità di organizzare il dibattito pubblico, su parere dei ministri competenti, sulle modalità del dibattito, ecc.

Successivamente alla chiusura del dibattito pubblico, la CNDP pubblica un resoconto del suo svolgimento e delle conclusioni cui si è pervenuti. Su tale base, si decide in merito all'eventualità e alle condizioni del proseguimento del progetto, presentando le eventuali modifiche.

Per i progetti di dimensione più piccola delle grandi infrastrutture (media dimensione), lo stesso *Code de l'environnement* ha previsto il diverso strumento di concertazione dell'"*inchiesta pubblica*" (*enquête publique*), regolato dalla legge 12.7.1983 (c.d. legge *Bouchardeau*), che ha l'obiettivo di fare conoscere al grande pubblico il progetto prima che esso sia definitivamente approvato e che ha anche il fine della protezione dell'ambiente. Si tratta di uno strumento di minore impatto del dibattito pubblico con partecipazione del pubblico più limitata e i cui risultati non sono vincolanti.

In conclusione, può essere sostenuto che il sistema francese ha garantito un certo grado di efficienza. Il sistema autostradale si è molto evoluto negli ultimi decenni; negli ultimi 30 anni, una rete di treni ad alta velocità è stata completata con collegamenti tra il Nord, il Sud Est, l'Ovest, e il sud Ovest della Francia, ad esempio, con linee di collegamento con Londra, Bruxelles, Amsterdam, Colonia, Basilea, Berna, Genova e Lussemburgo. Il sistema aeroportuale è cresciuto in infrastrutture e traffico; i porti sono stati modernizzati, così come sono migliorati i trasporti interni su acqua.

La situazione francese delle infrastrutture è, dunque, tra le migliori d'Europa. Gli obiettivi per i prossimi anni sono concentrati, da un lato, sul mantenimento della qualità raggiunta, e, dall'altro, sulla soluzione di alcuni problemi che riguardano la congestione del traffico stradale e ferroviario in determinate aree, tenendo conto anche delle previsioni di crescita di flusso di autoveicoli in tali aree per i prossimi anni. Inoltre, l'attenzione è concentrata sulla sicurezza dei trasporti e sulla crescita della qualità delle prestazioni erogate agli utenti.

Da segnalare, in ultimo, anche l'attenzione che la Francia riserva all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, espressa, tra l'altro, nel *Plan national d'action pour des achats publics durables* del 2007, che fissa ambiziosi obiettivi in termini di compatibilità ambientale delle commesse pubbliche per il periodo 2007 - 2009.

5.2 La realizzazione delle infrastrutture di trasporto: la disciplina applicabile e i modelli contrattuali

La Francia aveva anticipato il recepimento rispetto all'approvazione finale delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE con il *Code des marchés publics* del 2004. Successivamente, a seguito delle osservazioni della Commissione, tale testo è stato modificato con il *Code* 2006, attualmente in vigore, approvato con il decreto 2006-975, 1.8.2006, *Code de Marchés Publics* (CMP), che recepisce sia la direttiva 2004/18/Ce sui settori ordinari sia la direttiva 2004/17/Ce sui settori speciali. Il *Code* è stato recentemente modificato, nel quadro del *Plan de relance pour l'économie*, con i *décrets* 1334 del 2008 e 1356 del 2008 e con la *circulaire* del 19.12.2008, tutti emanati tra il 17 e il 19 dicembre 2008.

La Francia fa parte del piccolo gruppo di Paesi che hanno recepito le direttive 17 e 18 in un unico testo, insieme a Italia e Portogallo e diversamente dalla maggior parte degli altri Paesi che ha varato due provvedimenti legislativi separati ed autonomi per il recepimento delle due direttive.

Inoltre, deve essere ricordato che la Francia ha un sistema giuridico di tipo c.d. *amministrativo*, simile a quello italiano, Belga, Spagnolo e Portoghese. In tali Paesi è prevalso un recepimento di tipo rielaborativo¹⁴⁶, che ha trovato massima espressione nel Codice italiano e nei suoi correttivi, nei due successivi Code (2004 e 2006) della Francia, nelle numerose proposte di legge della Spagna, confluite nelle leggi 30 e 31 del 2006, e del Portogallo. Peraltro, l'esame di tutte le procedure di infrazione avviate dalla Commissione sulle misure di recepimento degli Stati, mostra come proprio a questi Paesi siano stati mossi i rilievi di maggior portata e di sistema (ad esempio alla Francia e all'Italia), mentre la maggior parte degli altri Stati ha avuto richieste di adeguamento al diritto comunitario anche importanti, ma puntuali¹⁴⁷.

Il *Code* del 2006 contiene la gran parte della disciplina francese sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Esso ha ad oggetto gli appalti pubblici aggiudicati dallo Stato (anche tramite i propri organismi ed enti con l'eccezione di quelli a carattere prettamente industriale o commerciale), dagli Enti Locali territoriali e dai loro istituti pubblici. Il Code disciplina, inoltre, anche gli appalti aggiudicati in forma di mandato dato a uno di questi enti pubblici e a centri di acquisto e riguarda anche le gare di appalto indette dai soggetti appena citati nel settore delle utenze. Per gli organismi di diritto pubblico non soggetti al codice trova applicazione l'or-

146) I Paesi di *common law* (Gran Bretagna, Irlanda) hanno proceduto ad un recepimento fedele delle direttive comunitarie (c.d. recepimento fotocopia); quelli con sistema di tipo civilistico (Germania e Austria) è prevalso un recepimento abbastanza fedele con i necessari adattamenti e con l'aggiunta di normative tecniche.

147) C. RANGONE, *Il recepimento delle direttive 17 e 18 in alcuni Stati Membri dell'Unione cit.*

donnance n. 2005-649 del 6 giugno 2005, imponendo regole per la pubblicazione dei bandi e per lo svolgimento delle gare. Si tratta, ad esempio, degli appalti banditi da enti pubblici industriali e commerciali (es. *Electricité de France*, SNCF...) e gruppi di interesse pubblico.

Vari aspetti dei contratti pubblici restano, comunque, disciplinati da norme trasversali che operano per singoli istituti, tra le quali deve essere evidenziata la recentissima *Ordonnance* n. 2009-515 del 7 maggio 2009, relativa alle procedure di ricorso applicabili ai contratti pubblici, che ha recepito la direttiva ricorsi 2007/66/CE dell'11 dicembre 2007 che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici. Altra *ordonnance* che merita di essere richiamata è quella n. 2004-559 del 17.6.2004, ratificata dalla legge n. 2004-1343 del 9.12.2004, che regola il contratto di partenariato pubblico privato.

Inoltre, deve essere segnalato che nell'anno 2009 il Governo francese ha promosso, nell'ambito del *Plan de relance pour l'économie*, una serie di ulteriori misure a sostegno dell'economia per fronteggiare la crisi internazionale. Oltre alle leggi finanziarie di rettifica per il 2009 (*Loi* 122/2009 e *Loi* 431 del 2009, che si sono aggiunte a quella per il 2008, *Loi* 1443 del 2008), è stata approvata anche la legge per "l'accelerazione dei programmi di costruzione e d'investimenti pubblici e privati" (*Loi* 179/2009). Tale legge ha ulteriormente semplificato le procedure previste dal *Code* e introdotto nuove norme urbanistiche e della *commande publique*, finalizzate all'accelerazione e alla semplificazione. Inoltre, è stato facilitato il ricorso alla partecipazione pubblico-privata, prevedendo la possibilità per le amministrazioni committenti di correggere, attraverso i necessari aggiustamenti, le modalità di finanziamento indicate nelle offerte finali dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP), fino all'anno 2010. Tali ulteriori modifiche si sono aggiunte a quelle del 2008, già segnalate, sempre nell'ambito del *Plan de relance pour l'économie*, dei *décrets* 1334 del 2008 e 1356 del 2008, che avevano modificato il *Code*, e della *circulaire* del 19.12.2008.

Nel *Code* del 2006 i contratti di lavori, servizi e forniture sono qualificati "contrats administratifs par détermination de la loi". Sono cioè contratti che pur non avendo i caratteri propri per essere qualificati come "administratifs" sono comunque attratti in tale categoria in virtù di espressa disposizione di legge (art. 2, L. 11 dicembre 2001, «MURCEF», che pone fine all'orientamento giurisprudenziale divergente, che ammetteva l'esistenza di contratti d'appalto pubblico "de droit privé"). Sul piano sostanziale, i *contrats administratifs* sono regolati dal diritto privato ma con numerose deroghe che riconoscono posizioni di supremazia all'amministrazione. Sul piano processuale, sono di giurisdizione del "juge administratif", che ha cognizione piena sul contratto.

L'ispirazione di fondo del *Code* è quella di ampliare gli strumenti a disposizione e di responsabilizzare le amministrazioni nelle scelte in ordine ai singoli contratti e alle procedure di affidamento. Esse hanno, infatti, spazi di discrezionalità nelle valutazioni nel merito che sono tenute a compiere, ad esempio in tema di scelta delle procedure di aggiudicazione, ammissione dei candidati e valutazione delle offerte, valutazioni sulla loro congruità economica. Lo stesso approccio lo si incontra in relazione ai formalismi procedurali, che tendono ad essere superati da dati sostanziali.

Vi è, inoltre, attenzione particolare per la definizione preventiva dei bisogni, che è accompagnata dall'analisi accurata dell'oggetto del contratto, anche al fine di definire i parametri per determinare la convenienza delle soluzioni proposte. Le amministrazioni sono sostenute dal supporto del Ministero e di uffici ed organi *ad hoc* quali la *Commission des Marchés Publics de l'État*, *L'Observatoire économique de l'achat public* e il *Groupes d'Étude des Marchés*, che predispongono appositi atti di indirizzo, studi e informative.

Deve essere, inoltre, richiamato, per la sua importanza e per le sue potenzialità anche nel campo delle infrastrutture di trasporto, il contratto di partenariato pubblico privato, che, come già segnalato, è attualmente disciplinato dall'*ordonnance* n. 2004-559 del 17.6.2004, ratificata dalla legge n. 2004-1343 del 9.12.2004¹⁴⁸. Precedentemente a tale disciplina si era già sviluppato nella prassi un tipo di contratto definito "*marché d'entreprise de travaux publics*" (METP), attraverso il quale il privato assumeva il compito di costruire un'opera e di gestirla per un tempo determinato, a fronte del pagamento di un canone periodico da parte dell'amministrazione (quindi, non vi erano ricavi derivanti dagli utenti finali del servizio). Si trattava, dunque, di un contratto che aveva caratteristiche della concessione di lavori e dell'appalto, più vicino al modello del PFI inglese che della concessione di lavori o del project financing attualmente vigenti in Italia. Il contratto in questione, peraltro, aveva sollevato problemi in dottrina e Giurisprudenza sotto vari aspetti, tra i quali la compatibilità con i contratti di costruzione e gestione disciplinati nella legislazione sui lavori pubblici (artt. 9-10 del Codice del 2001) e l'assoggettamento alle procedure concorsuali per l'affidamento¹⁴⁹. Anche il *Conseil constitutionnel* era intervenuto sul tema e aveva ritenuto tale tipologia di contratto legittima dal punto di vista costituzionale¹⁵⁰.

148) Si è pronunciato nel senso della legittimità dell'*ordonnance*, Conseil d'État, 29 ottobre 2004, *Sueur*, nn. 269814-271119-271357-271362.

149) Conseil d'État, 8 febbraio 1999, *Commune de La Ciotat*, n. 169047.

150) Conseil constitutionnel, n. 2002-460, 22 agosto 2002. La pronuncia riguardava la legge n. 2001-1094 del 29 agosto 2002, relativa, tra l'altro, alla costruzione di carceri.

L'*ordonnance* n. 2004-559 definisce il contratto di partenariato come un contratto amministrativo attraverso cui un soggetto pubblico conferisce a un privato “*una missione globale*” che ha come caratteristica principale il finanziamento degli investimenti da realizzarsi, che può comprendere la gestione dell'infrastruttura¹⁵¹. Le amministrazioni possono utilizzare tale contratto nel caso di progetti complessi, cioè quando non siano in grado di predeterminare gli aspetti tecnici, economici e giuridici, e in tale caso devono seguire la procedura di affidamento del dialogo competitivo. Alternativamente possono ricorrere al contratto di partenariato nel caso di urgenza, selezionando il contraente con una procedura ristretta¹⁵². L'*ordonnance* determina poi le clausole necessarie del contratto amministrativo di partenariato, tra cui quelle sulla durata, sui corrispettivi, sui controlli ecc. (art. 11). Si tratta di un contratto che ha grandi potenzialità nel settore delle infrastrutture (oltreché per altre opere quali gli edifici scolastici e sanitari, gli impianti culturali e sportivi)¹⁵³. I vantaggi sono dati dalla maggior semplicità delle procedure di affidamento, nel finanziamento privato dell'opera pubblica, nel trasferimento del rischio sul partner privato, nella possibilità di acquisire, attraverso l'apporto privato, soluzioni innovative, nell'ottimizzazione della gestione dell'opera realizzata e nell'erogazione di servizi di qualità.

5.3 Le procedure di affidamento

Le procedure di affidamento dei contratti pubblici disciplinate dal *Code* francese sono distinte tra le c.d. “*procedure formalizzate*” (“*formalisées*”) e le “*procedure adattate*” (“*adaptée*”). Esse sono state, peraltro, oggetto di semplificazione nell'ambito del *Plan de relance pour l'économie*, con il pacchetto di modifiche normative apportate dai *décrets 1334/2008 e 1356/2008, oltreché dalla circulaire 19.12.2008*¹⁵⁴.

Deve essere preliminarmente rilevato che nel sistema francese degli appalti è di centrale importanza l'individuazione preventiva dei bisogni dell'amministrazione che

151) L' art. 1 dell'*ordonnance* n. 2004-559 definisce il contratto di partenariato come il “*contratto amministrativo attraverso cui lo Stato o un altro ente pubblico statale conferisce a un terzo, per un periodo determinato in funzione del tempo di ammortamento degli investimenti o delle modalità di finanziamento definite, una missione globale relativa al finanziamento di investimenti immateriali, di opere o attrezzature necessarie al servizio pubblico, alla costruzione o trasformazione delle opere o delle attrezzature, così come alla loro manutenzione, al loro mantenimento, al loro sfruttamento o alla loro gestione e, ove occorra, alle altre prestazioni di servizio concorrenti a l'esercizio, da parte del soggetto pubblico, della missione di servizio pubblico di cui ha l'incarico*”.

152) In ogni caso, devono essere rispettati i principi di libertà di accesso, parità di trattamento, trasparenza e oggettività (art. 3).

153) Si veda, ad esempio: *circulaire relative aux contrats de partenariat à l'attention des collectivités territoriales*, 29.11.2005.

154) La semplificazione delle procedure, nel quadro delle misure per il rilancio dell'economia, ha determinato essenzialmente un maggiore grado di flessibilità per le stazioni appaltanti, sempre nel rispetto dei principi comunitari, nell'affidamento dei contratti di importo minore, le cui soglie sono state, peraltro, elevate.

si appresta a indire una procedura concorrenziale. Secondo l'art. 5 del Code del 2006, “*La natura e l'estensione dei bisogni da soddisfare sono determinati con precisione prima di ogni bando o di ogni procedura negoziata non preceduta dalla pubblicazione di un bando*”. Tale previsione è finalizzata al perseguimento dell'efficienza e al buon uso del danaro pubblico ed ritenuta essenziale per la scelta della procedura di selezione del contraente più adeguata¹⁵⁵.

Le procedure *formalisées* (letteralmente *formalizzate* ma, meglio, tipizzate), ricalcano abbastanza fedelmente le tipologie previste dalle direttive comunitarie e si suddividono nel c.d. *invito a presentare offerte*, procedure negoziate, dialogo competitivo. Il c.d. *invito a presentare offerte* (“*appel d'offres*”, art. 33 décret n. 2006-975) è la procedura più comune, mentre le altre procedure valgono solo in casi specifici, nella quale un ente pubblico sceglie l'offerta economicamente più vantaggiosa senza negoziazione sulla base dei criteri oggettivi, precedentemente resi noti agli offerenti. L'invito a presentare offerte può essere aperto o ristretto, a discrezione dell'ente che indice la gara d'appalto. In caso di procedura ristretta, possono presentare la propria offerta solo gli offerenti precedentemente selezionati mediante apposita procedura. Si tratta, dunque, di procedure assimilabile a quelle aperte e ristrette previste dalle direttive comunitarie e disciplinate anche dal Codice dei contratti pubblici italiano.

Nella procedura negoziata l'ente pubblico sceglie un offerente dopo aver consultato i candidati e dopo aver negoziato le condizioni contrattuali con uno o più di essi (art. 34 décret n. 2006-975). In questo caso l'appalto può essere aggiudicato con o senza previa pubblicazione e, se non c'è pubblicazione, con o senza indizione di gara d'appalto. Le procedure negoziate possono essere usate solo nei tassativi ed eccezionali casi descritti nell'Articolo 35 del *Code des Marchés Publics*.

Il dialogo competitivo è previsto dall'art. 36 del décret n. 2006-975. L'istituto costituisce una novità successiva al recepimento della direttiva 2004/18/Ce, accolta sin dal principio con un certo favore¹⁵⁶. Il nuovo istituto sostituiva l'*appel d'of-*

155) Si veda: Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, *Définition du besoin*, 9 ottobre 2006, modificata il 12 febbraio, 2007; id., 3 agosto 2006, *Circulaire portant manuel d'application du code des marchés publics*, par. 4.; id., *Guide de bonnes pratiques*, «*Susciter une offre pertinente dans les marchés publics*», *Aide à l'expression des besoins*, febbraio 2008; in giurisprudenza, v. Conseil d'État, 8 marzo 1996, *commune de Petit-Bourg*, n. 165075).

156) Anche il codice dei contratti del 2004 - approvato con il decreto 2004-15 del 7 gennaio 2004, che aveva anticipato la direttiva, sulla base della proposta di norma comunitaria allora prossima all'adozione, aveva definito una prima versione dell'istituto (v. gli artt. 36 e 67). Secondo tale disciplina, le amministrazioni potevano ricorrere al dialogo competitivo quando non fossero state in grado di definire i mezzi tecnici per rispondere ai loro bisogni o di stabilire il contesto giuridico e finanziario di un progetto. Non vi era, tuttavia, alcuna precisazione sul carattere “*particolarmente complesso*” del contratto. Per tale motivo la Commissione aveva sollevato alcuni rilievi sulla compatibilità del testo con la direttiva nel frattempo approvata. In ogni caso, nella fase successiva alla sua introduzione, l'utilizzazione dell'istituto è stato rara (v. Commission des Marchés Publics de l'État, *Rapport d'activité*, 2005, p. 14).

fres sur performances, previsto dal Codice del 2001 (decreto 2001-210, 7 marzo 2001), e consistente in una procedura ristretta su un “*programma funzionale dettagliato*”, sotto la forma di risultati da raggiungere o di bisogni da soddisfare, nella quale spettava ai candidati indicare i mezzi più funzionali ai risultati e ai bisogni indicati dall’amministrazione.

Il *Code des marchés publics* del 2006 ha riscritto parzialmente l’istituto. Il presupposto dell’adozione della procedura è che l’appalto deve essere “*complesso*” e le ragioni della complessità devono essere “*oggettive*”¹⁵⁷.

Inoltre, e questa è una peculiarità del diritto francese, il *Code* consente di ricorrere al dialogo competitivo per tutti gli appalti di lavori al di sotto della soglia comunitaria fissata per i lavori, a prescindere dalle caratteristiche del contratto da affidare (art. 36, comma 3).

La procedura di dialogo competitivo disciplinata dal Codice del 2006 (art. 67) ricalca, nei suoi tratti essenziali, quella prevista dalla direttiva 2004/18/Ce¹⁵⁸.

Nonostante le novità legislative del *Code* del 2006, secondo le relazioni annuali della Commission des Marchés Publics de l’État il ricorso a tale procedura di affidamento appare ancora limitato. Secondo la Commissione la procedura resta laboriosa e richiede tempi troppo lunghi per essere portata a conclusione (v. il *Rapport d’activité*, 2007, p. 43).

Nelle procedure “*adaptée*” (letteralmente, adattate) spetta all’amministrazione modellare, in funzione della natura e delle caratteristiche del bisogno da soddisfare e del numero o della localizzazione degli operatori economici coinvolti, la procedura nel rispetto dei principi di discriminazione (artt. 26 ss.). Nei casi in cui tali procedure sono ammesse, l’ente appaltante soglie le modalità di indizione della gara a seconda dell’importo e dell’oggetto del contratto d’appalto e poi stabilisce modalità e tempi per la selezione dei candidati.

157) Si noti che nella direttiva 18 si parla di “*particolare complessità*” e non di “*complessità*” come nel testo francese. Quanto all’oggettività della complessità, il Code recepisce la posizione espressa dalla Commissione nella sua nota esplicativa sul dialogo competitivo, secondo cui l’impossibilità di definire le condizioni dell’appalto non deve dipendere da ragioni imputabili all’amministrazione, sulla quale incombe un onere di diligenza. L’amministrazione non deve, inoltre, modificare in modo sostanziale i propri bisogni nel corso della procedura (si veda, ad esempio, Conseil d’État, 4 aprile 2005, *Cne de Castellar*, n. 265784, e 16 ottobre 2000, *Sté Stereau*, n. 213958, che riguardano il pre-vigente istituto dell’*appel d’offres sur performances*)

158) La procedura prende avvio con la pubblicazione di un bando e con l’indicazione preventiva dei bisogni e delle esigenze dell’amministrazione. La procedura è articolata in tre fasi: l’ammissione e la selezione dei candidati, il dialogo per l’individuazione delle soluzioni ai bisogni dell’amministrazione e, infine, la presentazione e la valutazione delle offerte. Il numero dei candidati può essere limitato, nel minimo e nel massimo, secondo criteri prestabiliti. L’amministrazione conduce il dialogo sulla base di un programma funzionale e di un documento di consultazione messi a disposizione dei partecipanti, che determina le regole di conduzione del dialogo, come, ad esempio, i tempi massimi per le audizioni, le prestazioni richieste ai partecipanti e la facoltà di questi ultimi di indicare le informazioni a carattere confidenziale. La norma del Codice, unitamente ad alcuni atti interpretativi adottati dal governo francese, prevede una disciplina più dettagliata di taluni aspetti della procedura.

La procedura adattata non può mai essere usata per appalti superiori alle soglie previste dalla legge, così come riformulate nell'ambito del *Plan de relance pour l'économie*, dal pacchetto di modifiche normative al *Code apportate dai décrets 1334/2008 e 1356/2008, oltreché dalla circulaire 19.12.2008*, che le ha elevate¹⁵⁹. Al di sotto di tali soglie, le amministrazioni possono definire una procedura *adaptée* o ricorrere anche una delle procedure *formalisées*.

Le procedure *adaptée* sono, in sostanza, procedure più snelle e flessibili, che l'amministrazione può facoltativamente adottare per ragioni di semplificazione e celebrità, nel caso di contratti di importo minore. Esse hanno quindi importanza trascurabile in tema di infrastrutture di trasporto.

6. IN SINTESI

Facendo proprie le raccomandazioni formulate da Sir. Eddngton nel suo rapporto del 2006 sul ruolo delle infrastrutture di trasporto nel sostenere la produttività e la competitività del Paese, il Regno Unito ha avviato lo scorso anno una profonda revisione della politica dei trasporti.

Uno degli elementi chiave del nuovo approccio è rappresentato dall'esigenza di elaborare un piano integrato dei trasporti soltanto a termine di un procedimento trasparente e aperto alla consultazione, nell'ambito del quale: 1) fissare le finalità che devono permeare la politica dei trasporti; 2) identificare, sulla base di adeguati studi territoriali, le principali sfide che il settore dei trasporti impone di affrontare per raggiungere gli obiettivi predeterminati; 3) individuare il ventaglio di opzioni regolatorie disponibili e 4) selezionare, con la contestuale assegnazione in via prioritaria delle risorse pubbliche, quelle idonee a raggiungere in modo più efficiente gli obiettivi governativi. Il Governo prevede di pubblicare il prossimo piano dei trasporti nel 2012 ed è attualmente impegnato nella individuazione delle opzioni regolatorie. Il descritto approccio è peraltro in linea con i cd. *multimodal studies*, utilizzati sin dal 1998 dalla Highways Agency, responsabile per le autostrade e strade statali, per individuare le opzioni modali a disposizione per risolvere le inefficienze del settore stradale, selezionando quella da preferire sulla base di una accurata analisi costi benefici (CBA).

Nel pacchetto di fiscali approvato a dicembre 2008 a sostegno delle famiglie e delle imprese del Sud-Ovest, del valore di 20 mld di sterline, 700 ml di sterline sono destinati alle infrastrutture di trasporto e in particolare all'ampliamento delle capa-

159) In particolare, per quanto riguarda i lavori, la soglia per i lavori è stata elevata da euro 210.000 fino a 5.150.000, esclusa IVA.

cità di trasporto di strade e autostrade e all'accelerazione della consegna di 200 carrozze destinate al settore ferroviario. Tale intervento di sostegno è in linea con l'esigenza, che il Governo considera prioritaria, di alleviare la congestione del traffico su strada.

Per quanto attiene alla fase di affidamento e di realizzazione dell'opera, si segnala che lo scorso anno è stata approvata una nuova normativa per la progettazione e la realizzazione dei *Major Infrastructure Projects*, nell'ambito dei quali rientrano le infrastrutture di trasporto al pari delle centrali nucleari, degli acquedotti e delle centrali di smaltimento dei rifiuti. L'obiettivo è quello di affidare la valutazione dei soggetti ad un organo altamente specializzato e tecnico, affidando al Governo la specificazione degli obiettivi politici.

Più in generale si evidenzia che la normativa anglosassone tende a non imporre soluzioni obbligate ai committenti pubblici, limitandosi a indicare lo spettro di alternative a disposizione e lasciando che la relativa scelta sia operata a valle. Ciò riflette la convinzione che la discrezionalità della stazione appaltante vada stimolata e valorizzata, non già imbrigliata e ridotta al minimo. Garantire all'amministrazione un ampio margine di manovra e la possibilità di operare valutazioni caso per caso è ritenuto essenziale soprattutto in relazione agli appalti complessi come quelli di costruzione di grandi opere. In simili casi, infatti, il committente pubblico non è in grado di determinare *ex ante* in modo puntuale le caratteristiche dell'opera da realizzare e deve a tal fine rivolgersi al privato, coinvolto nella progettazione, nel finanziamento e nell'esecuzione delle opere, soprattutto attraverso lo strumento della cd. *Private Finance Initiative*. Affidarsi al privato per la progettazione e l'esecuzione dell'opera non significa tuttavia rinunciare a qualsiasi ruolo nella gestione degli appalti complessi. Grande importanza è infatti attribuita alle fasi che precedono lo svolgimento della procedura di gara, in particolare quelle indicate come *Getting started* e *Defining the project*, nelle quali l'amministrazione individua con il maggior grado di precisione possibile gli obiettivi che essa si prefigge di raggiungere attraverso la realizzazione della nuova infrastruttura, le alternative a disposizione e i costi associati a ciascuna opzione. Altrettanto importante è l'elaborazione del contratto e dei meccanismi attraverso i quali monitorare il livello di *performance* del contraente privato durante l'esecuzione. Per queste attività, in relazione alle quali mancano atti giuridici vincolanti, una funzione nevralgica è svolta dall'*Office of Government Commerce, Ogc*, una agenzia interna al Ministero del Tesoro che attraverso le sue guide, note, raccomandazioni, orienta l'amministrazione nell'esercizio della sua discrezionalità.

Diversamente dal Regno Unito la Germania vanta una solida politica integrata dei trasporti. L'ultimo piano generale, approvato nel 2003, il BWVP copre l'arco temporale 2001-2015 e costituisce un piano generale degli investimenti. Pur non con-

tenendo alcuna decisione puntuale sulle modalità di finanziamento e sulle tempistiche di realizzazione dei singoli progetti, esso definisce cioè il livello totale degli investimenti necessario per la manutenzione e lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto. L'inserimento dei progetti all'interno del piano costituisce presupposto indispensabile per la loro realizzazione e avviene al termine di un complesso procedimento di valutazione dei progetti. In particolare i progetti sono sottoposti ad una analisi dei costi-benefici, che privilegia gli aspetti patrimoniali o che comunque sono suscettibili di essere espressi in termini patrimoniali e di una analisi del rischio ambientale e dell'impatto territoriale, che invece tengono conto dell'effetto che la realizzazione dell'opera è destinata a produrre sull'ambiente e sullo sviluppo del territorio.

Le infrastrutture relative alle strade federali ricevono la fetta più consistente dei finanziamenti previsti nel BWVP del 2003 (il 52,1% rispetto al 42,9% destinato alle ferrovie). Ai finanziamenti previsti nel BVWP occorre peraltro aggiungere quelli disposti con il *Konjunkturpaket I*, il primo pacchetto di misure per il rilancio dell'economia, approvato il 5 novembre 2008 e valido per il biennio 2009-2010. Esso prevede investimenti urgenti per il settore stradale per un valore di 11 mld di euro, ai quali si aggiungono ulteriori 3 mld per l'ammodernamento di strade, semafori, reti fognarie, nei Comuni che presentano una rete infrastrutturale carente. Il 27 gennaio 2009 il Governo tedesco ha poi approvato un secondo pacchetto di misure per il rilancio dell'economia, il *Konjunkturpaket II*, che dispone, per il medesimo arco temporale, investimenti per strade, ferrovie, idrovie di importo pari a circa 18 mld di euro.

Per quanto attiene alle fasi dell'affidamento e della realizzazione delle opere, il quadro normativo di riferimento è più snello e più chiaro rispetto a quello italiano. Come il Regno Unito anche il sistema tedesco appare meno proceduralizzato e formalistico e più orientato a riconoscere margini di discrezionalità all'amministrazione nella valutazione delle fattispecie concrete, come nel caso delle cause di esclusione per motivi relativi in generale alla inaffidabilità delle imprese concorrenti. Anche alcuni profili di maggiore rigidità rispetto alla disciplina italiana, come ad esempio la forte gerarchizzazione tra procedure di aggiudicazione aperte, ristrette e negoziate propria del sistema tedesco, che limita a casi determinati il ricorso alle procedure ristrette e negoziate, trova una giustificazione nei caratteri peculiari che la procedura ristretta assume nel sistema tedesco. In Germania infatti nell'ambito della prequalificazione trova applicazione l'istituto della forcilla e viene realizzato un confronto competitivo per selezionare le imprese da invitare alla fase di formulazione delle offerte. Peraltro anche in sede di prequalifica residuano ampi margini per l'esercizio della discrezionalità (tecnica) della stazione appaltante, nell'ambito dei criteri prefissati in sede di bando di gara.

Quanto alla Spagna, la pianificazione delle infrastrutture di trasporto è caratterizzata dal PEIT – Piano strategico delle infrastrutture di trasporto 2005 – 2020, strumento di pianificazione strategica a medio e lungo termine, fondato sui principi di trasparenza, concertazione e dialogo con tutte le parti sociali, gli agenti economici e col mondo delle imprese. Principali obiettivi di tale piano sono l'impulso alla competitività e allo sviluppo economico e il rafforzamento della coesione sociale e territoriale. Da notare che nel PEIT quasi la metà degli investimenti è prevista per il settore ferroviario e anche per lo sviluppo di un'ambiziosa rete di Alte Prestazioni, elemento centrale della politica dei trasporti spagnola. Gli investimenti destinati al settore ferroviario superano di gran lunga quelli previsti per il trasporto stradale, che pure sono rilevanti e mirati all'ammodernamento delle strade più antiche, per il raggiungimento generalizzato di standard di qualità e sicurezza. Non trascurabili sono anche gli investimenti per trasporto marittimo, per i porti e per il settore aereo. Tutti questi obiettivi sono perseguiti attraverso strumenti di concertazione, con particolare attenzione ai rapporti tra Stato Centrale, Comunità autonome e le Amministrazioni locali, perfezionati attraverso convenzioni tra tali soggetti, che trovano il loro presupposto nell'organizzazione delle autonomie della Costituzione del 1978.

Dal punto di vista dei modelli normativi applicabili, la realizzazione delle infrastrutture di trasporto in Spagna trova fondamento nelle Ley 31 del 2007, per i settori speciali (acqua, energia, trasporti e servizi postali) e nella Ley 30 del 2007, per i settori ordinari, entrate in vigore del 31 aprile del 2008, che hanno recepito le Direttive 17 e 18 del 2004. Tali normative hanno introdotto nel sistema spagnolo modelli contrattuali nuovi, quali quelli riconducibili al c.d. partenariato pubblico privato, fondati sull'apporto finanziario privato in termini di anticipazione totale o parziale del prezzo delle opere. Sono state, inoltre, introdotte procedure di aggiudicazione più flessibili e adatte ai nuovi modelli contrattuali fondati sull'apporto privato, quali, ad esempio, il dialogo competitivo.

In comparazione con il diritto italiano, deve essere evidenziato che l'ordinamento spagnolo prevede per le pubbliche amministrazioni margini più ampi di discrezionalità, sia in relazione ai modelli contrattuali che alle procedure di affidamento. Per un altro verso, l'obiettivo dell'esatta previsione dei tempi e dei costi di esecuzione dei contratti (essenziali per il successo delle forme di realizzazione basate su investimenti di capitali privati) è perseguito attraverso la grande attenzione che viene prestata alla fase progettuale e, in genere, alle attività preliminari alla realizzazione.

In tale contesto, nell'ambito dei provvedimenti d'urgenza anticrisi approvati dal Governo spagnolo a partire dal mese di ottobre 2008, non vi sono misure specifiche per la promozione e realizzazione delle grandi infrastrutture.

In Francia, per quanto riguarda la programmazione delle grandi infrastrutture, si deve osservare che alla tradizionale pianificazione per modalità di trasporto (es. strade, ferrovia, ecc.), si è sostituito il modello dei piani multimodali, nei quali la pianificazione è centrata sui servizi offerti, indipendentemente dalla modalità del trasporto. Infatti, a partire dal 2002, sono stati adottati i “*Piani multimodali per il servizio pubblico di trasporto di persone e merci*”, con validità fino all’anno 2020, che avevano il compito di dare le direttive per lo sviluppo a lungo termine della politica dei trasporti nazionale, tenendo conto dello sviluppo del territorio, prevedendo nuove linee per treni ad alta velocità, nuovi corridoi di collegamento stradale, nuovi aeroporti, in relazione a specifici obiettivi e ad una visione della rete di trasporti con respiro Europeo. Nei piani, inoltre, veniva prestata molta attenzione alla sicurezza, alla facilità del collegamento, alla combinazione tra i diversi tipi di trasporto, alla riduzione del traffico e dell’inquinamento, al controllo delle tariffe.

Successivamente, dal 2003 il Governo, prima in sede di *Comité Interministériel pour l’aménagement et le développement du territoire (CIADT)*, successivamente, dal 2005, in sede di *Comité Interministériel d’aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT)* si è occupato in prima persona della pianificazione dei trasporti, selezionando una lista di grandi progetti di sistemazione del territorio, consistenti in grandi infrastrutture di trasporto, progetti urbani, poli di ricerca e di sviluppo economico, che dovevano essere finanziati anche attraverso la creazione nell’anno 2004 della *Agence de Financements des infrastructures de transport en France (AFITF)*, preposta al finanziamento prevalente delle grandi infrastrutture alternative alle strade, come le ferrovie, porti, opere fluviali.

Per le opere di interesse locale, la pianificazione si è evoluta in un sistema basato su contratti stipulati tra il Governo centrale e le Regioni o con altri Enti Locali (Départments e Comuni), con conseguente decentramento di funzioni e trasferimento di risorse pubbliche dal Centro alla periferia.

Il sistema è anche caratterizzato da meccanismi di concertazione pubblica per l’attuazione delle infrastrutture, consistenti in procedimenti pubblici che possono assumere diverse forme (ad esempio, la *procedura del dibattito pubblico* per le opere maggiori e l’*inchiesta pubblica*, per quelle minori).

La fase della realizzazione delle opere è regolata dai contratti e dalle procedure previste dal *Code* 2006 che, a seguito di osservazioni della Commissione europea, ha modificato il *Code des marchés publics* del 2004, che aveva recepito le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Il *Code*, che disciplina sia i settori ordinari che quelli speciali, è stato recentemente modificato, nel quadro del *Plan de relance pour l’économie* con diversi interventi normativi degli anni 2008 e 2009.

L’ispirazione di fondo del sistema è quella di ampliare gli strumenti a disposizione

e di responsabilizzare le amministrazioni nelle scelte in ordine ai singoli contratti e alle procedure di affidamento. Esse hanno, infatti, spazi di discrezionalità nelle valutazioni nel merito che sono tenute a compiere, ad esempio in tema di scelta delle procedure di aggiudicazione, ammissione dei candidati e valutazione delle offerte, valutazioni sulla loro congruità economica. Lo stesso approccio lo si incontra in relazione ai formalismi procedurali, che tendono ad essere superati da dati sostanziali. Vi è, inoltre, attenzione particolare per la definizione preventiva dei bisogni, che è accompagnata dall'analisi accurata dell'oggetto del contratto, anche al fine di definire i parametri per determinare la convenienza delle soluzioni proposte. Le amministrazioni sono sostenute dal supporto del Ministero e di uffici ed organi *ad hoc* quali la *Commission des Marchés Publics de l'État*, *L'Observatoire économique de l'achat public* e il *Groupes d'Étude des Marchés*, che predispongono appositi atti di indirizzo, studi e informative.

In tale contesto, anche il sistema francese è molto attento al fenomeno della collaborazione pubblico-privato e al finanziamento privato delle infrastrutture. Le procedure di affidamento, di norma improntate sulla discrezionalità amministrativa e sulla flessibilità dei meccanismi di selezione, trovano il loro presupposto nell'esatta e preventiva individuazione dei bisogni dell'amministrazione. Il ricorso alla procedura del dialogo competitivo, tuttavia, anche in Francia è ancora limitato, e l'istituto ha ricevuto critiche per le eccessive lunghezze dei tempi e laboriosità.

I COSTI E I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA E IN EUROPA*

* Il presente capitolo è a cura di Ernesto Cassetta.

5.1 INTRODUZIONE

Il presente capitolo approfondisce l'evoluzione dei costi e dei tempi di realizzazione delle opere infrastrutturali in Italia con il principale intento di indagare le motivazioni alla base dei divari che caratterizzano il nostro Paese rispetto ad altre esperienze in Europa e a livello internazionale.

Si tratta di un aspetto senza dubbio centrale e che torna periodicamente ad essere al centro dell'attenzione nell'ambito del più ampio dibattito sugli investimenti in infrastrutture, senza che tuttavia siano sinora state trovate risposte concrete¹⁶⁰.

A prescindere da una qualsiasi valutazione sull'opportunità o meno di realizzare una data infrastruttura e anche ammettendo che ritardi e incrementi di costo possano essere considerati in qualche misura fisiologici in settori caratterizzati da elevata complessità tecnica e progettuale, non vi è dubbio che il sistema di pianificazione e regolazione che governa l'ideazione, la progettazione e la realizzazione delle infrastrutture dovrebbe essere disegnato in modo tale da consentire che qualsiasi intervento sia portato avanti con modalità, costi e tempi più vicini possibili alle valutazioni che lo avevano giustificato. La naturale conseguenza di un sistema di pianificazione mal strutturato è che maggiori oneri sono scaricati sulle imprese e sui cittadini, crescenti risorse sono al contempo sottratte da altri possibili impieghi, ma soprattutto, elemento spesso sottovalutato, che tende ad indebolirsi il legame strategico tra investimento e obiettivi di competitività e di benessere del territorio.

Con riferimento alla realtà del nostro Paese, non è possibile fare a meno di notare come sia assente una qualsivoglia attività di confronto, di natura pubblica, sullo stato di avanzamento delle opere infrastrutturali che ricostruisca e verifichi in maniera trasparente la dinamica dei tempi e dei costi di realizzazione dei singoli progetti e che consenta di individuare le effettive cause degli eventuali scostamenti da quanto programmato. Come dovrebbe essere estremamente chiaro a qualsiasi soggetto economico, tale attività è al contrario essenziale, non tanto o almeno non solo per una coerente attribuzione di responsabilità, quanto appunto per il disegno e l'implementazione di eventuali correttivi che siano efficaci nel rimuovere gli ostacoli così individuati.

La complessità del quadro istituzionale del nostro Paese e l'impossibilità di accedere a dati puntuali e aggiornati per molti dei progetti in corso di realizzazione non consentono di effettuare una ricostruzione organica del problema che comprenda la totalità delle opere infrastrutturali italiane.

160) L'ultima in ordine temporale a lamentare gli eccessivi costi e tempi di realizzazione delle infrastrutture in Italia è stata la Banca d'Italia nel corso dell'ultima assemblea. Cfr. Draghi, M. (2009), Considerazioni Finali all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Banca d'Italia, CXV esercizio, p15.

Per tale ragione, ci si focalizzerà prevalentemente sull'analisi di alcuni progetti infrastrutturali che, per impegno di risorse richiesto (sia finanziarie che di utilizzo di territorio) e rilevanza strategica, possano rappresentare una *proxy* attendibile delle difficoltà del nostro Paese, sia in termini assoluti che relativi rispetto ad altre realtà internazionali. Ci si riferisce in modo particolare alla realizzazione delle linee ferroviarie Alta Velocità/Alta Capacità (AV/AC) e della rete autostradale. Come spiegato meglio nelle pagine successive, tali progetti, considerati singolarmente e congiuntamente, hanno rappresentato una fetta rilevante degli investimenti infrastrutturali realizzati nel nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio. Poiché, inoltre, verso questi settori saranno dirottate la maggioranza delle risorse nei prossimi anni anche nel quadro della realizzazione e del completamento delle reti europee TEN, una più attenta analisi dell'esperienza maturata può rilevarsi a maggior ragione utile alla comprensione delle cause alla base dei ritardi infrastrutturali italiani.

Come accennato, le considerazioni sull'opportunità di realizzare un unico o un insieme di progetti infrastrutturali è invece al di fuori delle finalità del presente studio. La valutazione, anche in termini economici, di un investimento infrastrutturale non può però prescindere, in nessun caso, tanto da un'adeguata conoscenza dello scenario tecnico, economico, sociale e ambientale specifico del progetto quanto da una chiara esplicitazione degli obiettivi di sistema che ne giustificano la realizzazione e del più ampio complesso di scelte di *policy* che ne dovrebbero consentire il rapido conseguimento. Si tratta purtroppo di un aspetto spesso trascurato nel dibattito corrente, nel quale si finisce per fornire una rappresentazione eccessivamente semplificata del problema che, prescindendo dal ruolo strumentale delle infrastrutture rispetto ai bisogni della comunità/territorio nel quale sono inserite, contribuisce ad alimentare confusione piuttosto che a fornire soluzioni efficaci alle problematiche che interessano il nostro Paese.

5.2 GLI OBIETTIVI E LE PRIORITÀ INFRASTRUTTURALI: LO STATO DI AVANZAMENTO

Al fine di completare il quadro della situazione infrastrutturale italiana, può essere utile ricostruire brevemente lo stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali in corso, sulla base degli obiettivi e delle priorità recentemente ridefinite.

In realtà, rintracciare il quadro degli obiettivi e delle priorità infrastrutturali nazionali è operazione niente affatto agevole, soprattutto in ragione di un contesto normativo e istituzionale già di difficile ricomposizione per l'accumularsi nel tempo di interventi legislativi e per l'entrata di una pluralità e una varietà di soggetti, collocati a diversi livelli del processo decisionale, oltre che una serie di soggetti pubbli-

ci e privati attivi a vario titolo nel finanziamento, nella realizzazione e nella gestione delle infrastrutture.

Per tale motivo, ci si concentrerà principalmente sul Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) che al momento costituisce il documento principale di pianificazione del Paese, quantomeno in relazione alle infrastrutture di trasporto¹⁶¹.

Naturalmente il PIS non esaurisce il complesso degli investimenti infrastrutturali del Paese, la cui responsabilità come detto è affidata a un insieme variegato di soggetti pubblici e privati, il cui numero è andato peraltro crescendo in maniera esponenziale negli ultimi anni. È pur vero che il PIS per dimensioni economiche e finanziarie ne costituisce comunque una fetta estremamente rilevante.

Come noto, il PIS 2001 definiva una serie di progetti cui attribuiva una natura strategica rispetto agli obiettivi infrastrutturali del Paese: il sistema dei valichi alpini; le opere ferroviarie, stradali e autostradali dei corridoi plurimodali padano, tirreno-brennero, tirrenico-nord europa, adriatico, dorsale centrale, trasversale e dorsale appenninico; il progetto per la salvaguardia della laguna e della città di Venezia (il cosiddetto sistema Mo.Se.); il ponte sullo stretto; i sistemi urbani; la piastra logistica Euro-Mediterranea della Sardegna; gli *hub* portuali; gli *hub* interportuali; gli allacciamenti ferroviari e stradali ai grandi *hub* aeroportuali; gli schemi idrici.

Il costo previsto per la realizzazione delle opere incluse era fissato pari a quasi 126 miliardi di euro, mentre le disponibilità ammontavano a poco meno di 12 miliardi di euro (solo il 9,43% del costo totale). Il costo degli interventi situati nel Mezzogiorno ammontava a 56,7 miliardi di euro (45% del totale nazionale), mentre le relative disponibilità finanziarie erano di 6,2 miliardi di euro (52,6% del totale nazionale) (si veda la Tabella 9).

161) Il primo Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) è stato approvato dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con la delibera 121/2001. Il PIS era frutto di un ampio confronto istituzionale sia, a monte, con la programmazione comunitaria sia, a valle, con le Regioni e gli Enti locali. Nel corso degli anni è stato interessato da costanti integrazioni incluse sia nei Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) sia in alcune leggi finanziarie.

TABELLA 9 – QUADRO GENERALE PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (giugno 2008)*

OPERE	Del. 121/2001 CIPE		Aggiornamento PIS giugno 2008			
	Costo	Disponibilità	Costo	L. 166/2002	Altre disponibilità	Disponibilità
Valichi	6.365	0	13.433	98	1.262	1.360
di cui Nuove opere			2.500	53	61	114
Plurimodale padano	20.366	1.526	29.723	1.404	12.660	14.064
Ferrovie (sistemi)	11.087	456	14.350	16	636	652
di cui Nuove opere			220	0	0	0
Strade e autostrade (sistemi)	9.279	1.070	15.374	1.388	12.024	13.412
Plurimodale tirreno-brennero	2.544	865	4.113	0	1.864	1.864
Ferrovie (sistemi)	1.511	349	2.304	0	54	54
Strade e autostrade (sistemi)	1.033	516	1.810	0	1.810	1.810
Plurimodale tirrenico-nord europa	39.908	4.293	36.941	2.727	19.512	22.239
Ferrovie (sistemi)	17.914	1.126	10.704	19	3.490	3.509
Strade e autostrade (sistemi)	21.994	3.167	26.237	2.708	16.022	18.730
di cui Nuove opere			260	0	260	260
Plurimodale adriatico	2.107	1.149	4.797	31	2.853	2.884
Ferrovie (sistemi)	742	682	706	31	379	410
Strade e autostrade (sistemi)	1.364	466	4.091	0	2.474	2.474
di cui Nuove opere			47	0	36	36
Plurimodale dorsale centrale	3.753	487	9.804	286	4.194	4.480
Ferrovie (sistemi)	2.737	39	4.019	53	61	114
di cui Nuove opere			228	0	0	0
Strade e autostrade (sistemi)	1.016	448	5.785	233	4.133	4.366
Trasversali e dorsale appenninica	16.061	1.291	34.702	2.719	5.239	7.958
Ferrovie (sistemi)	2.444	317	3.425	90	572	662
Strade e autostrade (sistemi)	13.617	974	31.277	2.629	4.667	7.296
di cui Nuove opere			147	0	0	0
Ponte sullo stretto	4.958	0	5.500	0	0	0
Sistemi urbani	15.366	2.031	21.773	2.999	9.564	12.564
di cui Nuove opere			6.439	406	2.246	2.652
Piastra logistica Sardegna	1.165	0	1.590	124	183	307
Hub Portuali	2.650	30	1.452	658	256	914
Hub Interportuali	1.533	196	831	133	337	471
Allacciamenti grandi hub aeroportuali	310	0	621	172	99	271
Infrastrutture non di trasporto	8.773	0	8.949	3.585	3.179	6.764
di cui Nuove opere			794	545	249	794
TOTALE	125.861	11.866	174.230	14.937	61.202	76.139
di cui Nuove opere			10.635	1.004	2.851	3.855
Incrementi			48.369			64.273
Incrementi escluse Nuove opere			37.734			60.418
MEZZOGIORNO	56.670	6.238	61.271	5.136	21.994	26.858
% sul totale nazionale	45,03%	52,57%	35,17%	34,38%	35,94%	35,28%

Fonte: elaborazione su dati "Programma Infrastrutture Strategiche" (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - 2008).

Nota: le infrastrutture non di trasporto includono gli investimenti nella difesa del suolo (MO.SE.), nell'energia e nella rete elettrica, nell'edilizia e negli schemi idrici.

* La creazione del database con i dati della tabella in commento è a cura di Eleonora Orsini.

Con la delibera CIPE 3/2005, che integrava il PIS con le novità incluse nel DPEF 2005-2008, il costo totale delle opere previste veniva portato a circa 131 miliardi di euro. Tale incremento era dovuto all'inserimento di dieci nuovi interventi strategici: due *ope legis*, relativi al mantenimento dell'efficienza degli edifici sedi di organismi istituzionali e al piano di messa in sicurezza degli edifici scolastici; due relativi agli schemi idrici; sei al complemento degli interventi nelle infrastrutture di trasporto già previsti.

TABELLA 10 – LE RISORSE PER IL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (febbraio 2009)

	Milioni di euro	% su A	%su B
A. Costo totale PIS (giugno 2008)	174.230	100,0%	
B. Opere approvate dal CIPE	116.801	67,0%	100,0%
C. Risorse disponibili	66.891	38,4%	57,3%
> C.1. Pubbliche	41.089	23,6%	35,2%
>> Legge Obiettivo (finanziamento l.166/2002)	14.093	8,1%	12,1%
>> FAS per legge Obiettivo	2.022	1,2%	1,7%
>> FAS	1.622	0,9%	1,4%
>> Altre risorse Stato	9.935	5,7%	8,5%
>> Unione Europea	1.500	0,9%	1,3%
>> ANAS	1.556	0,9%	1,3%
>> RFI	6.029	3,5%	5,2%
>> Regioni e Province	2.554	1,5%	2,2%
>> Comuni	1.779	1,0%	1,5%
> C.2. Private	25.802	14,8%	22,1%
D. Risorse mancanti per le opere approvate	49.910		42,7%
E. Risorse mancanti per il PIS	107.338	61,6%	
F. Opere PIS da approvare	57.428	33,0%	

Fonte: elaborazione da "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche" (CIPE - 2009).

Il DPEF 2006-2009 fa registrare un aumento più significativo del costo totale del PIS, che sale a 173 miliardi di euro e che in questo caso appare solo in minima parte giustificato dall'inclusione di nuovi interventi.

Il PIS allegato al 6° DPEF 2009-2013 offre, infine, un aggiornamento dei dati al giugno 2008: il costo totale degli interventi ammonta a 174 miliardi di euro (di cui 10,6 miliardi di euro per nuove opere); le risorse complessivamente disponibili sono 76 miliardi di euro (il 43,70% dei costi) di cui circa 15 miliardi di euro (8,57% dei costi) messi a disposizione dalla legge 166/2002 (che ha finanziato la legge "obiettivo" 443/2001). Il costo delle opere localizzate al Sud raggiunge poco più di 61 miliardi di euro (35,17% del totale nazionale), mentre le relative disponibilità finanziarie sono di quasi 27 miliardi di euro (35,28% del totale nazionale) (si veda la Tabella 10).

Dal confronto intertemporale si evince, in definitiva, che in soli 7 anni (2001-2008)

il costo totale degli interventi inclusi nel PIS 2001 ha fatto registrare un incremento di poco meno di 38 miliardi di euro (48,4 miliardi di euro se si considerano le nuove opere aggiunte), mentre le disponibilità a copertura delle spese sono aumentate di poco più di 60 miliardi di euro (64 miliardi di euro se includiamo le nuove opere).

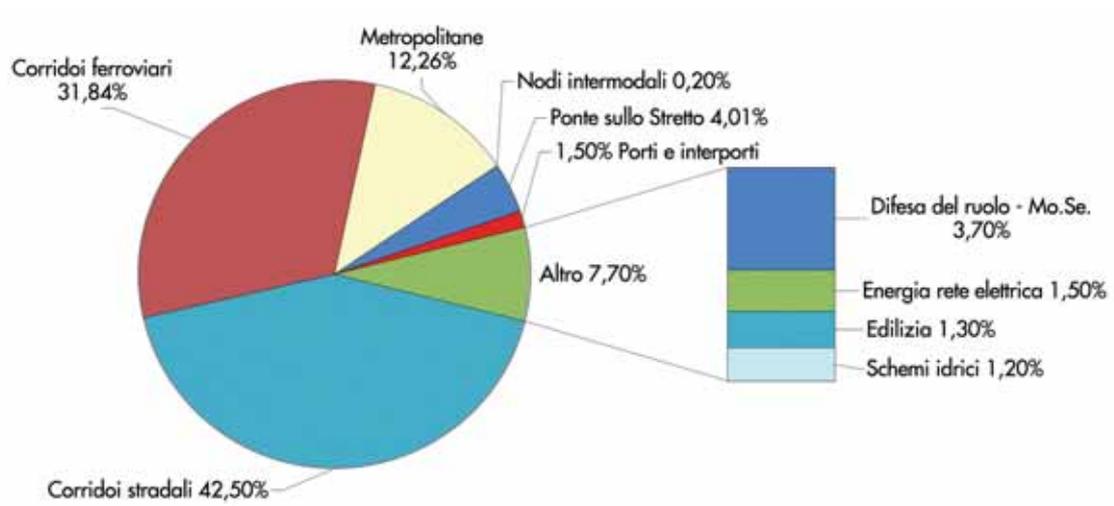
Il quadro più aggiornato della situazione (febbraio 2009) è rintracciabile però nella Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (RPIS) elaborata dal CIPE. Da tale relazione emerge che il costo totale delle opere incluse nel PIS ed approvate dal CIPE ammonta a circa 117 miliardi di euro (67% del costo totale del PIS), con una copertura finanziaria di quasi 67 miliardi di euro (57% dei costi approvati dal CIPE e solo il 38% del costo totale del PIS) di cui 41 miliardi di euro pubblici e quasi 26 miliardi di euro provenienti da risorse private. Il fabbisogno residuo di risorse finanziarie per le sole opere già approvate dal CIPE si attesta quindi a poco meno di 50 miliardi di euro (42,73% del totale delle opere approvate dal CIPE); considerando, invece, l'intero PIS sono necessarie risorse per 107 miliardi di euro (61,61% del costo totale). Restano, inoltre, da approvare ancora interventi strategici inseriti nel PIS per 57,5 miliardi di euro (32,96% del totale).

Guardando alla distribuzione settoriale del costo totale delle opere approvate dal CIPE, poco meno di 108 miliardi di euro (92,30% del totale) riguardano progetti relativi alle infrastrutture di trasporto, di cui 101 miliardi di euro (86,59% del totale) relativi ai corridoi stradali (42,50% del totale), a quelli ferroviari e alle metropolitane (44,09% del totale) (si vedano la Tabella 11 e la Figura 4).

TABELLA 11 – DISTRIBUZIONE SETTORIALE DEI COSTI DELLE OPERE APPROVATE DAL CIPE (febbraio 2009)

SETTORE	Costo (in milioni di euro)	Valore in %
Corridoi stradali	49.635,3	42,50%
Corridoi ferroviari	37.184,6	31,84%
Metropolitane	14.317,7	12,26%
Nodi Intermodali	236,7	0,20%
Ponte sullo stretto	4.684,3	4,01%
Porti e interporti	1.754,0	1,50%
Infrastrutture non di trasporto	8.988,8	7,70%
TOTALE	116.801,4	100,00%
Totale interventi nei trasporti	107.812,6	92,30%
Totale interventi su strada e ferro	101.137,6	86,59%
Totale interventi su ferro	51.502,3	44,09%

Fonte: elaborazione su dati "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche" (CIPE - 2009).

FIGURA 4 – RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEGLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI PER SETTORE DI INTERVENTO (febbraio 2009)

Fonte: elaborazione su dati "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche" (CIPE - 2009).

I costi degli interventi strategici, che interessano l'Italia, necessari per la realizzazione delle reti TEN – *Trans-European Network* (corridoi 1, 5 e 24) sono pari a 104,1 miliardi di euro (il 59,76% del PIS), 45,2 miliardi di euro dei quali consistono in opere già cantierate e 27,2 miliardi di euro in opere completate. Se consideriamo, inoltre, il corridoio 8 (Bari – Varna) che per adesso non è incluso nelle reti TEN, ma potrebbe esserlo a breve, il costo dei corridoi si attesta sui 110 miliardi di euro (il 63,15% del PIS) (si veda la Tabella 12).

TABELLA 12 – CORRIDOI EUROPEI CHE INTERESSANO L'ITALIA (febbraio 2009)

Corridoi europei (opere) (valore mld di euro)	Costo totale	% rispetto al costo totale PIS	Cantierato	Completato
1 Berlino - Palermo	59,2	33,98%	38	23
Ferrovie (sistemi)	32	18,37%	20	13
Strade e Autostrade (sistemi)	27,2	15,61%	18	10
5 Lisbona - Kiev	37,9	21,76%	7,2	4,2
Ferrovie (sistemi)	27,1	15,56%	7,2	4,2
Strade e Autostrade (sistemi)	10,8	6,20%	0	0
24 Rotterdam - Genova	7	4,02%	0	0
Ferrovie (sistemi)	7	4,02%	0	0
Totale corridoi TEN	104,1	59,76%	45,2	27,2
8 Bari - Varna	5,9	3,39%	0	0
Totale corridoi europei	110	63,15%	45,2	27,2

Fonte: elaborazione su dati "Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche" (CIPE - 2009).

L'Europa ha assegnato all'Italia 25,6 miliardi di euro, a valere sui fondi strutturali 2007-2013, e oltre il 20% dei soli 6,8 miliardi di euro stanziati complessivamente per le reti TEN (disponibilità destinate per la maggior parte ai valichi alpini). Le risorse messe in campo dall'UE per le reti TEN sembrano davvero esigue: in totale ammontano al 6,53% dei costi delle opere da edificare solo sul territorio italiano; la parte di risorse destinate all'Italia ammonta a circa 1,5 miliardi di euro, a fronte di spese complessive previste per 104,1 miliardi di euro.

Va infine notato che oltre l'80% del valore del PIS è incluso nei Contratti di Programma ANAS e RFI per il 2007-2011. Per quanto attiene alla disponibilità finanziarie a valere sulla legge 166/2002 (finanziamento della legge "obiettivo"), bisogna tener presente che da un punto di vista cronologico il CIPE assegna risorse ai progetti che ha approvato, dopodiché intercorre del tempo per l'effettiva attivazione dei mutui relativi agli stanziamenti. A seguito dell'avvenuta attivazione dei mutui, i soggetti aggiudicatari possono accedere all'erogazione degli importi, una volta ovviamente che l'opera sia stata affidata e cantierata.

Risultano attivati, sulle assegnazioni complessive del CIPE (14.092 milioni di euro), mutui pari a 8.835 milioni di euro (il 62,70% delle risorse assegnate), gli importi effettivamente erogati ammontano solo a 2.508 milioni di euro (il 28,38% dei mutui attivati ed il 17,8% delle risorse assegnate). Quest'ultimo valore mette in evidenza che al di là dei tempi che intercorrono tra assegnazione e attivazione, esistono grandi ritardi nell'effettivo utilizzo delle risorse di fatto messe a disposizione, ritardi principalmente ascrivibili alle fasi di affidamento e cantierizzazione.

5.3 COSTI E TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA

L'identificazione di un divario nei tempi e nei costi di realizzazione delle infrastrutture richiede la definizione di un parametro di confronto attraverso cui valutarne la presenza e stimarne l'entità.

Sotto questo profilo, almeno due sono le possibili strade da percorrere. La prima identifica il divario a partire dai costi, dai tempi e dalle soluzioni tecniche e realizzative stimate *ex-ante* in sede di progettazione dell'opera. La seconda considera invece come parametro di riferimento i dati a consuntivo, confrontando *ex-post* costi, tempi e soluzioni tecniche rispetto a progetti infrastrutturali simili realizzati nello stesso Paese o in altri sistemi.

Quest'ultima strada è decisamente più complessa e talvolta meno utile, poiché qualsiasi confronto dovrebbe essere basato su criteri il più possibile omogenei. Sulla comparazione di progetti infrastrutturali simili, ma realizzati in contesti diversi, incidono infatti una serie estremamente ampia ed eterogenea di fattori. Il riferimento non è solo alle caratteristiche orografiche e morfologiche del territorio,

cui viene spesso fatto sbrigativo riferimento nel nostro Paese allorché si considerano gli elevati costi delle infrastrutture, in particolar modo quelle di trasporto. Dovrebbero essere infatti considerati anche il diverso valore antropico di un territorio (che si concretizza principalmente in scelte differenti con riferimento alla tutela ambientale, paesaggistica, e geologica), la stima e la valutazione degli effetti esterni e le connesse scelte redistributive (che giustifica il peso assoluto o relativo assunto dai cosiddetti oneri di compensazione), le differenti specifiche tecniche e progettuali (si pensi solo per fare un esempio a cosa comporta la scelta fra alta velocità e alta capacità in termini di pendenza e curvatura media del tracciato), le voci di costo da inserire complessivamente nel computo (tipicamente le infrastrutture di contesto). Tale complessità genera di fatto valutazioni spesso assai divergenti tra loro e si accentua quando il confronto viene effettuato su valori medi che appiattiscono ulteriormente le specificità dei singoli progetti.

La prima strada indicata, ovvero il confronto tra i dati rilevati a consuntivo e quelli stimati *ex-ante* nella fase di progettazione, incontra invece ostacoli di natura prevalentemente informativa. Le difficoltà maggiori si sostanziano in particolare nell'assenza di dati di natura pubblica o comunque oggettivi rispetto ai diversi *stakeholder*, siano essi pubblici o privati. Senza considerare, inoltre, come nella maggior parte dei casi la stima dei costi e dei tempi avviene in una fase estremamente immatura della progettazione tale da compromettere l'attendibilità dei dati iniziali e da far ritenere fisiologico qualsiasi scostamento successivo. Questa prassi, giustificata talvolta dalla volontà di avviare rapidamente gli interminabili *iter* autorizzativi, grava negativamente sulla capacità del decisore pubblico di coordinare adeguatamente le proprie scelte infrastrutturali e di raggiungere gli obiettivi che si prefigge. Valga in proposito il caso emblematico della linea AV/AC Torino-Lione, nella quale il nostro Paese si è trovato a dover presentare rapidamente un progetto alternativo, dati i contrasti sul precedente tracciato, con il primario intento di accedere ai finanziamenti comunitari.

5.3.1 La realizzazione delle linee ferroviarie AV/AC: i costi per il sistema e il confronto con gli altri Paesi

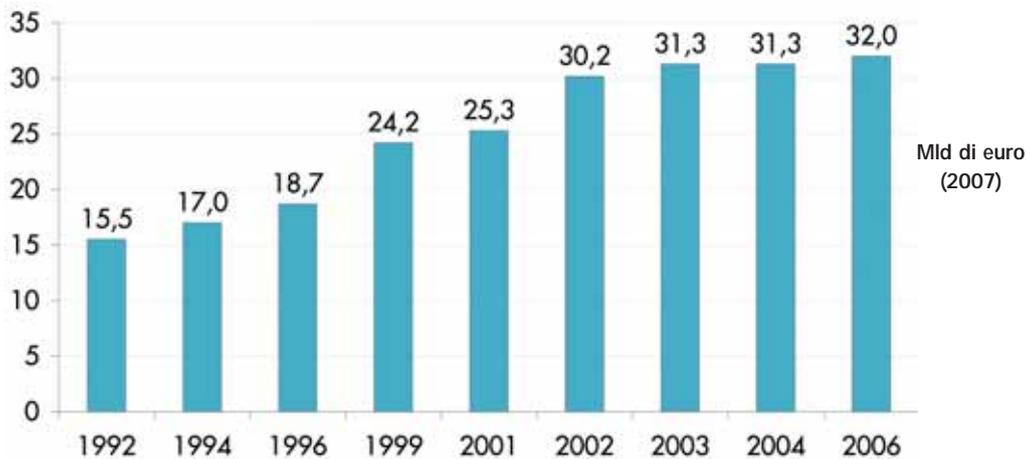
Come detto, l'Alta Velocità/Alta Capacità ferroviaria costituisce un caso estremamente interessante per comprendere le difficoltà del nostro Paese nel realizzare le proprie infrastrutture con costi, tempi e modi coerenti con quelli inizialmente stimati.

Sulla base dei dati forniti da RFI (Rete Ferroviaria Italiana), la realizzazione dell'AV/AC può essere schematizzata in due distinte fasi temporali: un periodo di definizione progettuale piuttosto lungo (1992-2002) e una fase di consolidamento (2003-oggi). Come è possibile desumere dalla Figura 5, rispetto ai valori del 1992, i costi di investimento sono più che raddoppiati passando dai 15,5 miliardi di euro inizialmente stimati ai 32 miliardi di euro del 2006. La crescita più marcata (pari

a quasi il 95%) si è registrata nella prima fase temporale, mentre più limitato è stato l'incremento nel corso della fase di consolidamento del progetto (da 30,2 miliardi di euro a 32 miliardi di euro).

Dal punto di vista, invece, dei tempi di realizzazione, l'iter autorizzativo del progetto ha complessivamente occupato un periodo di 13 anni, dal primo studio di impatto ambientale del 1992 all'approvazione del nodo di Firenze nel luglio 2005; la costruzione della Roma-Napoli (prima tratta entrata parzialmente in esercizio nel dicembre 2005) è durata 11 anni¹⁶².

FIGURA 5 - EVOLUZIONE DEI COSTI DEL PROGETTO AV/AC IN ITALIA
(LINEA TORINO-MILANO-NAPOLI)



Fonte: elaborazione su dati RFI (2007).

Anche con riferimento al confronto internazionale tali dati italiani risultano estremamente elevati.

Va tuttavia preliminarmente evidenziato come la nozione di alta velocità racchiuda al suo interno differenti tipologie di infrastrutture molto diverse tra loro sotto il profilo tecnico e progettuale¹⁶³. Nello specifico rientrano nella definizione di Alta Velocità sia linee ferroviarie appositamente costruite per consentire ai treni una velocità almeno superiore ai 250 km/h sia linee convenzionali alle quali sono applicati aggiornamenti tecnici per raggiungere la stessa velocità di trasporto indicata (Direttiva 96/48). È dunque evidente che confrontare i costi di realizzazione a level-

162) Il completamento della tratta AV/AC Roma-Napoli è ancora in corso: nel dicembre 2005 sono entrati in esercizio, infatti, 193km dei 204,6km previsti nel progetto; nell'ultimo tratto da Gricignano a Napoli i lavori risultano prossimi al completamento.

163) Cfr. Campos J. e de Rus G. (2009), Some stylized facts about high-speed rail: A review of HSR experiences around the world, in *Transport Policy*, n.16, Issue 1 (January), p.19.

lo internazionale richiede, *in primis*, un interrogativo concreto sulla tipologia di infrastrutture a cui si fa realmente riferimento¹⁶⁴.

L'individuazione della tecnologia utilizzata può infatti contribuire a chiarire le disomogeneità nei costi che si osservano a livello internazionale. La scelta di realizzare un determinato modello dipende sia da considerazioni di natura strettamente economico-finanziaria, legate anche alle caratteristiche del territorio, sia da valutazioni di natura strategica, basate sull'utilizzo che si intende fare di una determinata infrastruttura ferroviaria e dunque sulla domanda effettiva e potenziale di trasporto su rotaia. Ad esempio, una linea ferroviaria ad AV che consente anche il passaggio di treni destinati al trasporto delle merci (cosiddetta Alta Capacità) richiede un disegno del tracciato caratterizzato da minore pendenza e da un più contenuto raggio di curvatura, elemento che nel caso di un territorio montuoso o collinare si traduce quasi automaticamente in un numero maggiore di gallerie e viadotti.

Non è obiettivo del presente studio interrogarsi sulla superiorità relativa delle diverse opzioni. Si sottolinea solo che ciascuna tecnologia consente un differente utilizzo delle tratte e differenti *performance* cui corrispondono però rilevanti differenze nei livelli di investimento iniziali (sia per la realizzazione sia per il materiale rotabile) e negli oneri di manutenzione. Va da sé che, come in qualunque altro investimento, non è possibile slegare il costo iniziale dalla capacità di sfruttare al meglio l'infrastruttura con modalità coerenti a quelle per le quali è stata specificatamente progettata.

Da un rapido esame del panorama internazionale, a titolo di esempio, si ricorda che: il Giappone ha optato per linee AV dedicate e indipendenti (utilizzo esclusivo), grazie all'elevata domanda di trasporto ferroviario; la Francia ha scelto di far percorrere ai treni AV anche tratte convenzionali (utilizzo misto per l'AV) con risparmi sui costi infrastrutturali; la Spagna ha risparmiato, invece, sul materiale rotabile garantendo al contrario velocità più elevate ai treni convenzionali che percorrono linee AV (utilizzo misto per il trasporto convenzionale); la Germania e l'Italia hanno optato per un sistema ferroviario AV fortemente interconnesso con quello convenzionale (utilizzo completamente misto) assicurandosi un'elevata flessibilità, ma anche maggiori costi di costruzione e manutenzione.

In effetti, anche guardando alla sola realizzazione di nuove linee per l'AV (esclu-

164) Una possibile classificazione delle linee ad AV può considerare i modelli di sfruttamento delle infrastrutture: l'utilizzo esclusivo (che prevede per l'AV infrastrutture separate e completamente indipendenti); l'utilizzo misto per l'AV (in cui i treni AV percorrono sia tratte dedicate che tratte convenzionali alle quali sono stati applicati i necessari aggiornamenti tecnologici); l'utilizzo misto per il trasporto convenzionale (laddove i treni convenzionali possono viaggiare su linee AV raggiungendo comunque una velocità di percorrenza superiore a quella di linee standard); l'utilizzo completamente misto (in cui treni convenzionali possono andare su tratte ad AV, mantenendo la loro velocità standard di percorrenza, e viceversa treni AV possono percorrere tratte convenzionali). Cfr. sempre Campos (2009).

dendo quindi l'eventuale aggiornamento di linee convenzionali), è probabile che i costi di infrastrutturazione siano comunque difficilmente comparabili. Gli stessi risultati operativi, infatti, possono essere raggiunti con soluzioni tecnologiche differenti che dipendono non solo dall'orografia, dalla morfologia e dalla densità abitativa del territorio, ma anche dall'avanzamento nel tempo della frontiera tecnologica e degli *standard* tecnici, qualitativi e di sicurezza e dalle connessioni previste con le reti ferroviarie già esistenti.

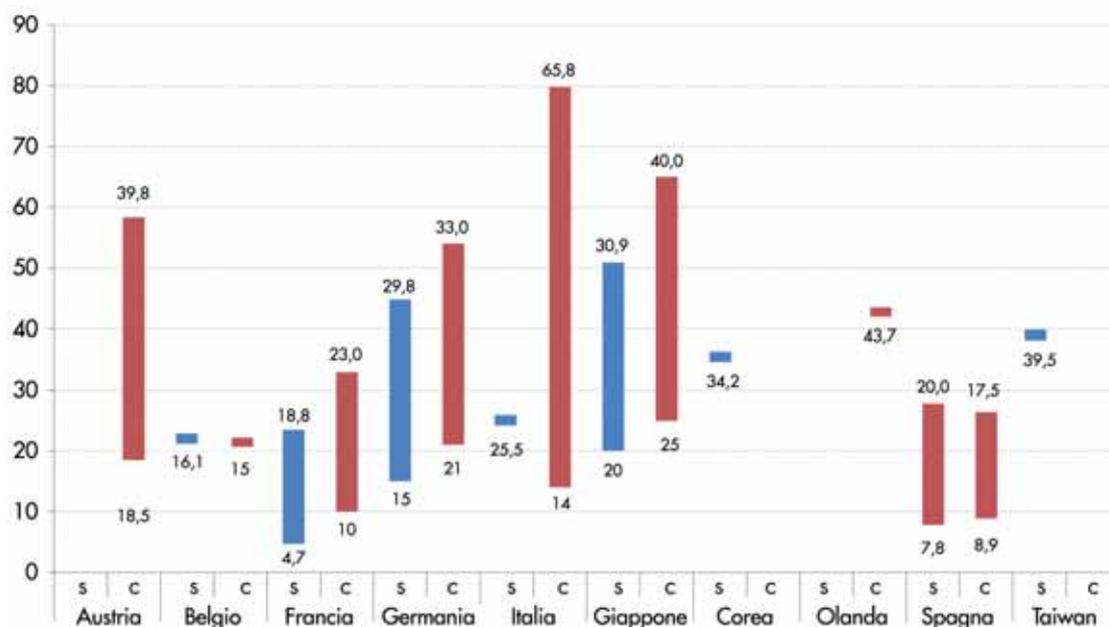
La Figura 3 confronta alcune esperienze a livello internazionale limitatamente ai soli costi di costruzione delle infrastrutture e alle sole tratte operative o in fase di realizzazione, tenuto conto dell'elevata volatilità delle stime nelle fasi antecedenti al concreto avanzamento dei lavori.

Se si guarda ai Paesi europei, Spagna e Francia possono vantare dei costi medi di costruzione per km più contenuti, sia per le infrastrutture già attive sia per quelle in costruzione. La ragione di tale evidenza può essere rintracciata non solo nella presenza di condizioni orografiche e di antropizzazione del territorio più favorevoli, ma anche nella scelta di soluzioni tecnologiche che hanno favorito tra l'altro la costruzione di tratte con maggiore pendenza media e quindi con un numero molto contenuto di gallerie e di ponti.

Al di là delle peculiarità del caso italiano, non è certo rassicurante che il nostro Paese faccia registrare i costi medi più elevati per la realizzazione delle nuove infrastrutture (con un picco di 65,8 milioni di euro per Km). Questo dato appare ancor più preoccupante soprattutto se confrontato con quello del Giappone, un Paese con caratteristiche del territorio e con densità abitativa simili, se non maggiormente sfavorevoli, a quelle italiane¹⁶⁵.

165) Il Giappone ha un'orografia simile a quella del nostro PaesePaese, una densità abitativa maggiore (337 abitanti per Km2 contro i 199 dell'Italia) ed è soggetto a un rischio sismico ben più elevato di quello del nostro territorio.

FIGURA 6 – CONFRONTO INTERNAZIONALE COSTI DI COSTRUZIONE DELLE LINEE AV
(valori in milioni di euro)



Fonte: Campos e de Ruz (2009).

Nella Tabella 13 viene effettuato un confronto dei costi medi di costruzione per km limitatamente a Italia, Spagna e Francia, includendo sia le linee realizzate, che quelle in costruzione e in corso di progettazione.

TABELLA 13 – I COSTI DI REALIZZAZIONE DELLE LINEE AV: CONFRONTO INTERNAZIONALE

	Francia		Spagna		Italia	
	Km linee	Costo medio (mlnEuro)/km	Km linee	Costo medio (mlnEuro)/km	Km linee	Costo medio (mlnEuro)/km
Linee realizzate	1.548	10	1.030	9	564	32
Linee in progettazione o in realizzazione	990	13	1.490	15	647	45

Fonte: elaborazione su dati RFI (2007).

Per le linee realizzate, il costo medio nazionale di costruzione è pari a 32 milioni di euro per km (su un totale di 564 km), contro i 10 milioni di euro per la Francia (1.548 km) e i 9 milioni per la Spagna (1.030 km). Per le linee in progettazione o in fase di avanzamento dei lavori si registra un costo medio di 45 milioni di euro per km dell'Italia (647 km) a fronte dei 13 milioni francesi (990 km) e dei 15 milioni spagnoli (1.490 km). Anche in questo confronto, sempre in linea con quello pre-

cedente risalente al 2005, emerge un incremento dei costi tra le opere già realizzate e quelle da realizzare. Dallo stesso studio RFI si rileva, inoltre, che il picco massimo di costo, per le parti di linee realizzate fino al 2007, in Italia è registrato sulla tratta Bologna-Firenze (68 milioni di euro per km), mentre, per le linee in progettazione, sul terzo valico Genova-Tortona (62 milioni di euro per km).

Le difficoltà del nostro Paese possono essere rintracciate anche in relazione ai tempi necessari alla realizzazione delle linee AV. La Tabella 14 confronta tre tratte nazionali con altrettanti progetti realizzati rispettivamente in Giappone, Spagna e Francia. In Italia, per ciascuna opera, gli anni di progettazione (che includono tutti gli *iter* autorizzativi e possono essere parzialmente sovrapposti agli anni di costruzione) occupano un intervallo di tempo che va da due a quattro volte (8,2 – 14,1 anni) quello registrato negli esempi esteri individuati (3,5 – 4,5 anni); anche gli anni di costruzione doppiano quelli internazionali (11,1-12,9 anni contro 6,2-7,9 anni).

Se si tiene conto dei km effettivamente costruiti per singolo progetto è possibile evidenziare un divario ancor più preoccupante: Giappone, Spagna e Francia fanno registrare tra i 2 e i 4 giorni a km per la progettazione e tra i 4 ed i 7 giorni a km per la costruzione; in Italia i giorni di programmazione vanno tra 15 e 50 per km e quelli di costruzione vanno da 22 ad oltre 60 per km.

TABELLA 14 – I TEMPI DI REALIZZAZIONE DELLE LINEE AV: CONFRONTO INTERNAZIONALE

Paese	Tratta	Lunghezza (km)	Programmazione e progettazione (gg/km)	Costruzione (anni)	Programmazione e progettazione (gg/km)	Costruzione (anni)
Giappone	Tokyo-Osaka	550	3,5	6,2	2	4
Spagna	Madrid-Siviglia	471	3,8	7,2	3	6
Francia	Parigi-Lione	417	4,5	7,9	4	7
Italia	Roma-Napoli	204	8,2	12,5	15	22
Italia	Bologna-Firenze	78	10,7	12,9	50	60
Italia	Bologna-Milano	182	14,1	11,1	28	22

Fonte: elaborazione su dati NuovaQuasco.

Nota: I dati si riferiscono al dicembre 2006, tuttavia la linea Roma-Napoli (in esercizio dal 2005) deve essere ancora in minima parte completata, la Bologna-Milano è entrata in esercizio solo nel settembre 2008 e la Bologna-Firenze è tuttora in fase di costruzione.

5.3.2 La realizzazione della rete autostradale: i costi per il sistema e il confronto con gli altri Paesi

L'analisi dei costi e dei tempi di realizzazione della rete autostradale evidenzia un quadro analogo a quanto già descritto per il settore ferroviario.

La Tabella 15 confronta i costi di costruzione per km di rete autostradale nel nostro Paese con quelli sostenuti in Francia. Per l'adeguamento delle tratte già esi-

stenti da due a tre corsie in Italia si registrano costi di costruzione tra i 5 ed i 20 milioni di euro per km contro i 2-4 milioni di euro francesi; il divario diventa ancora più accentuato per la realizzazione di nuovi tronchi autostradali con un costo nazionale che va tra i 10 e gli 80 milioni di euro per km rispetto ai 5-15 milioni di euro d'oltralpe.

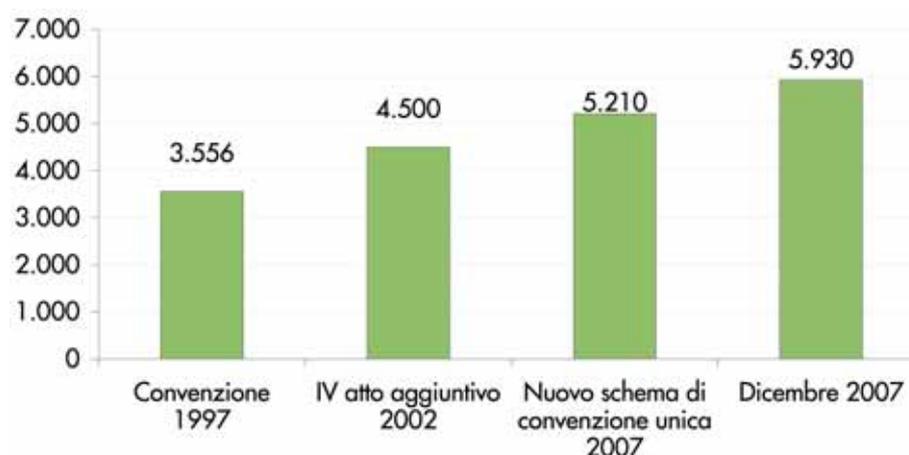
TABELLA 15 – I COSTI DI REALIZZAZIONE DELLE AUTOSTRADE: CONFRONTO INTERNAZIONALE

	Italia (mln di euro)	Francia (mln di euro)
Costo per km ampliamento (adeguamento da 2 a 3 corsie)	5 – 20	2 – 4
Costo per km nuove tratte	10 – 80	5 – 15

Fonte: elaborazione su dati Castellucci (2005).

Se si prendono in considerazione le opere inserite nella Convenzione stipulata tra Autostrade per l'Italia e ANAS, le uniche per le quali risultano disponibili dati, emerge come le tratte autostradali incluse nella Convenzione del 1997 abbiano fatto registrare un incremento dei costi di quasi il 67%, passando dai 3,5 miliardi di euro del 1997 ai poco meno di 6 miliardi di euro del 2007 (si veda la Figura 7).

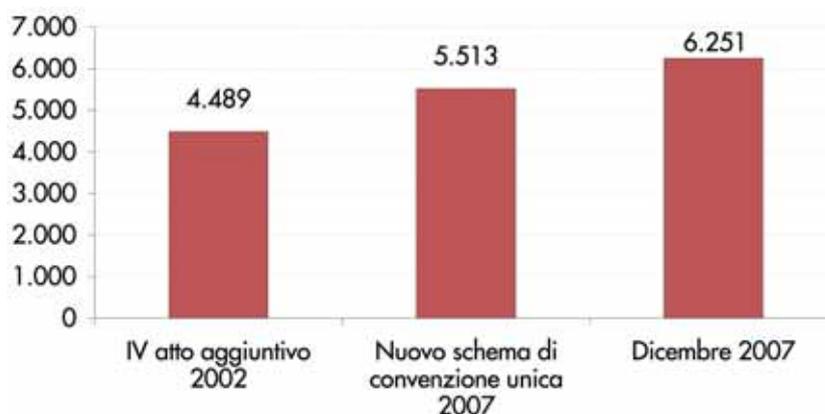
FIGURA 7 - EVOLUZIONE DEI COSTI DELLE TRATTE AUTOSTRADALI INSERITE NELLA CONVENZIONE TRA AUTOSTRADE PER L'ITALIA E ANAS DEL 1997 (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Gros-Pietro e Castellucci (2007).

Per le infrastrutture la cui realizzazione è stata introdotta con il IV Atto Aggiuntivo del 2002 si stima un incremento più contenuto, nell'ordine del 39%, passando dai 4,5 miliardi di euro a 6,2 miliardi di euro (si veda la Figura 8).

FIGURA 8 - EVOLUZIONE DEI COSTI DELLE TRATTE AUTOSTRADALI INSERITE NEL IV ATTO AGGIUNTIVO TRA AUTOSTRADE PER L'ITALIA E ANAS DEL 2002, NCLUSO IL NODO DI GENOVA (valori in milioni di euro)

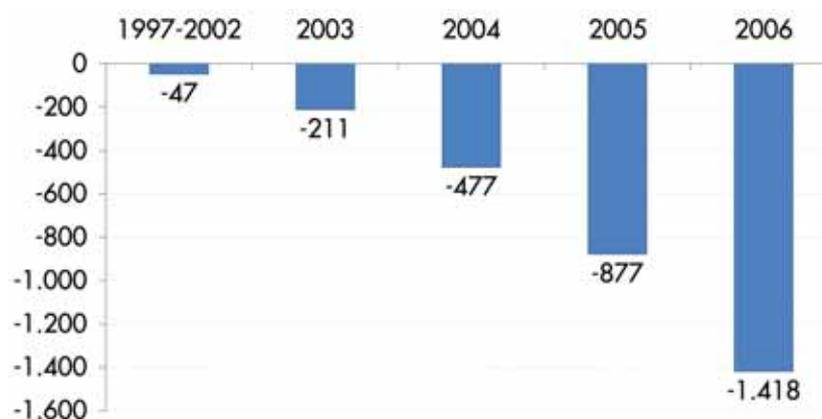


Fonte: elaborazione da Gros-Pietro e Castellucci (2007).

Il ritardo rispetto ai tempi stimati per la realizzazione delle infrastrutture autostradali può essere osservato, infine, utilizzando come *proxy* il divario esistente tra gli investimenti previsti annualmente e quelli effettivamente realizzati (si vedano la Figura 9 e la Figura 10).

Lo scostamento negativo al 2006 per un totale di 1.443 miliardi di euro è indicatore di un ritardo complessivo nella realizzazione delle autostrade rispetto ai piani inseriti sia nella Convenzione del 1997 sia nel IV Atto Aggiuntivo del 2002.

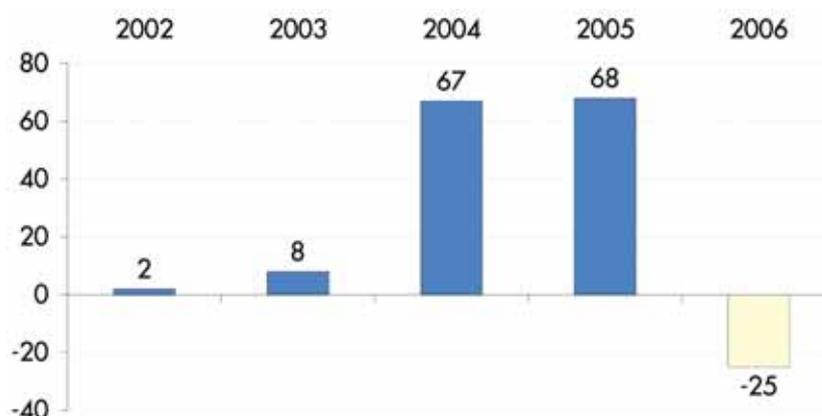
FIGURA 9 - SCOSTAMENTO CUMULATO TRA GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI PREVISTI NEL PIANO DEL 1997 E GLI INVESTIMENTI EFFETTIVAMENTE REALIZZATI (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Gros-Pietro e Castellucci (2007).

FIGURA 10 - SCOSTAMENTO TRA GLI INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI PREVISTI NEL IV ATTO AGGIUNTIVO DEL 2002 E GLI INVESTIMENTI EFFETTIVAMENTE REALIZZATI

(valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione su dati Gros-Pietro e Castellucci (2007).

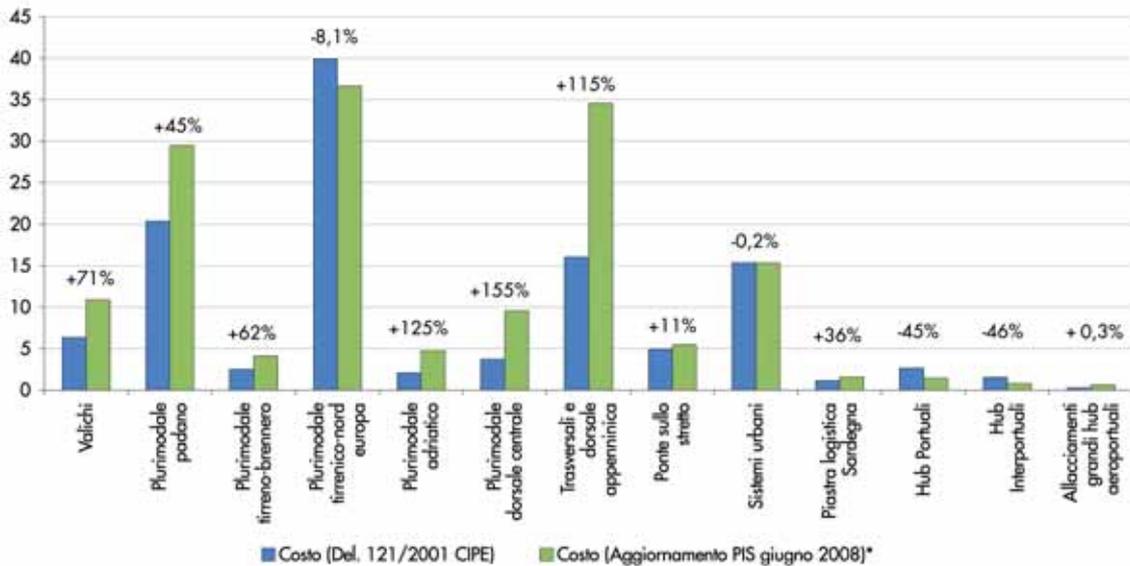
Nota: gli investimenti sono stati opportunamente aggiornati tenendo conto dello slittamento di 21 mesi nell'entrata in vigore del IV Atto Aggiuntivo e depurandoli del Passante di Mestre.

5.3.3 Una valutazione dei costi e dei tempi di realizzazione negli altri settori del trasporto

Seppur in assenza di dati puntuali sugli altri settori del trasporto, è tuttavia possibile fare qualche considerazione di carattere più generale sulla base delle informazioni recentemente rese disponibili nell'ambito della Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS).

Il quadro che emerge rispecchia in maniera pressoché fedele quanto già evidenziato con riferimento agli investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario e autostradale, sia in relazione alla crescita dei costi nel tempo sia rispetto alla capacità di realizzare le infrastrutture in tempi rapidi. Tale stato di cose costituisce un'indubbia conferma alla necessità di un complessivo ripensamento delle norme e delle regole che governano il processo di ideazione, pianificazione e realizzazione delle opere infrastrutturali che prescinde in larga parte dalle specifiche responsabilità settoriali e dei singoli operatori di natura pubblica o privata coinvolti. Il focalizzarsi in particolare su queste ultime, quantomeno nel dibattito più recente, ha senza dubbio portato a tralasciare le più ampie ragioni alla base delle difficoltà riscontrate nel nostro Paese nella realizzazione degli investimenti infrastrutturali.

FIGURA 11 – VARIAZIONE DI COSTO DEI PROGETTI INFRASTRUTTURALI
 INSERITI NEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE (valori in milioni di euro)



Fonte: elaborazione dati PIS 2008.

Note: l'aggiornamento del costo al PIS Giugno 2008 è al netto degli incrementi riconducibili all'inserimento di nuove opere.

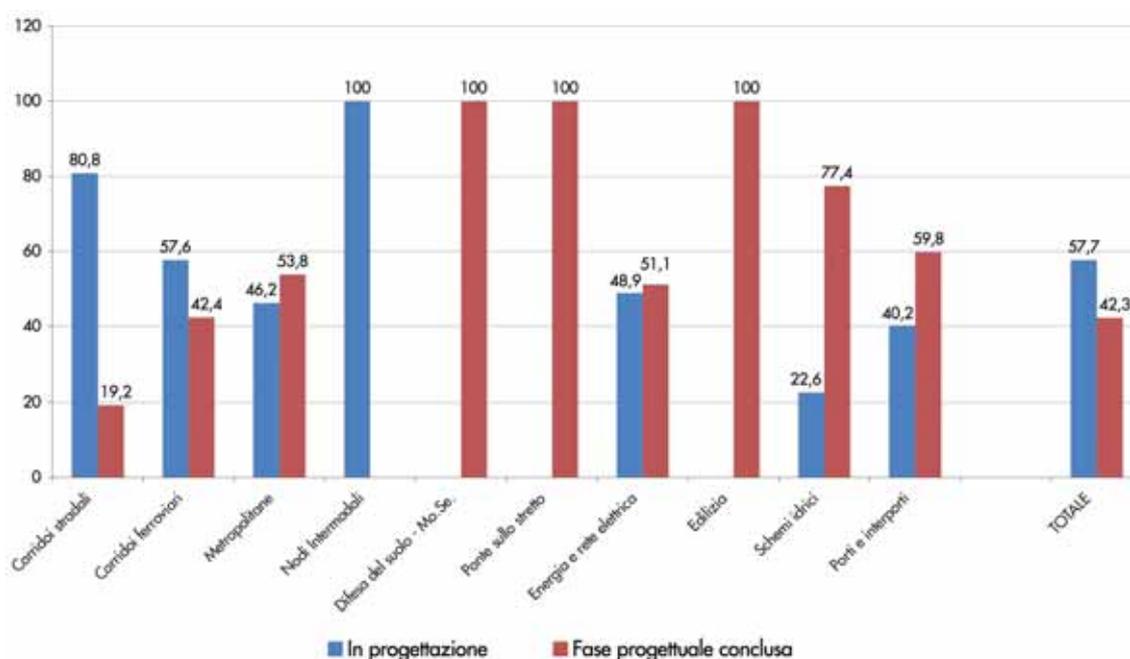
La Figura 11 riporta le variazioni di costo dei progetti infrastrutturali di trasporto inseriti nel PIS, suddivisi per obiettivo di intervento, piuttosto che per settore. L'incremento dei costi, calcolato al netto degli oneri relativi a opere aggiuntive, rispetto ai valori indicati nella Delibera CIPE 121/2001 ha riguardato la maggior parte dei corridoi infrastrutturali e per valori spesso assai rilevanti.

Le uniche eccezioni rilevanti in questo quadro sono relative agli *hub* portuali e aeroportuali che registrano invece valori di costo inferiori di quasi la metà rispetto ai precedenti. Tale dato risulta di difficile lettura. Non è infatti chiaro alla luce dei dati disponibili dalla relazione sul PIS se gli interventi inseriti in questi macrosettori siano stati ultimati o se, al contrario, alcune opere inizialmente previste siano state collocate al di fuori del quadro delle infrastrutture strategiche. Quest'ultima via sembra la più plausibile posto che a metà 2008 risultavano ultimati solo 13 dei 196 interventi infrastrutturali che costituiscono il PIS.

Fra le difficoltà di carattere generale vi è senza dubbio la scelta di inserire i progetti nell'ambito delle priorità strategiche in una fase ancora assai prematura della progettazione: ciò porta a valutazioni che in larga misura prescindono dall'effettiva possibilità di collocare le infrastrutture sul territorio in tempi rapidi e con costi vicini alle stime iniziali. Si tratta di un aspetto che naturalmente incide sulla fattibilità dei progetti, per quanto almeno inizialmente prospettato, e rende maggior-

mente sensibili le opere infrastrutturali tanto a forme di aspra opposizione a livello di territorio – che si trovano nei fatti a subire una scelta dettata nella maggior parte dei casi dall'alto con limitate possibilità di confronto se non appunto *ex post* – quanto a condotte opportunistiche volte a estrarre dal progetto i massimi benefici come contropartita rispetto alla decisione imposta e ai relativi oneri indiretti sostenuti. Senza considerare poi che lo stato di avanzamento della maggior parte degli interventi risulta molto spesso legato a specifici orientamenti politici.

FIGURA 12 – STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGETTI INFRASTRUTTURALI INSERITI NEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURALE STRATEGICO (valori in percentuale)



Fonte: elaborazione dati PIS 2008

La Figura 12 riassume lo stato di avanzamento dei progetti infrastrutturali inseriti nel PIS, suddividendoli fra quelli per i quali la fase progettuale è conclusa e quelli invece ancora in corso di progettazione. Nei fatti, la prevalente natura di *wishing list* del PIS rende al momento impossibile qualsiasi previsione sui tempi di effettiva realizzazione delle opere, anche nel caso in cui ne sia stata avviata la realizzazione.

In effetti, a rallentare la realizzazione dell'investimento subentra la contestuale necessità di reperire adeguate risorse finanziarie. La rilevanza di questo aspetto è, come noto, cresciuta enormemente nel corso degli ultimi anni. Il rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello comunitario richiede di individuare percorsi coerenti che consentano la realizzazione degli investimenti infrastrutturali senza privare altri settori dell'economia delle risorse necessarie. È in questo contesto, piuttosto

sto che nella sua capacità di condurre automaticamente a risultati migliori rispetto al pubblico, che va principalmente collocato l'interesse verso un maggior coinvolgimento dei soggetti privati nei processi di finanziamento delle infrastrutture.

La Tabella 16 evidenzia l'attuale disponibilità di risorse (mutui attivati) rispetto a quelle previste dalla legge 166/2002 di finanziamento alla legge Obiettivo. L'effettiva disponibilità finanziaria si colloca mediamente su un livello di poco superiore al 60%, con percentuali tendenzialmente più basse in quei settori nei quali maggiore è il fabbisogno assoluto. Va peraltro notato come l'attivazione delle risorse necessarie non coincide con un immediato sfruttamento delle stesse. Nella maggior parte dei casi, l'importo effettivamente erogato è infatti una percentuale molto limitata delle risorse attivate.

TABELLA 16 – INVESTIMENTI INFRASTRUTTURALI E DISPONIBILITÀ DI RISORSE

Settore	Risorse Legge Obiettivo (finanziamento L.166/2002)	Mutui attivati	% su risorse assegnate	Importo erogato (marzo 2009)	% su mutui attivati
Corridoi stradali	6.716,7	4.252,8	63,3%	1.054,7	24,8%
Corridoi ferroviari	314,1	-	0,0%-	-	-
Metropolitane	2.186,6	1.041,3	47,6%	232,9	22,4%
Nodi Intermodali	-	-	-	-	-
Difesa del suolo - Mo.Se.	2.994,3	2.198,6	73,4%	1.035,8	47,1%
Ponte sullo stretto	-	-	-	-	-
Energia e rete elettrica	-	-	-	-	-
Edilizia	510,8	510,8	100,0%	26,4	5,2%
Schemi idrici	809,6	619,7	76,5%	124,2	20,0%
Porti e interporti	560,7	212,7	37,9%	34,0	16,0%
TOTALE	14.092,8	8.835,9	62,7%	2.508,0	28,4%
Totale interventi su strada e "ferro"	9.217,4	5.294,1	57,4%	1.287,6	24,3%
Totale interventi su "ferro"	2.500,7	1.041,3	41,6%	232,9	22,4%

Fonte: elaborazione dati PIS 2008.

Tale elemento si presta quantomeno a una duplice lettura. Da un lato, per quanto detto in precedenza, la realizzazione delle infrastrutture potrebbe seguire un percorso autonomo che dunque prescinde dalla disponibilità effettiva delle risorse,

con ritardi legati piuttosto alle difficoltà riscontrabili nelle fasi di progettazione ed esecuzione. Dall'altro, la disponibilità effettiva di risorse costituisce un fattore addizionale che contribuisce ad aggravare ulteriormente la situazione, sommandosi agli ostacoli che emergono dal processo di pianificazione e di realizzazione. La complessità e la scarsa trasparenza del quadro regolatorio e normativo italiano non consente di fornire una risposta univoca in tal senso.

5.3.4 Le ragioni del divario: qualche possibile spiegazione

Per quanto sinora osservato appare utile e forse inevitabile interrogarsi sulle motivazioni alla base degli elevati tempi e costi di realizzazione che caratterizzano gli interventi infrastrutturali nel nostro Paese, con l'intento di individuare una prima serie di aree di intervento che sia utile alla definizione di soluzioni adeguate.

In particolare, è possibile identificare quattro principali fattori di rilievo che rappresentano altrettante possibili aree di azione:

- a. *iter* autorizzativo e variazioni progettuali;
- b. oneri di compensazione e scelte redistributive;
- c. procedure di affidamento dei lavori ed esecuzione delle opere;
- d. scelte tecnologiche e caratteristiche del territorio.

a) *Iter autorizzativo e variazioni progettuali.*

Il complesso e lento *iter* autorizzativo previsto per le infrastrutture di trasporto svolge sicuramente un ruolo determinante nella lettura dei divari. L'allungamento del procedimento che porta all'autorizzazione dell'opera è sovente frutto delle difficoltà che si incontrano nel trovare forme di accordo tra i diversi soggetti competenti, portatori di interessi talvolta contrastanti.

Da questo punto di vista è emblematico il caso autostradale¹⁶⁶: la legislazione esistente quantifica, ad esempio, in soli novanta giorni il completamento della Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e sempre in novanta giorni, dal momento della sua apertura, la chiusura della Conferenza dei Servizi. Tali tempistiche, nei fatti mostratesi irrealistiche¹⁶⁷, sono inserite nei piani finanziari delle opere, minan-

166) L'iter progettuale, approvativo e realizzativo di una tratta autostradale nazionale può essere schematizzato in "sole" 13 fasi consecutive: redazione progetto preliminare, inserimento del progetto nella convenzione con ANAS, redazione progetto definitivo, validazione tecnica, valutazione di impatto ambientale, conferenza dei servizi, integrazione progetto definitivo, approvazione progetto definitivo, redazione progetto esecutivo, approvazione del progetto esecutivo, affidamento dei lavori, consegna ed esecuzione dei lavori, apertura al traffico.

167) Basti pensare, sempre con riferimento al settore autostradale, che è tuttora in corso la Conferenza dei Servizi per alcune opere già presenti nella Convenzione del 1997.

168) Di competenza del Ministero dell'Ambiente e del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, acquisiti i pareri positivi di tutte le Regioni interessate.

done di conseguenza l'affidabilità. Si tenga presente che mentre la VIA¹⁶⁸ consiste nell'emanazione di un giudizio di compatibilità ambientale del Progetto Definitivo e del relativo Studio di Impatto Ambientale, la Conferenza dei Servizi, invece, riunisce tutti gli innumerevoli Enti competenti¹⁶⁹ a rilasciare le autorizzazioni per il progetto e richiede che l'approvazione dell'opera avvenga in base alle posizioni prevalenti espresse¹⁷⁰. Nel caso siano richieste però rilevanti modifiche progettuali, il procedimento deve essere riavviato a partire dalla fase di redazione di un Progetto Definitivo.

La lentezza dell'*iter* autorizzativo genera effetti negativi da un lato in termini di allungamento dei tempi di realizzazione, dall'altro di dilatazione dei costi, con aggravii legati sia a maggiori oneri finanziari, per i ritardi temporali, sia all'introduzione di modifiche progettuali e all'inclusione di opere aggiuntive, ritenute propeedeutiche al rilascio dell'autorizzazione da parte di taluni *stakeholder*.

Inutile osservare che per quanto accurati, i progetti definitivi non rispecchiano, se non in maniera accidentale, quanto presente nella progettazione preliminare, creando un incentivo distorto a ridurre l'accuratezza anche di quest'ultima.

b) *Oneri di compensazione e scelte redistributive.*

Il completamento dell'*iter* autorizzativo da parte delle Autorità Territoriali e Locali conduce con elevata frequenza allo stravolgimento del progetto iniziale e all'inclusione di opere di riqualificazione dei territori attraversati, con l'obiettivo di mitigare l'impatto ambientale dell'opera e di compensare le esternalità negative generate.

Costituiscono buoni esempi gli oneri derivanti da: richieste di variazione dei tracciati e delle tipologie di opere; adeguamenti delle infrastrutture pre-esistenti interessate dai nuovi tracciati (prevedendo talvolta il potenziamento, il ricollocamento e la ricostruzione di precedenti infrastrutture); inclusione di opere di riqualificazione e di bonifica dei corsi d'acqua, dei canali, della rete irrigua e dei siti inquinati; costruzione di infrastrutture compensative a beneficio delle comunità su cui presumibilmente gravano le esternalità negative.

Si deve tuttavia avere presente che tali scelte, per quanto giustificate, generano inevitabilmente costi aggiuntivi¹⁷¹ per l'intervento infrastrutturale, che risultano cre-

169) Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Ambiente, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Autorità di Bacino, Agenzie Regionali Prevenzione ed Ambiente, Aziende interessate (ENEL, RFI, ...).

170) È prevista però la possibilità per le Amministrazioni coinvolte di manifestare dissenso esplicito, modificando e rallentando così il processo di approvazione.

171) Secondo stime RFI (2007) tali interventi di riqualificazione generano costi medi aggiuntivi dai 6 agli 8 milioni di euro a Km per le linee AV/AC.

scenti mano a mano che si estende l'ambito sia sotto il profilo geografico (grandezza delle aree oggetto di riambientalizzazione) che con riferimento alla tipologia di specie oggetto di tutela (es. flora e fauna dell'area interessata).

È bene osservare comunque che su questi aspetti non vi sono scelte preordinate poiché esse dipendono in larga misura da decisioni di natura distributiva, ciascuna delle quali ha propria legittimità se effettuata nell'interesse complessivo del territorio o della comunità al cui servizio l'infrastruttura è realizzata. In questa prospettiva, esse non rappresentano una disfunzione finché il sistema delle regole non finisce per creare meccanismi distorti attraverso cui la compensazione dei territori diviene strumento per ostacolare o rallentare la realizzazione degli interventi infrastrutturali.

c) *Esecuzione e realizzazione delle opere.*

A valle dell'approvazione del progetto si riscontrano ulteriori criticità nelle modalità di affidamento e nell'esecuzione dei lavori. Nel caso dell'AV/AC, ad esempio, i contratti sottoscritti per la realizzazione delle tratte nazionali fanno riferimento alla Convenzione TAV-GC del 1991, in cui è prevista la negoziazione diretta tra *General Contractor* e Committente¹⁷². Quest'ultimo è posto dunque in una posizione di debole capacità negoziale in fase di affidamento, sicuramente minore a quella che si sarebbe potuta realizzare con gare europee ad evidenza pubblica da effettuare su un progetto esecutivo già autorizzato dalla Conferenza dei Servizi¹⁷³. Anche laddove sia effettuata una gara pubblica, come nel caso autostradale, non mancano ritardi nella fase realizzativa di progetti già approvati, soprattutto qualora sorgano delle difficoltà (spesso finanziarie) attribuibili alle aziende di costruzione aggiudicatrici dell'opera. Il criterio di selezione per le imprese costruttrici delle tratte autostradali, infatti, è identificato per qualsiasi affidamento nel massimo ribasso dell'offerta, anche nei casi in cui l'elevata complessità tecnica e realizzativa richiederebbe valutazioni aggiuntive sul soggetto potenzialmente aggiudicatario. Il sistema di qualificazione delle imprese adottato è quello certificato dalle Società Organismi di Attestazione (SOA) e non permette di prendere in dovuta considerazione l'affidabilità e la specializzazione nel settore autostradale di un'azienda di costruzione, né tanto meno di utilizzare meccanismi di *vendor rating*. Il risultato è un mercato degli appalti caratterizzato da una corsa al ribasso per vincere le gare¹⁷⁴ e che non premia adeguatamente l'effettiva capacità di portare a termini le opere nei modi e nei tempi previsti.

172) In base alla delibera AS/91 dell'Amministratore Straordinario dell'Ente Ferrovie dello Stato.

173) La vigente modalità di affidamento, in base a stime RFI (2007), effettuate considerando i costi delle tratte della rete AV/AC che non ricadono nella Convenzione, comporta un incremento dei costi tra i 4 e i 6 milioni di euro a km.

Non sono infrequenti nella fase realizzativa, inoltre, i ritardi legati ad imprevisti tecnici e geologici. Nel novero delle cause dei ritardi temporali, nonché di un aggravio dei costi realizzativi, va considerata anche l'incalzante emanazione di nuove norme che interessano direttamente l'esecuzione dei progetti, modificando gli scenari giuridici nei quali sono inseriti.

Si pensi, ad esempio per le autostrade, all'aggiornamento delle leggi in materia di progettazione e costruzione di strade, gallerie, barriere di sicurezza, depositi di terre, di tutela dell'ambiente, di espropriazioni, di prevenzione sismica e di modalità di affidamento delle opere. Si considerino, sempre a titolo esemplificativo per l'AV/AC, l'evoluzione delle normative relative a protezione da sorgenti acustiche, sicurezza in galleria, inquinamento elettromagnetico e, in particolare, l'introduzione di nuove specifiche tecniche di interoperabilità ferroviaria a livello europeo¹⁷⁵. Ogni nuova norma richiede l'interpretazione dei criteri e degli obblighi in essa inserite, il relativo sviluppo di nuovi modelli analitici e di calcolo, il riesame dei progetti pre-esistenti per verificare la compatibilità delle innovazioni introdotte e in definitiva un impegno tecnico-economico aggiuntivo legato alla necessità di adeguare le infrastrutture a *standard* più esigenti. L'instabilità del quadro normativo e la continua emissione di norme concatenate finisce dunque per ostacolare la conclusione del progetto nei tempi e nei costi programmati.

d) *Caratteristiche del territorio e scelte tecnologiche.*

L'elevata antropizzazione del territorio nazionale genera maggiori costi per l'acquisizione delle aree da edificare rispetto alla gran parte di Paesi europei. Si aggiunge a tale considerazione, inoltre, la presenza in Italia di un patrimonio artistico e archeologico, altrove sicuramente minore.

Nel caso del tracciato delle linee ferroviarie AV/AC, la densità abitativa delle Regioni italiane attraversate supera di gran lunga quella di Spagna e Francia. Il costo per l'acquisizione delle aree nazionali su cui costruire le infrastrutture arriva ad essere fino a sei volte superiore rispetto alle omologhe porzioni di territorio spagnolo e francese, poiché da un lato si registra una maggiore antropizzazione e dall'altro è incluso l'acquisto di molte aree al di là di quelle strettamente necessarie

174) Con il decreto legge n. 207 del 30 dicembre 2008, convertito con modifiche dalla legge n. 141/2009, è stata ripristinata per i concessionari autostradali la disciplina del Codice dei Contratti Pubblici in materia di affidamento a terzi di lavori, forniture e servizi: il singolo concessionario ha l'obbligo di affidare una quota minima del 40% dei lavori oggetto di concessione mediante gare pubbliche d'appalto. La precedente legge n. 286/2006 aveva, invece, introdotto l'obbligo a carico di tutti i concessionari autostradali di affidare lavori, forniture e servizi di importo superiore alla soglia comunitaria, esclusivamente ad imprese esterne mediante lo svolgimento di gara pubblica.

175) Dal 2001, in osservanza delle nuove leggi europee, RFI ha introdotto un sistema innovativo per gli impianti di sicurezza, segnalamento e telecomunicazione, sviluppandolo ed omologandolo ex novo, con un incremento dei costi medi stimato intorno agli 1,5 milioni di euro a km (RFI 2007).

alle infrastrutture (a causa del già citato inserimento di opere aggiuntive di riquilibratura del territorio)¹⁷⁶.

Va tenuto conto, a buon ragione, che i progetti delle infrastrutture di trasporto nazionali devono affrontare le peculiarità orografiche, morfologiche e sismiche del territorio nazionale, non comparabile per tali caratteristiche con nessun altro Paese europeo. Sono richieste quindi soluzioni tecniche adeguate alle specificità del suolo italiano.

Guardando infine alle scelte tecnologiche, si rintracciano anche ragioni del divario peculiari rispetto ai singoli progetti. L'esempio emblematico è costituito dalle specifiche progettuali¹⁷⁷ della linea ferroviaria AV nazionale. A partire dal 1998 è stata concepita e realizzata, infatti, una rete AV/AC completamente integrata con la convenzionale (cosiddetto modello ad utilizzo completamente misto). Tale infrastruttura nazionale non è costruita dunque solo per garantire l'alta velocità (oltre 300 km/h), ma anche l'alta capacità (appunto rete AV/AC), ovvero la percorribilità con treni merci¹⁷⁸. È necessario di conseguenza la realizzazione di un numero elevato di opere d'arte¹⁷⁹. Le linee italiane rispettano, inoltre, i più recenti *standard* tecnici di interoperabilità europea e sono dotate del più avanzato sistema di distanziamento¹⁸⁰ dei treni per traffici ad AV.

Qualsiasi confronto in termini di tempi e costi realizzativi e qualsiasi innovazione volta alla loro riduzione non può prescindere dalle peculiarità del territorio nazionale e dall'influenza che l'avanzamento tecnologico deve avere sulle scelte infrastrutturali.

176) Stime RFI quantificano i costi medi aggiuntivi per Km, legati a tali ragioni, tra gli 1,5 e i 2 milioni di euro.

177) Sempre RFI stima che tali specifiche comportano un aggravio dei costi che va dai 6 ai 7 milioni di euro a km.

178) Una rete di questo tipo deve avere pendenze non superiori all'1,5% e peso assiale di 22,5 tonnellate per asse (contro il 3% e le 17 t/asse di una normale rete AV).

179) Gallerie e viadotti incidono per il 34% in Italia, contro un 5% in Francia ed un 6% in Spagna.

180) European Train Control System/ European Rail Traffic Management System 2.

INFRASTRUTTURE E INFILTRAZIONI MAFIOSE*

* Il presente capitolo è a cura di Giovanna Montanaro.

6.1 PREMESSA

Come messo in evidenza in molti studi, uno dei fattori di deficit competitivo per l'Italia è rappresentato dall'inadeguato sviluppo del sistema infrastrutturale rispetto ai Paesi occidentali. Nella classifica stilata dal World Economic Forum, comprendente 131 Paesi, l'Italia figura al 59° posto nel comparto delle infrastrutture¹⁸¹. Permangono poi forti differenze tra Nord e Sud Italia. In una situazione nazionale di per sé precaria, il Sud è caratterizzato da un forte ritardo infrastrutturale. Secondo un recente rapporto di Confindustria, in relazione all'indice di qualità il divario nella datazione di infrastrutture materiali è al Sud inferiore di quasi 30 punti rispetto al Centro Nord. L'ultimo rapporto SVIMEZ segnala che a fine 2008 solo una parte minoritaria delle opere approvate dal CIPE risulta localizzata nel Mezzogiorno: il 28,6% per un ammontare di 33 miliardi di euro¹⁸². Un'Italia quindi "a due velocità".

Alle debolezze croniche del Mezzogiorno (carenze di infrastrutture e di aree di insediamenti produttive, eccessiva presenza del pubblico, inefficienza nella gestione dei flussi finanziari) si aggiungono i condizionamenti derivanti dalla criminalità organizzata, la forte illegalità e la diffusa corruzione, anche della Pubblica Amministrazione. Numerose ricerche mettono in luce la relazione esistente tra illegalità e sviluppo economico. Il divario dunque cresce. Nel 2008 il PIL nel Mezzogiorno ha segnato -1,1%¹⁸³.

La presenza delle organizzazioni criminali e mafiose e il forte clima di illegalità sono fattori non secondari che incidono sui ritardi e i costi nella realizzazione delle infrastrutture. E dunque sui livelli di sviluppo ed efficienza del Mezzogiorno. La realizzazione dell'opera pubblica può essere oggetto di intervento del giudice penale e ciò può determinare una vera e propria sospensione dei lavori.

Le mafie si muovono ormai su orizzonti competitivi mondiali. Conoscono bene le regole del mercato e sanno come distorcerle a proprio vantaggio. Avvalendosi delle grandi risorse accumulate illecitamente, operano come un'impresa ponendosi in condizione di vantaggio su diversi versanti: non hanno limite alle risorse finanziarie; godono di una rete di relazioni politico-amministrative; utilizzano la forza dell'intimidazione e della violenza; godono di una certa acquiescenza sociale.

In questo quadro è evidente che realizzare investimenti al Sud, "fare impresa", costruire strade, scuole e infrastrutture è difficile. La presenza delle mafie scoraggia gli investimenti esteri, favorisce la fuga di giovani e dunque di risorse umane quali-

181) Dati aggiornati settembre 2009.

182) Rapporto SVIMEZ 2009 sull'economia del Mezzogiorno.

183) Rapporto SVIMEZ 2009 sull'economia del Mezzogiorno.

ificate (stime SVIMEZ dicono che quasi il 38% dei laureati meridionali “eccellenti” si trasferisce al Nord; nel 2004 partiva solo il 25%), distorce i meccanismi della libera concorrenza e del mercato, inquina l’economia e un modello di sviluppo sano. In questo capitolo si tenterà di mettere in luce il condizionamento mafioso nei processi di realizzazione delle infrastrutture soprattutto nel Mezzogiorno, e i sistemi di penetrazione nel ciclo degli appalti. Il problema delle mafie riguarda ovviamente l’intero sistema Paese, ma dovendo circoscrivere l’ambito di studio, si è scelta la trattazione in relazione alle aree a più forte insediamento mafioso (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia).

6.2 LE MAFIE, IL TERRITORIO E GLI APPALTI

Le ingenti risorse finanziarie destinate alla realizzazione di importanti opere pubbliche sollecitano gli interessi criminali delle mafie.

“Il crimine organizzato ha individuato nel settore dei pubblici appalti il vero e proprio *core business* dell’imprenditoria illegale, in grado di assicurare concreti vantaggi che vanno oltre il mero arricchimento che scaturisce dall’intercettazione del flusso di denaro pubblico destinato alla realizzazione delle opere”¹⁸⁴. È attraverso gli appalti pubblici, infatti, che le organizzazioni mafiose ricercano spazi economici legali, verso cui canalizzare i proventi illeciti con finalità di riciclaggio; rafforzano il controllo del territorio, imponendo subappalti, forniture o servizi; acquisiscono prestigio e consenso sociale.

Prima di entrare nel merito, appare opportuno sottolineare la particolare fattispecie dell’associazione mafiosa che si distingue dalla semplice associazione a delinquere per il *modus operandi* e le finalità che persegue.

Il legislatore ha definito la fattispecie di reato, contemplata all’art. 416 bis del codice penale, nei seguenti termini: “l’associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire o di ostacolare il libero esercizio di voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasioni di consultazioni elettorali”.

I tre elementi: forza di intimidazione, condizione di assoggettamento e condizione di omertà caratterizzano l’associazione mafiosa, ed oltre a garantirle margini di impu-

184) Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Relazione Conclusiva, Relatore: on. Francesco Forgione, XV Legislatura, Doc. XXIII n. 7, febbraio 2008, pag. 32.

nità sono strumentali al perseguimento degli scopi della stessa associazione, il cui funzionamento ruota proprio intorno al vincolo associativo. La ricerca di profitti e vantaggi economici e l'accumulazione di capitali sono le finalità dell'associazione.

Elemento fondamentale – ai fini di quanto si va trattando – è il controllo del territorio esercitato dalle organizzazioni criminali soprattutto in Regioni a tradizionale insediamento mafioso.

È infatti sul territorio che si esplica il potere pervasivo delle mafie, sia attraverso il controllo delle attività che sullo stesso si realizzano, sia attraverso il consenso “sociale” che ne deriva.

Il giudice Giovanni Falcone, in una intervista apparsa sul quotidiano *Il Sole 24 ORE*, affermava: “Se si tiene conto della caratteristica peculiare delle attività mafiose che è il controllo del territorio, ci si rende conto che certi problemi, in tema di appalti pubblici, sono dei falsi problemi, perché la partita non si gioca soltanto sull'aggiudicazione, ma sull'esecuzione degli appalti. Quando qualsiasi impresa impianta i cantieri e si rivolge per le forniture, e per tutto ciò che serve, a determinate ditte – e deve saperlo prima quali sono – non deve chiederlo, perché se ha sbagliato fornitore la risposta è immediata”¹⁸⁵.

È nella fase della cosiddetta cantierizzazione dell'opera che si ritrovano le forme più significative e insidiose dell'infiltrazione mafiosa nei pubblici appalti.

Nella gestione dei cantieri e nel sistema della sub contrattazione – secondo uno studio del CNEL - l'impresa mafiosa trova “il suo interesse quasi strutturale e comunque prevalente. Nei contesti con forte presenza della criminalità organizzata la pervasività può anche arrivare alla fase di programmazione e determinazione delle gare ma è soprattutto nella fase di realizzazione delle opere che il controllo e la penetrazione si esprime in modo decisivo”¹⁸⁶.

Le attività maggiormente vulnerabili, in termini di permeabilità al fenomeno mafioso, sono state così elencate dall'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE): “l'esercizio di attività di cava; i noli a caldo; le forniture di calcestruzzo; la fornitura di bitume; lo smaltimento di rifiuti; i movimenti di terra verso terzi; le discariche. Si tratta di attività strutturalmente radicate sul territorio”¹⁸⁷.

Il territorio rappresenta dunque un elemento rilevante, poiché è su di esso che vengono a convergere due interessi: quello delle mafie (che deve attingere risorse e potere) e quello dell'impresa (che deve aprire il cantiere).

185) *Il Sole 24 ORE*, 22 febbraio 1989.

186) Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, 26 giugno 2008, pag. 41.

187) ANCE – Associazione Nazionale Costruttori Edili - “I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informazioni tipiche e quelle atipiche: il punto della situazione e le prospettive”, Vincenzo Bonifati – Presidente Comitato Mezzogiorno ANCE, Roma, 10 luglio 2008, in www.igitalia.it

6.3 I PERCORSI DI INFILTRAZIONE MAFIOSA NEGLI APPALTI

La prima forma di “ingerenza” nel ciclo economico dell’appalto e di “assalto” all’attività dell’impresa è rappresentata dall’estorsione, l’attività predatoria per eccellenza delle organizzazioni mafiose.

Attraverso le estorsioni, il cosiddetto “pizzo”, le organizzazioni mafiose conseguono due obiettivi fondamentali: l’acquisizione di profitti e il controllo del territorio. Le modalità operative dell’attività estorsiva possono variare a seconda dei contesti territoriali di riferimento e dei caratteri distintivi delle organizzazioni criminali. Denunciare o pagare: dinanzi a tale scelta viene a trovarsi l’imprenditore. La minaccia dell’uso della violenza, assicura il silenzio della vittima ed è alla base della relazione estorsiva.

Il racket delle estorsioni, attività tipica della mafia, è quella che ha portato Diego Gambetta, secondo una felice definizione, a considerarla “l’industria della protezione”.

L’attività di intimidazione esercitata dalle famiglie mafiose va dalle minacce, agli attentati, incendi o danneggiamenti, e varia a seconda dei contesti, della pressione delle forze dell’ordine e delle strategie che l’organizzazione intende perseguire.

A pagare il pizzo sono sia i piccoli esercenti (tabaccai, panifici, negozi) sia i grandi imprenditori (industriali, ditte di servizi, supermercati, ecc).

Un altro sistema di “aggressione” mafiosa - da alcuni definita “estorsione indiretta” - è rappresentato dall’imposizione dell’acquisto di forniture, acquisto di prodotti o servizi, assunzione di manodopera, imposizione di servizi di vigilanza.

Il settore edile e delle costruzioni è particolarmente colpito dal racket delle estorsioni: il pagamento del “pizzo” consiste generalmente in una percentuale che può variare dal 2 al 3% sul totale dei lavori aggiudicati¹⁸⁸.

Le forme di penetrazione mafiosa nel ciclo degli appalti possono essere differenti e variano a seconda del contesto, del tipo di appalto e delle strategie che l’organizzazione mafiosa ritiene più congeniale nel perseguimento dei propri interessi.

Le imprese cosiddette “mafiose” generalmente si inseriscono nella filiera dell’appalto con il ruolo di subappaltatori o subcontraenti.

In uno studio dell’Alto Commissario Anticorruzione (2006) vengono elencate le varie forme-tecniche di condizionamento mafioso in materia di appalti pubblici:

- la “creazione di bandi su misura” (con elenco di requisiti in possesso di una sola impresa o di un ristretto numero di imprese);

188) Fondazione Rocco Chinnici, “I costi dell’illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia”, Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008.

- la “creazione di griglie di aggiudicazione” (con la predeterminazione della soglia di aggiudicazione);
- la “non segretezza delle offerte” (presuppone la possibilità per l’impresa di avere, da parte di chi gestisce la gara, le informazioni circa gli importi offerti dalle ditte concorrenti e, pertanto, modulare la cifra che dovrà offrire al fine di aggiudicarsi la gara);
- la “presentazione di offerte plurime, ma in realtà riconducibili ad un’unica impresa” o ad un’unica persona;
- le “anomalie nelle tecniche di ribasso” utilizzate nel corso dell’espletamento della gara in vista dell’aggiudicazione (quali: l’identità dei ribassi che impedisce la rilevazione della soglia di anomalia; la presentazione di numerose offerte e di numerosi ribassi da parte di imprese collegate; l’offerta di forti ribassi; l’offerta di ribassi minimi, che presuppone un accordo tra le imprese con ruolo di mero appoggio nella partecipazione alla gara, essendo già stata designata l’impresa aggiudicatrice dell’appalto);
- la “presentazione di documentazione fittizia” alle Società Organismi di Attestazione (incaricate di ricevere dalle imprese la documentazione idonea per il rilascio dell’attestato di qualificazione);
- la “sostituzione ovvero la falsificazione delle offerte”;
- l’operazione di “mascheramento di subappalti non autorizzati” e cioè di dissimulazione dell’impresa che in realtà svolge i lavori (questi ultimi figurano essere svolti dall’impresa aggiudicatrice “pulita”, ma di fatto vengono eseguiti da altra impresa priva dei requisiti richiesti dalla legge o collusa con le organizzazioni mafiose)¹⁸⁹.

Vi sono due momenti del ciclo produttivo - procedurale, destinato a sfociare nella realizzazione dell’opera pubblica, particolarmente esposti - secondo le indicazioni fornite dalla Direzione Nazionale Antimafia - a particolari rischi di infiltrazione mafiosa: il primo è costituito dalla gestione delle cave e dalla conseguente fornitura dei materiali inerti che da esse si estraggono; il secondo è rappresentato dalla permeabilità delle gare per l’affidamento di lavori pubblici, al fenomeno delle cosiddette “cordate”, pilotate soprattutto nelle Regioni a rischio (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia) dalle organizzazioni mafiose¹⁹⁰.

La fornitura di materiali inerti, estratti dalle cave (utile alla realizzazione di qualsiasi opera pubblica) costituisce una delle fasi a maggior rischio di penetrazione mafiosa nel sistema dei pubblici appalti, non essendo previsti particolari controlli

189) Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, Studio su “I pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata”, Roma, giugno 2006, pagg 47-48.

antimafia, sia a carico del titolare della cava che nei confronti dell'impresa fornitrice del materiale¹⁹¹. È noto come gran parte delle cave, in Sicilia, risultano essere nelle mani di Cosa Nostra; la situazione non è diversa per quanto concerne la Campania, dove i clan di camorra hanno da tempo concentrato i loro interessi sul settore delle cave e della produzione e fornitura di conglomerati cementizi e bituminosi.

È nella fase della gara di appalto per l'affidamento dei lavori pubblici che si colloca il fenomeno delle cordate. Tale fenomeno, come spiega la citata relazione della DNA, consiste “nella partecipazione in funzione di appoggio da parte di imprese che presentano offerte strumentalmente gonfiate o che si astengono successivamente dalla gara in una duplice, illegale prospettiva: di favorire, da un lato, l'aggiudicazione di un concorrente pre-designato, a condizioni vantaggiose, con sostanziale predeterminazione del prezzo, e di conseguire, dall'altro, un illecito tornaconto (aggiudicazione in altra gara con le stesse illecite modalità, affidamento di subappalti o noli da parte della stessa impresa aggiudicataria)”¹⁹². È evidente come questo sistema rappresenti un grave attentato alla regolarità delle procedure di affidamento. Gli accordi occulti e illeciti che vengono stipulati mirano a favorire un'impresa o un cartello di imprese “amiche”, in danno di altre ditte concorrenti, con grave alterazione dei principi della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle procedure di affidamento.

Allo stato, non vi sarebbero rimedi particolarmente incisivi o risolutivi contro tali illecite cordate (si veda sul punto l'intervista al Procuratore nazionale antimafia Piero Grasso).

Un elemento “spia” – come si afferma nello studio dell'Alto Commissario Anticorruzione – da cui si può desumere l'esistenza di cordate di imprese riconducibili ad un unico centro decisionale “è il passaggio, nella procedura di appalto, dalla tecnica dei *forti ribassi*, denotanti comunque l'espletamento di una gara, a quella dei *minimi ribassi*, da cui si può inferire che, in realtà, la vera gara non ha avuto luogo perché l'ordine impartito alle imprese che vi partecipavano era solo quello di intervenire senza movimentare l'asta”¹⁹³.

Le imprese mafiose, entrano nella fase di realizzazione dell'opera pubblica, attraverso i collaudati meccanismi dei subappalti e sub affidamenti di ogni genere, con-

190) Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2007, pag. 213

191) Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2007, pag. 214.

192) Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2007, pag. 214.

193) Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione, Studio su “I pericoli di condizionamento della Pubblica Amministrazione da parte della criminalità organizzata”, Roma, giugno 2006, pag. 49.

contratti di “nolo a caldo” o “a freddo”¹⁹⁴ e con subcontratti di forniture di materiali per l’edilizia, attività di movimento terra, guardiane di cantiere. Attività queste legate al territorio e sulle quali - come si diceva - le organizzazioni mafiose esercitano generalmente il controllo diretto.

Il CNEL rileva come, le attività di movimento terra, attività estrattive, trasporti, forniture di materiali ecc, vengono quasi sempre realizzate con subcontratti di “nolo” oppure di “fornitura” o “fornitura e posa in opera” e cioè “con contratti che le stesse norme antimafia, di fatto, non considerano dei subappalti e dunque non soggetti ad autorizzazione e certificazione”¹⁹⁵.

I dati sui ribassi ed i settori dove questi si realizzano con più frequenza sono indicativi di presenze mafiose. “Le tipologie di appalto nelle quali con più frequenza si manifestano offerte particolarmente basse sono soprattutto quelle nelle quali vi è una maggiore incidenza dei materiali inerti, di scavi e movimento terra ed attività di trasporto”¹⁹⁶.

Si rileva come l’applicazione del criterio del “massimo ribasso” viene a determinare una condizione di alterazione del mercato e della concorrenza poiché, con tale criterio, sono in grado di avvantaggiarsi nell’aggiudicazione degli appalti solo quelle imprese che dispongono di capitali illegali, utilizzano lavoratori in nero o “giocano” sulla qualità della fornitura e dei materiali per recuperare l’eccesso di sconto fatto.

Altro varco per l’infiltrazione mafiosa è rappresentato dall’istituto dell’ “avvalimento” che consiste nella possibilità per le imprese concorrenti alla gara di dimostrare il possesso dei requisiti (tecnici ed economici) necessari per partecipare alle gare attraverso il prestito dei requisiti da parte di altri soggetti. Secondo le più recenti pronunce del giudice amministrativo la finalità dell’istituto dell’avvalimento “non è quella di arricchire la capacità tecnica ed economica del concorrente ma quella di consentire a soggetti che ne siano privi di concorrere alla gara ricorrendo ai requisiti di altri soggetti; tale istituto, pertanto, non incontrerebbe limiti applicativi di sorta, se non di natura probatoria”¹⁹⁷. Secondo lo studio realizzato dal CNEL, l’avvalimento “rischia di consentire l’aggiramento in toto della normativa antimafia strutturata e impostata, invece, sulle forme più comuni del subappalto e

194) I “noli a freddo” prevedono il noleggio del macchinario e/o l’impianto senza l’operaio addetto: non vi è dunque attività umana, ma solo la messa a disposizione del bene, a differenza dei “noli a caldo”.

195) Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, 26 giugno 2008, pag. 43.

196) Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, 26 giugno 2008, pag. 44.

197) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008, Roma, giugno 2009, pag. 92.

della associazione temporanea di impresa”¹⁹⁸. La materia è controversa, tuttavia la legge (art. 5, comma 49 del Codice degli appalti) stabilisce che gli obblighi previsti dalla normativa antimafia si applicano sia all’impresa principale che a quella ausiliaria. Resta la difficoltà da parte dei Prefetti di compiere verifiche e individuare i casi in cui l’ausiliario sia stato costretto, attraverso intimidazioni, a “prestare” i propri requisiti a terzi. L’impresa che dichiara di avvalersi delle capacità tecniche ed economiche di altra impresa, potrebbe farlo – secondo l’ Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici - solo a condizione che quelle determinate capacità siano documentate con attestazione SOA: “ogni diversa interpretazione potrebbe comportare l’elusione del sistema SOA, concretizzando un’evidente disparità di trattamento tra imprese che partecipano a tali gare in ogni altra forma singola o associata”¹⁹⁹.

Vi è il rischio che le organizzazioni mafiose partecipino al finanziamento delle imprese affidatarie dei lavori, sia in regime di *project financing*, sia nel caso di affidamento al *general contractor*. Il finanziamento potrebbe avvenire con l’immissione nel circuito societario dell’impresa di capitali di provenienza illecita (con conseguente riciclaggio) o mediante la costituzione o l’incorporazione di imprese, apparentemente regolari, gestite da prestanomi o controllate dalla criminalità organizzata. Occorre dunque intensificare i controlli in tale direzione allo scopo di evitare che l’impresa mafiosa consegua l’obiettivo di finanziare indirettamente la realizzazione di opere pubbliche attraverso attività di riciclaggio.

Il *general contractor*, realizzatore globale e *dominus* dell’intera opera “chiavi in mano”, può affidare i lavori a terzi senza vincoli di natura pubblicistica. La privatizzazione dei rapporti “a valle” del contraente generale ha comportato oltre ad una accentuata semplificazione e liberalizzazione delle procedure di affidamento e subaffidamento dei lavori a terzi, anche la loro sostanziale sottrazione alla disciplina dell’evidenza pubblica²⁰⁰.

Il contraente generale deve assicurare l’esecuzione dell’opera “con qualsiasi mezzo”; gode dunque di una certa libertà e, nonostante l’estrema qualificazione ed il monitoraggio dei finanziatori privati, il fatto di non dover scegliere le imprese mediante procedure concorsuali può trasformarsi in occasioni di infiltrazione per la criminalità organizzata, soprattutto nei subappalti o nelle forniture.

198) Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, 26 giugno 2008, pag. 16.

199) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008, Roma, giugno 2009, pag. 94).

200) Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio, “Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi”, relatore: Corrado Lembo, sostituto procuratore nazionale antimafia, Roma, 21-23 maggio 2007, pag. 15, in www.altalex.com

I limiti più evidenti della normativa relativa al contraente generale vengono individuati nella suddetta privatizzazione “a valle” e nella mancata previsione di specifici controlli nella fase di cantierizzazione dell’opera in cui, - come detto nelle pagine precedenti - si manifestano più frequentemente fenomeni di infiltrazione mafiosa.

La capacità delle mafie di penetrazione negli appalti pubblici e l’illecita manipolazione delle procedure non può avvenire senza la complicità di soggetti interni alla Pubblica Amministrazione e senza l’ausilio di personaggi legati all’associazione mafiosa (in possesso di requisiti quali know-how tecnico e dislocazione in punti chiave del sistema) con funzioni di raccordo fra i vari contesti. Si tratta di soggetti che conoscono i complessi meccanismi di pilotaggio delle gare e che mettono a disposizione delle organizzazioni mafiose la loro esperienza e competenza e il loro patrimonio di relazioni. Gli Enti Locali svolgono un ruolo fondamentale sia come stazioni appaltanti, sia nella regolazione e autorizzazione degli interventi pubblici e privati. Le operazioni condizionanti il fronte politico-amministrativo si estrinsecano prevalentemente con riferimento agli appalti e ai lavori per la realizzazione di opere pubbliche, ai finanziamenti pubblici e comunitari, al settore della sanità, allo smaltimento dei rifiuti, e a tutti quei settori diretti all’acquisizione di beni e servizi. Si registrano livelli di corruzione preoccupanti nella Pubblica Amministrazione. La Corte dei Conti, nell’ultima relazione, valuta in 60 miliardi di euro l’anno il costo della corruzione per il Paese: una “tassa immorale e occulta pagata con i soldi prelevati dalle tasche dei cittadini”, afferma la magistratura contabile. Tra le 5 Regioni più corrotte (per numero di denunce legate a fatti corruttivi) compaiono 4 Regioni del Sud Italia (Sicilia, Campania, Puglia, Calabria), l’unica regione del nord è la Lombardia²⁰¹.

6.4 ATTIVITÀ DI CONTROLLO, CERTIFICAZIONE ANTIMAFIA, ATTESTAZIONE SOA E QUALIFICAZIONE DELL’IMPRESA

L’attività di controllo, allo scopo di prevenire i rischi di infiltrazione mafiosa nel ciclo degli appalti, è affidata a livello centrale, al Comitato di coordinamento per l’Alta sorveglianza delle grandi opere, istituito presso il Ministero dell’Interno, ed all’Observatorio centrale sugli appalti istituito presso la Direzione Investigativa Antimafia. Quest’ultima ha realizzato una banca dati nella quale confluiscono tutte le informazioni che pervengono dai centri operativi dislocati sul territorio. A livello periferico agiscono i gruppi interforze, operanti alle dirette dipendenze delle Prefetture.

201) Corte dei Conti, Giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2008, Memoria del Procuratore generale, giugno 2009.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è un organo amministrativo indipendente di settore, con compiti di vigilanza e regolazione sui contratti pubblici, nonché conoscitivi e istruttori. Svolge la funzione di monitoraggio del ciclo degli appalti, a tutela dei valori della concorrenza e della trasparenza degli operatori pubblici. Particolare ruolo riveste tale organo, in relazione alle attestazioni fornite dalle Società Organismi Attestazione, di cui si dirà nelle prossime pagine.

6.4.1 Certificazione antimafia

Allo scopo di arginare il rischio che organizzazioni criminali o soggetti legati alle stesse si avvantaggino in vari modi degli appalti pubblici, il legislatore ha predisposto strumenti preventivi di natura amministrativa. La finalità dell'intervento legislativo consiste nell'escludere l'imprenditore sospettato di legami o condizionamenti mafiosi.

Il primo strumento è rappresentato dalla cosiddetta "certificazione antimafia" che deve essere acquisita da pubbliche amministrazioni, enti pubblici, società o imprese controllate dallo Stato, nonché dai concessionari di opere pubbliche, prima di porre in essere contratti ed erogazioni con un valore complessivo superiore a 150 mila euro.

La certificazione antimafia si articola in due categorie:

- per gli atti e i contratti di rilevanza minore (lavori con importo inferiore alla cosiddetta soglia comunitaria) è sufficiente che le Camere di Commercio, industria e artigianato (in alcuni casi le Prefetture) rilascino una "comunicazione", con cui si accerta la sussistenza o meno delle situazioni ostative previste dall' art. 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575;
- per i contratti di rilevanza superiore, si deve ottenere una "informazione antimafia" con cui la Prefettura accerta l'insussistenza di elementi relativi a "tentativi di infiltrazione mafiosa nelle società o imprese interessate", come previsto dagli articoli 10 e 11 del D.P.R. n. 252 del 1998. È questa una misura di tipo preventivo, che prescinde dalla commissione di reati, ma che può avere conseguenze rilevanti, come l'esclusione dalla gara o la revoca del contratto stipulato²⁰².

Diversi osservatori e operatori del settore ritengono ormai superato l'utilizzo della certificazione antimafia e suggeriscono l'adozione di nuovi strumenti più incisivi per garantire il sistema dal rischio di infiltrazioni mafiose (si veda paragrafo: "Proposte e rimedi").

Sempre sul piano preventivo (e dunque prima dell'intervento dell'autorità giudiziaria) è consentito al Prefetto di inviare delle "informative" atipiche sul pericolo di

202) Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124 .

infiltrazione mafiosa (art. 10 D.P.R. n. 252 del 1998). In tal caso, viene lasciato all'ente appaltante il compito di valutare se gli elementi forniti siano sufficienti a configurare un pericolo e, dunque, decidere se e quali provvedimenti assumere²⁰³. L'istituto dell'informazione prefettizia (art. 4, Decreto Legislativo n. 490 del 1994) rappresenta una misura cautelare di polizia, preventiva e interdittiva, che si aggiunge alle misure di prevenzione antimafia, e prescinde dall'accertamento, in sede penale, di uno o più reati connessi all'associazione di tipo mafiosa. Secondo la giurisprudenza, non occorre né la prova dei fatti di reato, né la prova dell'effettiva infiltrazione mafiosa nell'impresa e nemmeno la prova dell'effettivo condizionamento da parte di soggetti mafiosi nelle scelte dell'impresa, essendo sufficiente il "tentativo di infiltrazione" avente lo scopo di condizionare le scelte dell'impresa, anche se tale scopo non si è realizzato. È sufficiente dunque che tali fatti abbiano carattere sintomatico ed indizianti del pericolo in senso oggettivo. Nel predisporre tali interventi il legislatore ha tenuto presente "le caratteristiche fattuali e sociologiche del fenomeno mafioso, che non necessariamente si concreta in fatti univocamente illeciti, potendo fermarsi alla soglia della intimidazione, della influenza e del condizionamento latente di attività economiche formalmente lecite"²⁰⁴.

Il "tentativo di infiltrazione mafiosa" dunque non rappresenta di per sé un reato, ma " tale formula – si afferma nel Rapporto *Italiadecide* – finisce, infatti, per comprendere situazioni molto differenti, più o meno gravi, lasciando all'impresa appaltante la decisione in merito alle conseguenze da adottare (per es. revocare i contratti). Ciò presta il fianco a ulteriori ricorsi di fronte al giudice amministrativo, con conseguente blocco dei cantieri"²⁰⁵.

Quando questi strumenti preventivi non danno risultati o vi sono comunque indizi sul condizionamento da parte della criminalità organizzata può giungere l'intervento del giudice penale con un'eventuale sospensione dei lavori.

6.4.2 Attestazione SOA e qualificazione dell'impresa

La qualificazione dell'operatore economico rappresenta la condizione necessaria per avviare ogni attività di contrattazione con i committenti pubblici.

Per quanto concerne i lavori pubblici, la qualificazione degli operatori economici viene effettuata da soggetti denominati SOA (Società Organismo di Attestazione). Invece, per l'affidamento di servizi e forniture la qualificazione è svolta dalla stazione appaltante. In sede di qualificazione l'operatore economico o l'impresa deve dimostrare il possesso di requisiti di idoneità, di capacità tecnica ed economica²⁰⁶.

203) Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 124.

204) Salvatore Cacace (a cura di), "Tutela antimafia e grandi opere. Contenzioso e giurisprudenza", marzo 2006, pag. 5, in www.giustizia-amministrativa.it

205) Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 125.

Per poter dunque accedere alla gara va superato il controllo delle stazioni appaltanti (in caso di servizi o forniture), o delle SOA (in caso di lavori pubblici). Come fa notare il Rapporto del CNEL: “Appare ovvio come una stazione appaltante o una SOA che compia attività di omissione di controlli sull’operatore economico consente un primo possibile varco per l’infiltrazione mafiosa”²⁰⁷.

Le SOA, fino a qualche anno fa, erano società private e dunque trattate come un’impresa privata, in caso di responsabilità in attività illecite. Tra le proposte formulate dalla Direzione Nazionale Antimafia e accolte dal legislatore con il II° decreto correttivo del nuovo Codice dei contratti pubblici (Decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 113) vi è il riconoscimento della natura pubblicistica delle SOA nell’esercizio dell’attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici, e dunque la punizione dei delitti di falso connessi al rilascio delle attestazioni da parte delle SOA²⁰⁸. La questione assume particolare rilevanza se si pensa che la Procura distrettuale di Ancona ha svolto investigazioni su una delle principali società operanti nel settore della certificazione. Sarebbero emersi collegamenti con elementi di primo piano di Cosa nostra. In particolare, le indagini sono state attivate successivamente all’individuazione di falsi certificati di esecuzione di lavori esibiti da imprese edili operanti in Sicilia, al fine di ottenere l’attestato di qualificazione e quindi partecipare ad appalti pubblici. “V’è il rischio concreto – si afferma nella relazione della DNA – che fenomeni di infiltrazione di rilevante entità per come svariate volte segnalate da questo Ufficio, abbiano a transitare attraverso il mercato delle false certificazioni in tema di imprese abilitate alla partecipazione alle gare d’appalto e l’indagine della DDA di Ancona si attesta proprio su tale delicato versante”²⁰⁹. Le modifiche intervenute tendono a tutelare il sistema di qualificazione dei lavori pubblici da SOA compiacenti a soggetti privi di capacità morali e tecniche.

Emergono tuttavia alcune criticità del sistema SOA. Nella relazione presentata recentemente dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici si parla di “profili preoccupanti sia per quanto riguarda la struttura organizzativa della SOA sia

206) Al fine di ottenere la qualificazione (con attestazione SOA o attraverso la stazione appaltante) è necessario dimostrare l’assenza di procedimenti in corso per l’applicazione di una delle misure di prevenzione (di cui all’art. 3 della legge n. 1423 del 1956) o di una causa ostativa (di cui all’art. 10 della legge n. 575 del 1965).

207) Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, 26 giugno 2008, pag. 13.

208) Secondo l’articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n.113 del 2007 (che modifica l’art. 40 comma 3 del Codice dei Contratti pubblici) : “Le SOA nell’esercizio dell’attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti dell’art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20. In caso di false attestazioni dalle stesse rilasciate si applicano gli articoli 476 e 479 del codice penale. Prima del rilascio delle attestazioni, le SOA verificano tutti i requisiti dell’impresa richiedente”.

209) Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2008, pag. 289.

per le regole che attualmente consentono agli operatori l'accesso al mercato"²¹⁰. La composizione azionaria delle SOA risulterebbe caratterizzata da "frequenti cessioni di azioni, dalla estrema parcellizzazione degli azionisti, e dalla presenza di soci privi dei redditi necessari alla sottoscrizione di azioni. A tali elementi, si aggiunge il perdurante utilizzo di promotori"²¹¹. Questi - secondo il Presidente Giampaolino - non risultano inquadrati nell'organico della SOA e ciò "consente di attribuire ad essi la responsabilità esclusiva delle frequenti e numerose falsificazioni di certificati"²¹². Vi è poi il fenomeno delle migrazioni di imprese con spostamenti da una SOA all'altra (ha riguardato circa 4.500 soggetti fino all'ottobre 2008) e le cessioni di azienda o di rami di azienda. Le cessioni verrebbero spesso utilizzate per consentire "la rigenerazione dei requisiti posseduti da imprese che, per esaurimento del ciclo di attività, per motivi fiscali, amministrativi o penali, risultino ormai fuori dal mercato, con la conseguente nascita di imprese prive di know-how aziendale, definibili quali "scatole vuote", che acquisiscono unicamente il diritto di utilizzare certificati di esecuzione lavori"²¹³.

6.4.3 Criticità

La permanenza di un grave tasso di inquinamento mafioso nel settore degli appalti - rilevato dagli investigatori e da diverse associazioni di categoria - fa ritenere che la certificazione antimafia non sia più in grado di contenere o arginare tale fenomeno.

È possibile - secondo il rapporto *Italiadecide* - che il "fallimento" della certificazione antimafia sia dovuto al controllo meramente formale svolto dalle Camere di Commercio. "È vero che tali certificazioni riguardano solo gli appalti di minore valore, ma questi ultimi costituiscono il numero maggiore: spesso l'opera viene realizzata da molti subappaltatori di dimensioni ridotte e se il sistema della certificazione antimafia è fallace, ciò può determinare la necessità di successivi interventi della magistratura penale, che naturalmente pregiudicheranno il normale andamento dei lavori"²¹⁴.

Le ricadute sul piano economico e sociale sono notevoli. Il malfunzionamento del sistema delle SOA, ad esempio, può consentire l'infiltrazione di imprese vicine a

210) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale 2008, Roma, giugno 2009, pag. 95.

211) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale, Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino, 25 giugno 2009, pag. 10.

212) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale, Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino, 25 giugno 2009, pagg. 10 e 11.

213) Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Relazione annuale, Presentazione del Presidente Luigi Giampaolino, 25 giugno 2009, pag. 11

214) Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, p. 124.

gruppi mafiosi, o determinare l'accesso alle gare di imprese sprovviste dei necessari requisiti (tecnici e patrimoniali) e dunque una mancata ultimazione dell'opera o una qualità scadente della stessa. Emerge, da alcune indagini, che imprese del Sud Italia si rivolgerebbero a SOA localizzate nel Centro Nord per conseguire attestazioni che altrimenti non avrebbero ottenuto.

Peraltro, una fitta serie di controlli formali, sebbene non risulti incisiva nell'adempimento delle finalità preposte, determina un considerevole aumento dei costi per la Pubblica Amministrazione.

6.5 IMPATTO CRIMINALE E RICADUTE SUL SISTEMA - TEMPI E COSTI

La realizzazione di importanti infrastrutture ha visto in questi anni diversi interventi della magistratura penale e amministrativa.

A determinare l'enorme ritardo nel completamento di opere pubbliche nel nostro Paese interviene una molteplicità di fattori (si rimanda al capitolo: "I costi e i tempi di realizzazione delle infrastrutture in Italia e in Europa", nel presente volume). Le inchieste e gli interventi della magistratura possono comportare un blocco dei lavori e il sequestro dei cantieri, con una serie di ricadute in termini di maggiori tempi per la realizzazione o ultimazione dell'opera (tenuto conto della lunghezza dei processi) e maggiori costi per la collettività. L'impatto della criminalità è notevole, se si tiene conto che la mancata realizzazione di infrastrutture è alla base del mancato sviluppo del Mezzogiorno.

Difficile dire in che misura tale impatto gravi su tempi e costi. Difficile reperire un dato, una cifra esatta su questo punto; ma le indagini giudiziarie ne danno ampia conferma.

L'ultima relazione della Direzione Nazionale Antimafia dà conto dell'esistenza di 27 ordinanze di custodia cautelare per reati di associazione mafiosa finalizzata all'estorsione, alla turbativa d'asta e all'illecita concorrenza, per il periodo compreso tra settembre 2007 e settembre 2008. Le persone arrestate nello stesso periodo per queste ipotesi di reato sono 846, oltre 300 quelle per cui è stato chiesto il rinvio a giudizio²¹⁵. Ovviamente occorre attendere lo svolgimento dei processi e le sentenze della magistratura.

Tra le cause dei ritardi e dell'aumento dei costi nella realizzazione di importanti opere pubbliche vi è un eccessivo ricorso alla giustizia amministrativa. Il contenzioso – secondo il rapporto dell'associazione *Italiadecide* – comporta una sospensione dei lavori solo nel 5% dei casi, ma concorre fortemente a causare un aumen-

215) Direzione Nazionale Antimafia, Relazione annuale, dicembre 2008; Claudia Fusani, "L'Antimafia: grandi opere rischio tangenti e spreco denaro", *l'Unità*, 9 marzo 2009.

to dei costi e dei tempi di realizzazione dell'opera (vi può essere infatti l'annullamento del contratto e la riapertura della procedura per l'aggiudicazione). Le controversie riguardano soprattutto gli appalti di maggior valore e in particolar modo i lavori per le infrastrutture di trasporto e le ferrovie²¹⁶. “Nelle opere soggette a ricorso i costi, come si desume da un'analisi sul contenzioso arbitrale, aumentano di circa il 30% rispetto al previsto. La durata, invece aumenta del 96% rispetto a quella stabilita nel Capitolato speciale d'appalto”²¹⁷.

Stante la difficoltà di pervenire a un dato preciso che misuri l'impatto criminale nella realizzazione delle infrastrutture, si ritiene utile far riferimento ad alcuni studi e ricerche che affrontano i temi del mancato sviluppo delle imprese del Mezzogiorno, fornendo dati sull'estorsione e sui vari sistemi di aggressione mafiosa. Si potrà così avere una stima dei costi - che è bene ribadire, ricadono sulla collettività - derivanti dalla presenza mafiosa.

Seconda una ricerca condotta dal CENSIS e promossa dalla Fondazione BNC nel 2003, la mancata crescita del valore aggiunto delle imprese meridionali a causa della presenza della criminalità organizzata, è valutabile in 7,5 miliardi di euro all'anno, pari al 2,7% del PIL del Mezzogiorno rilevato nel 2001²¹⁸. La ricerca si basa su un campione di 763 imprese operanti nel Mezzogiorno fino a 250 addetti. Si stima che, se nei 20 anni (dal 1981 al 2001) il tasso di “zavorramento mafioso” non avesse inciso così negativamente sull'andamento della produzione, il PIL pro-capite del Mezzogiorno avrebbe raggiunto quello del Nord. I settori maggiormente colpiti dalla mancata crescita a causa di un “contesto insicuro” sono soprattutto l'edile e il manifatturiero. Nello studio si precisa come le informazioni raccolte possono non essere sufficienti a definire con scientificità quale sia la mancata crescita del sistema produttivo meridionale causata dalla presenza della criminalità organizzata. Tuttavia, i dati emersi dalla ricerca possono costituire “una base di partenza per un ragionamento approfondito sulle perdite sociali ed economiche che vaste aree del Mezzogiorno sono costrette a subire”²¹⁹.

Vi sono costi per la mancata crescita delle imprese legali (con interi territori privati da uno sviluppo sano), e i cosiddetti “costi della paura”, quelli che le imprese devono affrontare per dotarsi di sistemi di sicurezza, distraendo risorse altrimenti utilizzabili (le spese ammontano a non meno di 4,3 miliardi di euro, il 3,1% del

216) Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 107.

217) Fabrizio Patti, “Grandi opere a rischio contenzioso”, Il Sole 24 ORE, 5 gennaio 2009; Italiadecide, Rapporto 2009, Relazioni dei gruppi di ricerca, pag. 107.

218) CENSIS, BNC, “Impresa e criminalità nel Mezzogiorno. Meccanismi illegali di distorsione della concorrenza”, Editore Gangemi, Roma, 2003.

219) CENSIS, BNC, “Impresa e criminalità nel Mezzogiorno. Meccanismi illegali di distorsione della concorrenza”, Editore Gangemi, Roma, 2003, pag. 57).

valore aggiunto del Mezzogiorno nel 2001). Ancora una volta, il settore edile e quello del commercio appaiono i più esposti ad attacchi criminali e manifestano un forte senso di insicurezza²²⁰. Un dato che fa riflettere: la forte denuncia di un contesto insicuro da parte di imprese situate in Campania e Puglia, e il basso livello di denuncia di atti criminali emerso tra gli imprenditori siciliani e calabresi (paura o assuefazione ai fenomeni criminali?). Per il 78% degli imprenditori calabresi e per il 51,5% di quelli siciliani le attività criminali sul territorio sono “rare”. Colpisce poi un altro dato: quasi il 70% degli imprenditori intervistati afferma di subire nel Mezzogiorno troppi condizionamenti esterni, tanto da non sentirsi liberi nell’assumere proprie decisioni (il senso di condizionamento è avvertito con percentuali più elevate in Campania e in Sicilia)²²¹.

Più recentemente, la Fondazione Chinnici, ha realizzato un attento studio sui “costi dell’illegalità” e sul racket delle estorsioni. L’analisi è circoscritta alla sola Sicilia. Il costo annuo delle estorsioni nella regione ammonterebbe a non meno di un miliardo di euro, cifra pari all’1,3% del prodotto lordo regionale 2006. Un dato rilevante, tenuto conto che si tratta di una cifra parziale, in quanto limitata, sotto l’aspetto estorsivo, al solo valore sottratto in denaro alle imprese. Lo studio analizza le diverse pratiche estorsive e le caratteristiche assunte nelle diverse Province siciliane, a seconda dei settori economici e dei gruppi criminali operanti. La ricerca è basata su 2.286 imprese con sede in Sicilia. Di queste, 646 hanno pagato il pizzo con frequenza regolare, mentre altre 333 imprese hanno ricevuto richieste “una tantum” da parte degli estorsori, per un valore medio di circa 25.000 euro²²². Tra i settori più penalizzati risultano le costruzioni, il commercio e i pubblici esercizi. Emerge un dato riguardante Messina e il trattamento subito dalle imprese nella richiesta del pizzo. Nella zona dello Stretto la media del pizzo nel settore delle costruzioni è di ben 2.537 euro, mentre a Palermo è di 1.348 euro e a Catania 1.353 euro²²³. Questo viene spiegato con la maggiore concentrazione nella provincia messinese di opere pubbliche connesse all’asse autostradale e ferroviario.

Lo studio distingue le seguenti categorie di costo:

- costi di anticipazione del crimine estorsivo (spese di assicurazione, spese di sicurezza, spese di monitoraggio delle forze dell’ordine);

220) CENSIS, BNC, “Impresa e criminalità nel Mezzogiorno. Meccanismi illegali di distorsione della concorrenza”, Editore Gangemi, Roma, 2003, pag. 66.

221) CENSIS, BNC, “Impresa e criminalità nel Mezzogiorno. Meccanismi illegali di distorsione della concorrenza”, Editore Gangemi, Roma, 2003, pag. 36.

222) Fondazione Rocco Chinnici, “I costi dell’illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia”, Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008, pag. 119.

223) Fondazione Rocco Chinnici, “I costi dell’illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia”, Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008, pag. 124.

- costi in conseguenza del crimine (estorsione, mancato guadagno, danni morali e fisici);
- costi in risposta del crimine estorsivo (spese per le azioni di contrasto alla criminalità, spese per le attività inquirenti e giudicanti, spese per l'esecuzione delle pene dei colpevoli)²²⁴.

Di particolare interesse i saggi che trattano il fenomeno dell' "estorsione-tangente". "Non è sempre agevole distinguere fin dove operi la diretta coercizione e dove invece abbia inizio una pur distorta collaborazione spontanea della vittima"²²⁵. L'imprenditore effettua la prestazione economica richiesta dall'organizzazione mafiosa, non perché soggiace ad uno stato di intimidazione, ma in vista dei molteplici vantaggi che può ricavarne. Questo si attua mediante la cosiddetta "messa a posto", una prassi diffusa che vede la collaborazione della vittima e che precede e anticipa la richiesta estorsiva. Difficile dire dove finisce l'imposizione mafiosa e dove comincia il coinvolgimento nelle attività mafiose. L'"estorsione tangente" – si sottolinea nello studio – è la linea di confine tra l'intimidazione e la contiguità. La condotta dell'imprenditore assume contorni incerti, sfumati e talvolta può concretizzarsi in forme di connivenza o contiguità con le organizzazioni criminali. Dal punto di vista penale, occorre domandarsi – sottolineano gli autori – se tali condotte possano venire sanzionate, anche attraverso il concorso esterno a carico dell'imprenditore. La questione appare complessa per le problematiche connesse a tale ipotesi incriminatrice²²⁶.

La potenza finanziaria e la grande liquidità di denaro nelle mani delle organizzazioni mafiose viene messa in evidenza con forza nell'ultimo rapporto di SOS Impresa. Con un fatturato di 130 miliardi di euro e un utile che sfiora i 70 miliardi la "Mafia S.p.A." minaccia l'economia del Paese. Secondo il rapporto, il solo ramo commerciale della criminalità mafiosa e non, che incide direttamente sul mondo dell'impresa, ha ampiamente superato i 92 miliardi di euro, una cifra intorno al 6% del PIL nazionale. "Ogni giorno una massa enorme di denaro passa dalle tasche dei commercianti e degli imprenditori italiani a quelle dei mafiosi, qualcosa come 250 milioni di euro al giorno"²²⁷. Il rapporto conferma come l'edilizia,

224) Fondazione Rocco Chinnici, "costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia", Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008, pag.114.

225) Fondazione Rocco Chinnici, "costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia", Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008, pag. 217.

226) Si vedano i saggi di Francesco Messineo (pag 217 e ss), e Licia Siracusa (pag. 253 e ss,) in Fondazione Rocco Chinnici, op. cit.

227) SOS Impresa, Confesercenti, Undicesimo rapporto, "Le mani della criminalità sulle imprese", Roma, novembre 2008, pag. 3.

in tutte le sue fasi, sia il settore nel quale si concentrano gli interessi mafiosi. A seguire, il settore delle attività commerciali e della ristorazione, l'autotrasporto, l'industria del divertimento. Nel Rapporto viene analizzato il peso crescente della "mafia imprenditrice", ormai presente in ogni comparto economico e finanziario del Paese. Si evidenzia, inoltre, il diffondersi, tra alcuni imprenditori, di una "doppia morale" secondo la quale "ci si mostra ligi alle regole dello Stato e del mercato quando si opera al centro-nord Italia, e con molta disinvoltura ci si adegua alle regole mafiose se si hanno interessi nel sud Italia"²²⁸.

C'è da dire che quanto emerge nei vari studi è solo la punta dell'iceberg. Le estorsioni, ad esempio, rappresentano la parte emersa di un reato che difficilmente viene a galla in tutta la sua portata. Vi è il "numero oscuro" e cioè la percentuale dei delitti non denunciati rispetto al totale dei delitti subiti²²⁹. L'ampiezza dei fenomeni è dunque maggiore di quanto emerge, e nella valutazione degli stessi occorre tener conto dell'esistenza di quella "cifra oscura", quella parte di reati che rimane ignota agli inquirenti, e non può essere oggetto di conoscenza anche per gli studiosi.

In vaste aree del Mezzogiorno il confine tra economia legale ed economia criminale o mafiosa appare molto sottile, non è così netto, assume contorni incerti e sfumati. In queste realtà i tratti distintivi tra il volere ed il subire, tra la libera scelta e l'essere costretti spesso diventano impercettibili. Alcune condotte oscillano tra l'essere "vittima" o l'essere "complice".

L'impressione che se ne ricava è che "l'agire mafioso" sia talvolta recepito, "interiorizzato", e metabolizzato a tal punto, anche da soggetti esterni alle organizzazioni mafiose, da non percepirne la gravità.

Il rischio è che si possa giungere a considerare l'estorsione, ad esempio, come un male con cui si può "convivere", poiché arreca un danno sopportabile, rispetto a quello che potrebbe comportare un'eventuale denuncia o rispetto a quelli che sono i propri interessi in gioco. Tale considerazione trova conferma nel fatto che la stessa estorsione viene oggi denominata con accezioni più neutre: "costo sicurezza", "tassa ambientale", finendo per essere considerata da molti imprenditori come un qualsiasi altro "costo d'impresa".

228) SOS Impresa, Confesercenti, Undicesimo rapporto, "Le mani della criminalità sulle imprese", Roma, novembre 2008, pag. 3.

229) Fondazione Rocco Chinnici, I costi dell'illegalità. Mafia ed estorsioni in Sicilia, Antonio La Spina (a cura di), il Mulino, Bologna, 2008, pag. 117.

6.6 PROPOSTE E RIMEDI

Questa parte conclusiva non ha la pretesa di racchiudere tutto il novero di proposte e rimedi per ostacolare l'infiltrazione mafiosa negli appalti. Nel corso di questi anni il legislatore è intervenuto più volte con l'inserimento di norme che si sono rivelate efficaci, ma talvolta hanno finito per creare nuovi varchi per l'infiltrazione mafiosa.

Di positivo impatto potrebbero rivelarsi le norme antimafia inserite nel cosiddetto "pacchetto sicurezza", approvato recentemente dal Parlamento (Legge 15 luglio 2009, n. 94). In particolare, per l'argomento qui trattato, le norme che prevedono per i Prefetti poteri di accesso e accertamenti nei cantieri, avvalendosi dei gruppi interforze, e quelle che introducono l'obbligo di esclusione dalle gare di appalto per gli imprenditori o coloro che, essendo stati vittime di concussione o estorsione, non abbiano denunciato i fatti all'autorità giudiziaria. Viene così ampliata la platea di soggetti che possono essere esclusi dalla partecipazione alle gare di appalto e stabilito un principio importante: il valore della denuncia contro l'omertà, di cui si avvale l'agire mafioso per consolidare potere e impunità.

Gli interventi legislativi o il varo di nuove norme in una materia di per sé complessa, certo non sono sufficienti a risolvere il problema, tuttavia possono portare a una "riduzione del danno" che le organizzazioni criminali arrecano al Paese.

Sulla base di quanto sinora trattato, e tenuto conto delle criticità emerse rispetto a taluni aspetti, ci limitiamo a raccogliere alcune proposte²³⁰.

La certificazione antimafia e il sistema delle SOA – come abbiamo visto - mostrano punti di criticità e non appaiono più sufficienti a garantire il sistema dal rischio di infiltrazioni mafiose.

In particolare, la certificazione antimafia, non assicura che, ad esempio, l'impresa sia "sana", non compromessa dal punto di vista criminale. Tenuto conto che i rischi di infiltrazione mafiosa negli appalti arrivano dal territorio, diversi operatori del settore ritengono necessaria l'introduzione di altri strumenti che consentano di sapere "con certezza" su quali ditte poter contare sul territorio per la realizzazione di un'opera pubblica.

L'associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE) propone da tempo di istituire un "Albo" da affidare alle Prefetture al quale andrebbero iscritte le imprese e

230) Sul punto, si veda la Relazione conclusiva presentata nella scorsa legislatura dalla Commissione parlamentare antimafia che ha indicato una serie di proposte utili a contrastare l'infiltrazione mafiosa nel ciclo degli appalti, pag. 33 e seguenti.

231) Valeria Uva, "Un albo più efficace del certificato", *Il sole 24 ORE*, 15 febbraio 2008; Vincenzo Bonifati, Presidente Comitato Mezzogiorno ANCE, "I tentativi di infiltrazione mafiosa, le informazioni tipiche e quelle atipiche: il punto della situazione e le prospettive", Roma, 10 luglio 2008, in www.igitalia.it

quei soggetti operanti nelle attività a rischio di inquinamento mafioso. Su tali soggetti i Prefetti dovrebbero svolgere controlli periodici e sistematici²³¹.

Esponenti delle istituzioni e della magistratura rilanciano la necessità di realizzare un “patto tra imprese e istituzioni”. In questa direzione va l’accordo firmato il 20 maggio 2009 dal Procuratore Nazionale Antimafia e dal presidente dell’ANCE, Paolo Bozzetti, dopo aver concordato una serie di azioni e modalità di intervento a tutela delle imprese dalla criminalità organizzata, quali:

- costituire presso le Prefetture elenchi di fornitori cui possono rivolgersi le imprese esecutrici;
- definire schede in grado di garantire la tracciabilità dei pagamenti con riguardo ai lavori pubblici;
- prevedere la registrazione dei numeri di targa degli automezzi adibiti al trasporto dei materiali per l’attività dei cantieri;
- definire criteri omogenei per il cartellino degli addetti presenti nei cantieri²³².

La Direzione Nazionale Antimafia ha proposto una riforma con la creazione di una White list cioè un elenco di imprese, società, fornitori e prestatori di servizi che, sottoponendosi ad obblighi di trasparenza e di cooperazione con gli organi investigativi, potrebbero ritenersi esentate dai controlli antimafia. Sono previste una serie di prescrizioni per le imprese iscritte alla White list, quali: tracciabilità finanziaria dell’appalto, conto unico, obbligo di denuncia di intimidazioni e richieste estorsive, trasparenza nell’assunzione del personale. La proposta della DNA affianca agli obblighi, la previsione di sanzioni (penali e amministrative) in caso di inosservanza o di dichiarazioni non veritiere. La Pubblica amministrazione dovrebbe attingere da questa White list i nominativi delle imprese per l’esecuzione delle grandi opere pubbliche (si veda sul punto l’intervista al Procuratore nazionale antimafia Piero Grasso, in allegato).

La riduzione del numero delle stazioni appaltanti è un altro degli interventi da tempo richiesto per limitare i rischi di infiltrazione criminale. L’elevato numero (attualmente circa 18.000) costituisce un elemento di debolezza del sistema: il concentrazione in strutture più ampie, a livello provinciale o regionale, avrebbe l’effetto di scongiurare i rischi di condizionamenti locali e consentire una migliore lettura dei dati a fini decisionali. Si ritiene auspicabile una razionalizzazione delle stazioni appaltanti con la concentrazione delle gare di appalto in una stazione unica, almeno a livello provinciale. La Calabria ha istituito a livello regionale la Stazione Unica Appaltante (SUA) con legge regionale del 7 dicembre 2007, n. 26. Il testo legislativo recepisce aspetti rilevanti, tra cui: la tracciabilità bancaria e contabile con-

232) Comunicato stampa ANCE, 20 maggio 2009, in www.ance.it

nesse all'esecuzione di contratti e subcontratti; l'inserimento negli schemi di bando delle gare pubbliche di una clausola che prevede l'obbligo per l'aggiudicatario e per i subcontraenti di segnalazione all'autorità giudiziaria di tutti i fatti di reato di cui risultano parte offesa. L'auspicio è che altre Regioni o singole Province possano seguirne l'esempio.

Un ruolo rilevante possono rivestirlo a livello locale i "Protocolli di legalità", esperienze adottate in alcune Province italiane. Occorre favorirne la diffusione. Con una serie di impegni assunti da diversi soggetti: amministrazioni pubbliche (in qualità di stazioni appaltanti), organizzazioni sindacali, associazioni imprenditoriali e di categoria, tali protocolli si sono rivelati strumenti utili, forme di tutela alternativa, per conseguire obiettivi di legalità e sicurezza. Va tuttavia rilevato, che non sempre alla sottoscrizione degli impegni sono seguiti comportamenti "coerenti ed efficaci"²³³. Sarebbe opportuno, prevedere una cornice normativa che vincoli e responsabilizzi i vari soggetti in relazione agli impegni assunti²³⁴.

Occorrono, più in generale, controlli incisivi ed effettivi e prassi incentrate sulla trasparenza e sulla responsabilità da parte dei vari soggetti interessati (soprattutto della Pubblica Amministrazione), per contrastare la penetrazione mafiosa e creare contesti in cui le imprese possano ritrovarsi ad operare in condizioni di sicurezza. Le azioni che uno studio del CNEL ritiene utile proporre sono due: "una rivolta alla promozione di una cultura e prassi della trasparenza dal basso, tesa ad impegnare le amministrazioni locali e gli operatori. L'altra rivolta a creare condizioni coerenti di una trasparenza dall'alto, tesa ad impegnare alcuni organismi nazionali a semplificare, coordinare e mirare i sistemi informativi attinenti al ciclo dei contratti pubblici"²³⁵. L'obiettivo è quello di garantire un'adeguata circolarità delle informazioni, dal basso verso l'alto e viceversa, presupposto fondamentale per

233) Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, "Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico", 26 giugno 2008, pag. 61.

234) Sul punto, Corrado Lembo afferma: "L'impiego di tale strumento (n.d.r.: Protocollo di legalità), astrattamente idoneo a coinvolgere nello sviluppo socio-economico di una determinata area tutti i soggetti interessati, istituzioni e società civile, non ha sortito l'effetto desiderato, non soltanto per la mancanza di una specifica cornice normativa o convenzionale in grado di definirne puntualmente i contenuti, gli obiettivi, le modalità e i tempi di attuazione, ma anche per la conaturata tendenza alla deresponsabilizzazione da parte degli stessi soggetti interessati, rivelatisi molto spesso incapaci di elaborare concretamente una comune strategia per la sicurezza del territorio". Consiglio Superiore della Magistratura, Incontro di studio, "Appalti di opere pubbliche ed infiltrazioni mafiose: analisi di protocolli investigativi", relatore: Corrado Lembo, sostituto procuratore nazionale antimafia, Roma, 21-23 maggio 2007, pagg. 21-22, in www.altalex.com

235) Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Osservatorio socio-economico sulla criminalità, "Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico", 26 giugno 2008, pag. 60. Nel rapporto viene spiegato ampiamente come le prassi di trasparenza dal basso (pag. 60 e ss) e trasparenza dall'alto (pag. 69 e ss) dovrebbero realizzarsi.

costruire pilastri di conoscenza utili nelle varie fasi e nei vari contesti (locali e nazionali) a prevenire rischi di condizionamento mafioso.

Importante è poi il ruolo che hanno svolto e continuano a svolgere le associazioni antirackett a tutela e sostegno degli imprenditori che denunciano. Come decisiva, dopo anni di silente “prudenza”, è la nuova svolta, di grande valore etico, impressa dai vertici di Confindustria in Sicilia, con la decisione di espellere dall’associazione gli imprenditori che pagano il pizzo. Non a caso definita da Tano Grasso “una rivoluzione copernicana”.

L’aspetto fin qui trattato, ovvero le infiltrazioni mafiose nella realizzazione delle infrastrutture, seppure rilevante per le ricadute che comporta, è solo uno degli aspetti di un problema più ampio: l’esistenza delle mafie nel nostro Paese. Da qui l’esigenza di politiche e azioni mirate a coniugare insieme sviluppo e legalità, garantire giustizia e sicurezza, aspetti strettamente connessi. Permane dunque una “questione meridionale”, recentemente tornata alla ribalta, che deve diventare una “questione nazionale” affinché l’Italia non continui a viaggiare “a due velocità”. Lo Stato, le istituzioni e la politica sono chiamate, per la loro parte, a mettere in atto nuovi percorsi.



INTERVISTA AL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA DOTT. PIERO GRASSO

di Giovanna Montanaro
realizzata a Roma il 15 luglio 2009

Domanda: *Il nostro Paese registra un forte gap infrastrutturale, tanto da essere collocato al 59° posto nel comparto delle infrastrutture, nella classifica del World Economic Forum comprendente 131 Paesi. Ci sono poi forti differenze tra Nord e Sud Italia, dove si registra un forte ritardo nella realizzazione di infrastrutture, ritardo che va poi a pesare sul mancato sviluppo del Mezzogiorno. Le chiedo: quanto incide il condizionamento delle organizzazioni criminali nella realizzazione delle infrastrutture? È un problema che riguarda solo il Sud o tocca l'intero sistema Paese?*

Risposta: Una stima precisa sull'incidenza, in percentuale, è difficile farla perché non si conoscono tutte quante le situazioni che producono appunto queste infiltrazioni. Si conoscono solo quelle che vengono fuori dalle indagini. Quindi non possiamo partire da dati certi, ci sono parecchi studi in proposito del Censis e del Cnel che cercano di quantificare questo fenomeno. Si parla di "palla al piede" del Sud rispetto allo sviluppo. Secondo l'indagine realizzata dal Censis nel 2003, la mancata crescita dell'impresa è del 5,4 %. Applicando questa percentuale al fatturato delle imprese meridionali fino a 250 addetti, si arriva a una cifra pari a 7,5 miliardi di euro all'anno, il 2,7 % del Pil del Mezzogiorno. Calcoli fatti da Confindustria Sicilia parlano poi di un decremento dello sviluppo industriale nella regione di parecchi punti percentuale. Il reddito pro capite ha subito in Sicilia, a cavallo di due programmazioni dei fondi comunitari (1994/99 e

2000/06), una marcata diminuzione. Mentre altre Regioni d'Europa, partite da condizioni analoghe di svantaggio, sono state capaci in tali periodi di coprire i loro gap ed allinearsi alla media dei Paesi europei, la Sicilia non è riuscita a concretizzare una strategia di crescita, nonostante la disponibilità di risorse finanziarie spesso maggiori. Nel 1995 il Pil pro capite della Sicilia era pari al 67,8% della media dei Paesi dell'Unione Europea; dieci anni dopo, nel 2005 è sceso al 59,8%. Fonte è la Banca d'Italia, su dati Eurostat. Si accresce così il divario fra la regione, il nord Italia e il resto d'Europa. Ecco, questi sono alcuni dati da cui si può partire. Non c'è dubbio che sono quantità enormi e che il condizionamento mafioso è una realtà che va a incidere pesantemente.

Domanda: *Nella realizzazione delle infrastrutture o opere pubbliche al Nord, il sistema funziona nello stesso modo, ci sono delle differenze?*

Risposta: Il discorso sull'infiltrazione della criminalità organizzata ci porta a distinguere tra imprese che cercano di avvantaggiarsi di certe situazioni e imprese di tipo mafioso. C'è l'impresa illegale e l'impresa mafiosa. Anzi, partiamo da un'impresa completamente legale, poi abbiamo un'impresa che ha degli aspetti di illegalità senza essere necessariamente mafiosa e infine un'impresa mafiosa. Bisogna fare delle differenze perché l'impresa illegale, per esempio, può essere illegale solo per una parte, sfrutta il lavoro nero, non mette in regola i

lavoratori e si avvantaggia di questo profitto, rispetto all'impresa legale. C'è poi l'impresa mafiosa che non solo ha questo vantaggio ma in più ha anche i capitali illeciti e dunque a costo zero, non ha problemi sindacali all'interno perché li risolve l'organizzazione di cui fa parte, impone i prezzi ai fornitori, favorisce tutto un sistema di forniture o di subappalti.

Aumentando la conoscenza, attraverso le indagini, dei collegamenti tra soggetti mafiosi e loro prestanomi, c'è la tendenza a spostarsi dai luoghi di originaria e tradizionale presenza verso altre parti d'Italia, e quindi verso il Centro e verso il Nord. Si è talvolta accertato che imprese del Sud si sono aggiudicate appalti pubblici per grosse infrastrutture nel Centro-Nord, mentre di converso imprese del Nord risultavano aggiudicatrici di lavori pubblici al Sud. Poiché i mezzi e i lavoratori impiegati risultavano provenienti dal territorio ove veniva effettuata l'opera, si è materializzata l'ipotesi che ci fossero accordi tra imprese per scambiarsi solo formalmente i contratti di appalto, naturalmente per eludere le indagini. Per scoprire tutto questo puoi fare solo un'indagine sul cantiere e su tutti i lavoratori, se sono messi in regola, sulla ditta di appartenenza, su chi paga i contributi. È un'indagine complessa che non puoi fare su tutto il territorio nazionale.

Fenomeno diverso è - come dicevo - quello dello spostamento di tante imprese dal Sud al Nord, in contesti dove si può lavorare con maggiore tranquillità, ai fini appunto della pressione investigativa. Esistono delle basi logistiche di appoggio, per esempio,

della 'ndrangheta nel Lombardo-Veneto e in Piemonte, così come i Casalesi in Emilia. Diciamo che tutte le criminalità del Sud hanno dei punti di appoggio logistici che favoriscono questa presenza e questa possibilità di entrare nel mercato degli appalti pubblici per la realizzazione di infrastrutture al Nord. Adesso c'è anche il problema per esempio dell'Expo 2015...

Domanda: *Ecco, un evento di questa portata...*

Risposta: Fa sorgere subito un certo interesse. Il concetto è che dove ci sono soldi, dove ci sono opere da realizzare, lì si concentrano tutti gli appetiti del mercato legale, di quello illegale e di quello anche mafioso. Il problema è riuscire a distinguere in questo contesto, con le difficoltà poi di trovare prove, responsabilità e quant'altro sotto il profilo processuale penale.

Quindi al Nord non c'è dubbio che c'è sempre di più infiltrazione mafiosa nel sistema degli appalti. Questa mafia cosiddetta "degli affari" che spara di meno ma vuole guadagnare di più, che vuole restare tranquilla trova sempre di più in contesti "sereni" dove non viene subito additata come criminale, una maggiore possibilità di infiltrarsi. Questo è un dato di fatto, difficile è poi scoprire l'infiltrazione e ancora più difficile è riuscire a trovare le responsabilità con un reato di tipo o mafioso o con un reato di turbata libertà degli incanti. Non dimentichiamo che l'attività di indagine interviene quando c'è già un reato, quindi, in una fase patologica, mentre

secondo me il problema bisogna risolverlo a monte, a livello preventivo.

Domanda: *Poi torneremo su questo. Per quanto riguarda invece l'intervento del giudice penale – che come diceva lei arriva quando il reato è stato già consumato - e la sospensione dei lavori, quali potrebbero essere le ricadute in termini di aumento di costi e tempi nella realizzazione di un'opera? Intanto, che cosa succede nel momento in cui viene sequestrato un cantiere, perché i tempi della giustizia sono lunghi...*

Risposta: lo vorrei andare a monte e tracciare il quadro. Vorrei percorrere l'ipotesi che una grande impresa del Nord, specializzata in grosse infrastrutture, si aggiudichi un appalto al Sud. Purtroppo dalle nostre indagini viene fuori che la prima cosa che fa, prima ancora di aprire un cantiere, è quella di mandare un suo emissario per prendere contatti con il territorio e assicurarsi le garanzie di poter tranquillamente aprire il cantiere e iniziare i lavori. Questa attività è grandemente perniciosa per tutto il sistema perché se una grossa impresa, magari multinazionale, che ha appalti, contratti e forniture in tutto il mondo, agisce così, non può che legittimare il sistema illecito-mafioso. Quel sistema che regge al Sud tutte le aggiudicazioni degli appalti e quindi tutti i lavori sulle infrastrutture. Se una multinazionale già si fa avanti per trovare una soluzione di protezione del cantiere, se poi deve cedere alle richieste di assunzione di personale locale, cosa che avviene, se accetta tutte le forniture imposte

anche a prezzi maggiorati, se poi accetta anche quel marchingegno di far passare il nolo a caldo per nolo a freddo ed eludere i controlli, facendo lavorare le imprese raccomandate dalla mafia locale - anche perché il concetto è "il territorio è nostro e dobbiamo lavorarci noi" - ecco che tu, impresa del Nord, legittimi questo sistema che soffoca il mercato. Una piccola impresa non potrebbe mai affrontare il rischio di avere i pochi mezzi a disposizione, una pala meccanica o un camion, distrutti da un'eventuale attentato dinamitardo; non può rischiare di perdere quello che è l'unico mezzo che ha per lavorare. Mentre una grossa impresa multinazionale può opporsi con la sua forza e la sua potenza economica, con i suoi rapporti e le sue relazioni con le autorità amministrative locali o nazionali, e rifiutare il sistema. Allora, se non si parte dalle grosse imprese, è difficile che le piccole possano coraggiosamente alzare la testa e fare una sorta di rivoluzione che, prima è culturale, e poi deve essere globale per poter contrastare questo sistema.

Domanda: *Mi scusi Procuratore, proprio su questo punto, lei dice: "è difficile per una piccola impresa mettere a rischio l'unico mezzo che ha...". Ma una multinazionale, una grossa impresa, che magari non ha da realizzare quella sola infrastruttura al Sud, ma è in ballo per la costruzione di altre opere, e che non ha certo il problema di reperire capitali per sopravvivere perché può orientarsi anche altrove, come può stringere determinati rapporti o scendere,*

per così dire, a patti con un certo sistema illegale-mafioso, alterando così la libera concorrenza e penalizzando le imprese sane?

Risposta: lo penso che l'impresa valuta tutto in termini di costi e profitti. Mette un "costo aggiuntivo" nell'opera, fa le sue valutazioni e se spunta il profitto da tutto questo, reputa valida l'esecuzione dell'opera o anche il fatto di aggiudicarsi l'opera per poi farla realizzare magari ad altri. C'è da dire che quando sono necessarie grosse tecnologie le imprese del Sud spesso non sono nelle condizioni di eseguire i lavori, ma poi tutto il resto lo possono fare: dal ciclo del cemento, agli inerti, gli scavi, opere in muratura, forniture e impianti.

***Domanda:** Tornando a quanto le chiedeva: perché una società o un'impresa importate mette a rischio la sua "rispettabilità", cioè si è abbassata la soglia della moralità, dell'eticità?*

Risposta: L'etica nell'economia è un discorso molto difficile, il dio del profitto è quello che comanda. Un capitano d'industria, un grosso manager cerca di ottenere un risultato anche attraverso lo sfruttamento di attività o mezzi, magari non qualificabili come "mafiosi", ma certamente illegali, illeciti, cerca di approfittarsi della situazione, di godere di privilegi e favori, di trovare scorciatoie che possano far realizzare, nei tempi previsti il lavoro, l'opera. Forse noi non ci rendiamo conto che per un imprenditore uno dei fattori più importanti è il tempo.

Invece, per esempio, per la mafia il tempo non ha questo valore, nel senso che le cose possono farle andare avanti per lungo tempo, basti pensare alle vendette consumate dopo decenni. Un imprenditore raccoglie i suoi mezzi, i suoi uomini, per realizzare un'opera e prevede di farla in un certo periodo di tempo. Se non riesce a farlo nei due anni previsti e poi ha un'altra commessa o un altro appalto e deve quindi organizzare la sua capacità lavorativa per un'altra cosa su cui si è impegnato contrattualmente, beh questo fa saltare l'impresa perché, appunto, il tempo è importante. In questo discorso non bisogna trascurare il problema dei rapporti con la Pubblica Amministrazione. Mentre il rapporto con la criminalità può essere risolto, come abbiamo detto, con una percentuale pagata, con le forniture o con l'assunzione di operai, poi c'è il rapporto con la Pubblica Amministrazione con tutte le fasi dei vari passaggi prima di aggiudicarsi l'appalto pubblico, passaggi che possono essere accelerati o rallentati. Questo comporta una spesa maggiore o minore per l'imprenditore perché se io prevedo di realizzare in un certo anno una certa opera e poi invece quando sono pronto per farla, perché così mi è stato assicurato, salta tutto perché non viene firmato un decreto, perché l'aggiudicazione ritarda, perché c'è un ricorso, allora sono problemi seri: rispettare i tempi è importante.

***Domanda:** Riguardo alla domanda fatta prima sul sequestro penale: cosa accade nel momento in cui interviene il giudice*

penale e magari viene sequestrato un cantiere?

Risposta: Il sequestro penale può intervenire quando vi è un'indagine in corso e c'è quindi qualcosa da accertare per cui si deve bloccare la situazione per consentire l'accertamento. Questo produce un danno assolutamente imprevisto ed imprevedibile all'imprenditore che si trova tanti capitali impiegati sfumare perché non potrà più concludere i lavori, probabilmente non sarà pagato per quello che ha fatto, l'opera non sarà realizzata. L'indagine poi va molto per le lunghe, purtroppo, perché la nostra giustizia ha tempi lunghi e se poi bisogna aspettare i tempi del dibattimento e poi i tempi dell'appello o i tempi del ricorso per Cassazione per risolvere il problema, diciamo che veramente può dire addio a tutti i soldi investiti in quell'opera. Quindi, Pubblica Amministrazione, criminalità, magistratura, sono i tre soggetti di cui maggiormente l'imprenditore ha paura. Ne ha paura perché gli comportano una perdita secca, soprattutto il sequestro che gli blocca i lavori. La sospensione fatta dal giudice penale o dalla Procura della Repubblica ha dunque un'incidenza notevole sulla realizzazione dell'opera.

Domanda: *Il Presidente del Comitato Mezzogiorno dell'ANCE ha affermato: "Si è demandato alle imprese il compito di affrontare l'illegalità presente sul territorio nella speranza che potesse servire ad arginarne gli effetti. Non c'è dubbio che le imprese abbiano una responsabilità altissi-*

ma, ma altrettanto alta dev'essere quella delle autorità preposte al presidio del territorio". Allora, cosa pensa di quest'affermazione? Insomma, la svolta importante è avvenuta nel 2007, con la decisione di Confindustria Sicilia di espellere dall'associazione chi paga il pizzo. Il rispetto delle leggi è in fondo quello che si chiede all'imprenditore.

Risposta: Se l'imprenditore fosse sicuro del rispetto delle leggi da parte di tutti i suoi concorrenti allora il discorso forse potrebbe andar bene. Il problema è che ci sono alcuni disponibili a rispettare le leggi, altri che invece cercano di avvantaggiarsi di certe situazioni come quelle offerte dal sistema mafioso che dà privilegi, che favorisce. Inizialmente paghi una forma di tangente, ma poi siccome ti avvali del sistema acquisisci una sorta di ingresso nel club, per cui tutti i soci e coloro che concorrono al mantenimento del sistema acquisiscono dei vantaggi. Il discorso dell'intimidazione, della paura che può esserci magari in una fase iniziale, lascia il posto alla convenienza e porta l'imprenditore a valutare la possibilità di far parte del sistema. E questo perché? Intanto, perché ha la protezione rispetto ad altri, poi ottiene aiuti nell'aggiudicazione di appalti, offre garanzie e lascia lavorare e quindi sarà ben accetto nel territorio e favorito. Quando l'imprenditore vede questa convenienza trascura il discorso della legalità. Quindi, bisogna ribaltare questo concetto. Bisogna far comprendere che se riportiamo tutto nella legalità è lì che troviamo la convenienza, perché il regime dei

mercati e della concorrenza è un regime reale, chi riesce a dare un prodotto a costi minori può avere dei profitti e avvantaggiare allo stesso tempo la collettività perché quell'opera pubblica costa di meno. Ma poi c'è un altro concetto: come può un imprenditore che prende finanziamenti pubblici per un'opera pubblica, quindi i soldi dei cittadini, farsi mediatore di un passaggio di soldi pubblici verso un'impresa criminale? A parte il discorso etico, e questo è evidente, ci deve essere anche un discorso di convenienza. Bisogna che le associazioni di categoria, quindi ANCE o Confindustria, incomincino a far ragionare i loro iscritti sul fatto che la cosa migliore è assicurare un sistema di mercato, perché in certe aree del nostro Paese il mercato non esiste, cioè esiste un sistema produttivo finanziario illegale con regole molto simili a quelle di monopolio o di oligopolio. Allora, tu imprenditore paghi e hai un vantaggio, ma quando si arriva al punto che tutti pagano, dov'è la convenienza? Si arriverà ad un punto tale in cui non ci sarà più la convenienza perché il sistema si estenderà e resteranno tutti gli imprenditori che accettano il sistema, però una volta che lo accettano sono tutti sullo stesso piano nel pagare di più senza avere nessun vantaggio. Occorre allora spiegare che bisogna riportare nella legalità i mercati perché c'è una convenienza, un'utilità.

Domanda: *Nello studio realizzato dalla Fondazione Rocco Chinnici, "I costi dell'illegalità", si affronta il tema interessante dell'"estorsione-tangente". L'imprenditore*

che prima di aprire un cantiere paga l'organizzazione mafiosa pur non avendo ricevuto intimidazione o richieste estorsive. La cosiddetta "messa a posto", quello che lei diceva all'inizio. Una sorta di lasciapassare in cambio di tranquillità nel lavoro che incrocia però gli scopi illeciti dell'associazione mafiosa. Si può configurare in questi casi, un'ipotesi di concorso esterno? C'è un dibattito sull'argomento. Lei cosa ne pensa?

Risposta: Penso che sia molto difficile riuscire a far condannare per concorso esterno in associazione mafiosa chi paga senza intimidazione perché è difficile dimostrare il fatto che concorra ai fini generali dell'associazione mafiosa. Il concetto va spostato per reprimere questi aspetti sul fatto che si tratta di finanziamenti pubblici. Senza l'imprenditore come si farebbe a finanziare la mafia o a finanziare i burocrati o a finanziare i partiti politici? È una distribuzione di soldi pubblici, una parte dei quali serve per fare opere pubbliche ma l'altra parte serve per mantenere queste entità: burocrazia, politica e mafia. Come si può mantenere tutto su questo sistema? Io ricordo che Vito Ciancimino nel corso di un interrogatorio diceva "Ma voi magistrati siete pazzi perché volete rovinare un sistema che funziona. La politica non potrà mai avere dei fondi sufficienti per mantenersi senza questo sistema. Noi siamo dei benefattori perché riusciamo a far fare le opere pubbliche e a far funzionare la politica". Questo nella sua ottica distorta. Il problema è che il fulcro di tutto è l'imprenditore, il quale deve convincersi della convenienza che gli deriva dal-

l'agire in un sistema legale. C'è anche un problema di corruzione dei funzionari pubblici, quindi non necessariamente si deve arrivare al concorso esterno. Ci può essere un problema di favoreggiamento della mafia, indipendentemente dal titolo di concorso esterno, e quindi ci sono i reati. Il problema è la prova perché, per esempio, nella corruzione sono puniti sia il corrotto che il corruttore, quindi verrebbe ad essere punito l'imprenditore che corrompe, che paga il politico e/o il burocrate. Bisogna cercare di interrompere questo sinallagma, questo patto tra imprenditore e queste altre categorie che favoriscono il mantenimento di questo sistema. Quindi prevedere, per esempio, la possibilità per il corruttore che denuncia, di non avere responsabilità o di ottenere dei benefici.

Domanda: *Il Comitato di coordinamento per l'alta sorveglianza delle grandi opere, ha precisi compiti di monitoraggio delle infrastrutture per la prevenzione e la repressione dei tentativi di infiltrazione mafiosa. Due magistrati della Procura Nazionale Antimafia ne fanno parte. Nella vostra ultima relazione a proposito dell'attività svolta da tale organo si afferma: "tranne il caso di maxi opere (...) difetta ancora una stabile opera di monitoraggio investigativo sul mercato degli appalti, dei servizi e delle forniture che è, poi, proprio l'obiettivo richiesto dall'art. 416 bis". Allora, questo Comitato funziona?*

Risposta: Da quello che mi dicono i miei due colleghi che ne fanno parte, sì. Dobbia-

mo però precisare che ha un carattere amministrativo e preventivo e che si deve avvalere di informazioni che non possono provenire da indagini. Per avere le informazioni su una certa ditta o su un determinato imprenditore, il Comitato, quindi, si dovrà rivolgere a organismi investigativi, come può essere la DIA, o a un comitato interforze. Se capita che c'è una indagine, c'è stata, o è in corso, allora le notizie possono aiutare il lavoro del Comitato, ma potrebbe non esserci mai stato nulla su quell'imprenditore, su quell'azienda. Quindi, possiamo dire che il risultato dipende dalle informazioni che si riescono ad avere.

Domanda: *Il Comitato svolge un compito di monitoraggio, di raccordo, di scambio di informazioni...*

Risposta: Sì, però per poter bloccare l'aggiudicazione di un appalto ci vogliono elementi concreti, l'abbiamo visto con il caso della società Condotte il cui comportamento, seppur censurabile sulla scorta di taluni elementi, non è stato ritenuto illegittimo dal punto di vista amministrativo o penale. Diciamo che gli elementi che c'erano non sono riusciti a bloccare o a stigmatizzare una certa situazione. Forse c'è anche un discorso molto più ampio perché negare la certificazione antimafia a una società come Condotte avrebbe significato non consentirle più di lavorare in una serie di altri appalti pubblici di grossa rilevanza nazionale, come il sistema MOSE di Venezia, le tratte dell'Alta Velocità ferroviaria, solo per ricordarne alcuni.

Domanda: *E quindi?*

Risposta: E quindi l'importanza del blocco dell'attività di un colosso come questo in Italia ha certo, secondo me, fatto richiedere maggiori garanzie per poter appunto bloccare una situazione del genere, quindi il massimo del rigore, del rispetto delle regole di valutazione.

Domanda: *C'è anche un aspetto nella legislazione che con riferimento ai giudizi amministrativi tende a considerare preminente l'interesse nazionale alla sollecita realizzazione dell'opera pubblica, in qualche modo si dice "attenzione..."*

Risposta: Attenzione perché blocchiamo e quindi cerchiamo di favorire l'ultimazione delle opere. Però l'Italia è uno dei Paesi che ha il maggior numero di opere pubbliche incomplete. Ci sono degli esempi assurdi.

Domanda: *Me ne faccia uno, a parte l'autostrada Salerno-Reggio Calabria.*

Risposta: In provincia di Catania c'è un ponte che è stato iniziato, c'è un solo pilone e poi non è stato proseguito il lavoro. Su quel pilone è stata edificata una casa abusiva, è l'unico caso in Italia, e credo nel mondo, dove è stata edificata una casa abusiva su un ponte. Un altro esempio, sempre in provincia di Catania, in occasione di un evento che doveva avvenire è stato appaltato un campo di polo per circa 20.000 spettatori. Beh lì hanno fatto solo la tribuna e poi non hanno fatto altro. Adesso

ci giocano dei ragazzini a pallone. In passato Reggio Calabria era famosa perché c'era il maggior numero di opere pubbliche incomplete. Insomma, succede che l'opera pubblica spesso viene fatta non per esigenza della collettività ma per poter - e questa è l'aberrazione massima - finanziare quei tre soggetti che abbiamo visto prima: la mafia, la burocrazia, la politica.

Domanda: *Le famose cattedrali nel deserto ...*

Risposta: Servono a dare posti di lavoro in periodo pre-elettorale, magari si contendono l'opera pubblica a colpi di tangente o di lupara, alle volte pur di conquistare un obiettivo del genere succedono queste cose, per poi non arrivare nemmeno al risultato finale di un'opera utile ai cittadini. Questo è un altro grosso problema. Purtroppo i finanziamenti e i progetti sono fatti per un certo periodo di tempo, poi i soldi non bastano più per finire le opere ed è difficile trovare nuovi finanziamenti. Altre volte sono complici delle perizie di varianti suppletive che servono a compensare un ribasso d'asta eccessivo, fatto soltanto per aggiudicarsi l'opera, perché sappiamo bene che quel ribasso non avrebbe consentito un profitto.

Domanda: *Passiamo alla certificazione antimafia. È opinione di molti operatori che non sia più sufficiente ad arginare il rischio di infiltrazioni mafiose. C'è poi un'indagine della DDA di Ancona su una delle società operanti nel settore della certifica-*

zione delle imprese. Cosa ci può dire in merito a questo episodio?

Risposta: Secondo me, aver eliminato gli Albi nazionali dei costruttori non è stata una brillante idea. Lì però c'era un problema: chi faceva i lavori continuava ad aumentare la possibilità di documentare la propria capacità professionale, chi non entrava in un sistema non poteva mai iniziare e raggiungere quei livelli. Gli Albi sono stati aboliti e sostituiti da queste società di certificazioni che stanno appunto ad attestare la capacità dell'impresa ai fini della partecipazione alle gare pubbliche. A seguito di una proposta fatta dalla Procura Nazionale Antimafia si è riusciti a far ritenere "falso in atto pubblico" la falsa certificazione perché, inizialmente, le SOA erano considerate società di natura privatistica e praticamente non c'era nemmeno la possibilità di reprimere la falsità delle attestazioni.

Domanda: *Con le norme sulla natura pubblicistica delle SOA inserite nel secondo decreto correttivo del Codice dei contratti pubblici...*

Risposta: Esatto, questo è stato un passo importante che però non risolve il problema. Le SOA non danno il certificato antimafia, ma attestano la capacità dell'impresa. Non c'è dubbio che se tante imprese stranamente si rivolgono per l'attestazione a SOA molto distanti dal loro territorio di origine, qualche motivo ci sarà. Da quest'aspetto nasce quell'indagine ad Ancona di cui lei parlava.

Domanda: *È ancora utile la certificazione antimafia?*

Risposta: È previsto che i Prefetti rilascino la certificazione antimafia. Ma siccome non esiste una rete telematica per tutte le prefetture d'Italia, se io ho dei precedenti penali a Torino e partecipo all'esecuzione di un lavoro a Palermo, non è detto che il Prefetto di Palermo sia in grado di sapere se io ho avuto qualche problema da qualche altra parte; precedenti penali sì, perché basta cercare il certificato nel casellario. Quindi, posso avere una certificazione antimafia positiva pur avendo in altre parti d'Italia qualche cosa che magari poteva non farmela rilasciare. Questa è una carenza organizzativa delle informazioni. Oggi, parecchie Prefetture cercano di colmare questo vuoto chiedendo notizie e informazioni alle zone di provenienza dei soci o dell'impresa, anche se partecipano a lavori in altre Province. Ma il problema delle certificazioni antimafia è che oggi un criminale veramente organizzato non si metterà mai personalmente come amministratore di un'impresa o titolare di un'azienda, perché sa benissimo che non potrebbe, né lo farebbero lavorare. Utilizza dei prestanomi, quindi il problema è riuscire a tirar fuori le relazioni tra i titolari delle imprese ed eventuali collegamenti con personaggi criminali. Il che è molto difficile. È una cosa che non può certamente fare un Prefetto, perché dovrebbe fare un'indagine, ma nemmeno dall'indagine può venir fuori. Noi, come Procura Nazionale Antimafia, cosa abbiamo fatto? Abbiamo raccolto tut-

ti i dati che riuscivamo a reperire sui contatti tra le persone, per esempio, attraverso la banca dati del Ministero dell'Interno che dà atto del controllo di persone sul territorio, e li abbiamo incrociati con quelli della nostra banca dati: sono venuti fuori dei rapporti e delle relazioni che noi non potevamo conoscere. Se, ad esempio, risulta da più controlli che un mafioso è stato visto insieme più volte a due o tre persone, che come nomi non dicono nulla perché non hanno precedenti penali, quando io poi trovo queste persone in certe società e non hanno una capacità di reddito tale da poter giustificare il loro benessere e la loro attività, allora qualche sospetto mi viene e da lì comincio ad approfondire per cercare altrove se ci sono elementi di questi rapporti o relazioni, per riuscire a provare che quello è una *testa di paglia* o un prestanome di quel mafioso. Ma è complicato e difficile riuscire a provare tutto questo, per cui io dico che ormai la certificazione antimafia ha certamente ancora un residuo di valore, ma è superata. Non si può pensare di basare tutto sul sistema della certificazione antimafia, perché i criminali non si intestano più niente, le certificazioni diventano difficili perché comunque certi soggetti possono operare in territori diversi, rispetto a quelli in cui fanno l'opera, allora ci vuole un nuovo sistema. Qual è il nuovo sistema? È questo il punto.

Domanda: *Ecco, lei procuratore ha fatto una proposta, creare una White list, cioè un elenco di imprese da cui attingere per la realizzazione delle opere pubbliche. Anzi-*

tutto, in che consiste e come si caratterizza questa White list? In un recente rapporto sulle infrastrutture si rileva un punto critico: chi è, e come individuare il soggetto idoneo a redigere l'elenco di imprese?

Risposta: Innanzitutto io non penso che ci possa essere un soggetto in grado, responsabilmente, di stabilire chi può far parte della White list e chi no. Il problema non è trovare un magistrato, probiviri o prefetti, qualcuno che rediga la lista delle imprese. Io stabilirei delle regole, regole di trasparenza, in maniera tale che chi ha un appalto pubblico abbia una gestione dell'appalto trasparente; il che significa - e abbiamo già un accordo con l'ABI - riuscire a usare un solo conto corrente, un conto unico dove ci sono tutte le entrate relative all'appalto e tutte le uscite, quindi con possibilità di controllo che esclude gestioni particolari, il lavoro nero, la possibilità di pagare tangenti. Altro aspetto: obbligo di denuncia di eventuale richiesta di tangenti; questo aspetto lo allargherei non solo alla mafia, ma alle tangenti in genere. E ancora, obbligo di denuncia di tutti i tentativi di infiltrazione mafiosa. La White list si crea da sola, nel senso che se tu accetti questa sorta di protocollo, se accetti queste regole, hai una sorta di patente e sei di diritto inserito nella White list, salvo poi che se vieni *beccato* e non le hai rispettate ne subirai tutte le conseguenze.

Domanda: *l'obbligo di denuncia di tangenti potrebbe essere un elemento risolutore anche per la corruzione nella Pubblica*

Amministrazione. In relazione a questo aspetto ci state ragionando? Ci si potrebbe arrivare?

Risposta: Ci si potrebbe arrivare nel senso che si potrebbe stabilire una sorta di mancanza di responsabilità per chi denuncia *ab initio* un tentativo di corruzione.

Domanda: *Ma chi stabilisce le regole per la White list?*

Risposta: Penso una legge. Anche perché sono previste sanzioni per chi non le rispetta. È necessario un intervento normativo anche per “sistemare” la certificazione antimafia e le SOA.

Domanda: *In realtà molti lamentano un eccesso di norme, una complessità e stratificazione normativa...*

Risposta: Sì, ma se fossero d'accordo tutte le associazioni non ci sarebbe bisogno di una legge. Se lo dico ad esempio ai miei associati, penso a Confindustria, se ci si adegua spontaneamente si potrebbe fare a meno della legge.

Domanda: *Mi viene in mente il patto firmato da lei, dalla Direzione Nazionale Antimafia, e l'Ance il 20 maggio 2009, con una serie di azioni e modalità concordate a tutela delle imprese dalla criminalità organizzata: elenchi di fornitori presso le Prefetture, tracciabilità dei pagamenti, registrazione - e questo aspetto mi ha incuriosito - dei numeri di targa degli automezzi adibiti*

al trasporto dei materiali nei cantieri; e ancora, criteri omogenei per il cartellino degli addetti ai lavori. Questo accordo, di cosa necessita per diventare operativo? Ha bisogno di passaggi regolamentari - normativi?

Risposta: Indubbiamente, se un'associazione riuscisse a imporlo ai suoi associati e se ci fosse una disponibilità da parte della Pubblica Amministrazione a dare un valore a queste regole, certamente potrebbe essere attuato, indipendentemente dalla legge. Ma tutto è rimesso alla spontaneità, alla volontà, in altri Paesi sarebbe possibile, in Italia forse meno, anche perché il problema sono le conseguenze dovendo stabilire delle sanzioni.

Volevo poi chiarire gli altri due punti. L'identificazione dei mezzi serve a controllare, per esempio, quanto movimento terra fai, perché lì poi ci sono tutte le frodi. Tu segni 100 viaggi di un autocarro, in realtà ne hai fatti 50, e te ne fai pagare 100. Invece la possibilità di un controllo dei mezzi che operano comporta trasparenza, così come il controllo delle persone. È capitato, nel corso di un controllo in un cantiere che effettivamente a prima vista tutti avevano i cartellini, ma guardando con attenzione è stato visto un operaio che impastava la calce con il cartellino con su scritto “visitatore”. Aveva il cartellino ma da visitatore, quindi vuol dire che non era in regola, non era tra i dipendenti. Poter fare seri controlli nei cantieri significa poter evitare quello scambio di maestranze tra Nord e Sud che dicevo all'inizio. I controlli hanno una

duplice finalità: evitare che si aggirino queste regole e, nello stesso tempo, dare fiducia con una presenza delle forze di polizia nei cantieri.

Domanda: *Quello dei controlli è un aspetto cruciale. Come funziona il sistema di controllo, ad esempio, sulla qualità dei materiali?*

Risposta: Il punto è che sono previsti i controlli in corso d'opera, ma non sempre si fanno, mentre i collaudi a fine opera sono spesso pilotati. Il problema è rafforzare le strutture di controllo, l'Ispettorato del Lavoro. I Carabinieri che fanno parte dell'Ispettorato del lavoro a Palermo sono solo 5. C'è una carenza di uomini e di controlli. Oggi capita che l'imprenditore spesso dice: "Ma io che posso fare?". Il sistema dei controlli serve anche da scudo alle pretese della criminalità o della burocrazia. Ci si potrebbe giustificare: "Ma guarda che mi fanno i controlli, come faccio?". Tra l'altro, se la gallina dalle uova d'oro non produce le uova, una parte delle uova non possono andare a chi se ne approfitta. Un sistema di controlli efficienti serve a dire: "Io non posso che rispettare le regole, altrimenti mi chiudono il cantiere".

Domanda: *quali sono gli altri rimedi o le altre proposte che la DNA può fare per arginare il fenomeno delle infiltrazioni negli appalti? Per esempio, la presenza di "cordate" nella partecipazione alle gare di appalto è stata messa in evidenza con forza in una vostra relazione del 2007. Cosa*

si può fare per arginare questo meccanismo che distorce il mercato e la libera concorrenza?

Risposta: Il problema delle cordate lo possono risolvere dall'interno soltanto gli imprenditori che partecipano alla cordata. Sono accordi tra privati, è difficile tutto sommato anche criminalizzarli quando non ci sono minacce.

Domanda: *Capita spesso che ci sono accordi garantiti dalle organizzazioni mafiose: "questa gara la vinci tu, poi mi dai il subappalto..."*

Risposta: Questo quando c'era il sistema del cosiddetto *tavolino* ideato da Angelo Siino. Negli ultimi tempi si accontentavano di avere solo la tangente sui lavori del 2-3%. Ma il problema delle cordate non lo risolve nemmeno una legge particolare. Pensi che nel corso di un sopralluogo in seguito a un incidente stradale è stata trovata una valigetta, che era finita fuori dall'auto, in mezzo alla campagna, e dentro c'era il kit del perfetto turbatore d'asta, nel senso che c'era un programma, un software di computer che stabiliva come bisognava fare le offerte per far aggiudicare la gara a una determinata impresa. Poi c'era uno stiletto che serviva per aprire le buste, cambiare le offerte e richiuderle, c'era la ceralacca per poter rimettere eventualmente i bolli. Insomma c'era tutto il necessario. È difficile andare a interferire quando c'è una volontà criminale, quando c'è un accordo tra gli imprenditori o quando c'è

la presenza della criminalità che gestisce anche la fase dell'aggiudicazione. L'unico modo sarebbe il sorteggio. Io sono arrivato anche a una conclusione paradossale. Anche quando l'aggiudicazione, per qualche caso, per un "incidente di percorso", avviene in maniera corretta e pulita, l'impresa che si è aggiudicata l'opera spesso si vede effettuare una visita nel cantiere con l'invito a cedere o il profitto o l'esecuzione dell'opera in modo da consentire alla ditte locali di lavorare. Nonostante ciò il titolare dell'impresa continua a figurare come l'aggiudicatario e fa addirittura da scudo a quelli che devono fare i lavori. E allora questo si può risolvere solo con controlli nei cantieri o con denunce.

Domanda: *Controlli che sono davvero pochi...*

Risposta: Ma perché manca il personale e poi il controllo deve essere fatto a sorpresa, ci dev'essere l'elemento sorpresa, altrimenti si trova tutto in regola. Sono arrivato alla paradossale conclusione che non c'è legge - e ne ho viste cambiare tante sugli appalti, nel corso degli anni - che non può essere aggirata, quando c'è una certa volontà degli imprenditori. Allora forse è meglio stabilire il costo serio di un'opera, il costo vero, e dire: quest'opera obiettivamente vale tanto, io stabilisco il tuo profitto, chiavi in mano. Certo, se si potesse fare una cosa del genere. Ragioniamo in termini pratici: riuscire a fare una valutazione del costo vero, non gonfiato o con ribassi, di un'opera, calcolando chiaramente anche il

profitto che chiunque lavori deve avere. Quindi, io ti affido il lavoro, chiavi in mano, tu mi devi dare in un certo tempo stabilito l'opera finita. La responsabilità è solo di quell'impresa, senza altri elementi che possano condizionare.

Domanda: *Quando però l'imprenditore si rivolge per dare in subappalto dei lavori, ammesso che si tratti di una grande opera, come facciamo? Si ripropone lo stesso problema?*

Risposta: Si ripropone il problema, ma l'imprenditore deve rispettare le regole. Ecco la White list, deve essere un imprenditore inserito nell'elenco della White list. Quindi, chiavi in mano, tu mi consegni l'opera e io ti pago. Ma questo è rivoluzionario: fa saltare gli appalti pubblici, fa saltare soprattutto tutti gli intermediari, fa saltare il finanziamento della politica, della Pubblica Amministrazione e possibilmente anche della mafia.

Roma, 15 luglio 2009

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE*

* Il presente capitolo è a cura di Enrico Leonardo Camilli.

La crisi economica, dopo aver sconvolto il settore finanziario, sta coinvolgendo anche l'economia reale²³⁶. L'intervento pubblico dei principali governi mondiali, dopo aver evitato il collasso del sistema finanziario, si sta concentrando sulla predisposizione di misure per evitare che l'attuale recessione si trasformi in una spirale deflazionistica destinata a durare per molti anni. Fra gli interventi prospettati, un ruolo di rilievo lo svolgono le politiche di rafforzamento della dotazione infrastrutturale, in cui una parte consistente è rappresentata dagli investimenti sulle infrastrutture di trasporto. Ma a prescindere dal possibile effetto anticiclico di breve periodo, l'investimento infrastrutturale che il sistema economico, pubblico e privato, è in grado di predisporre può rappresentare un fattore competitivo positivo per il rilancio complessivo del sistema Paese nel lungo periodo²³⁷.

Va tuttavia considerato che lo stimolo ad un'accresciuta spesa pubblica, anche per gli investimenti infrastrutturali, si scontra con le difficoltà di bilancio pubblico che una crisi economica inevitabilmente produce. Vanno bilanciate diverse esigenze contrastanti: da un lato la necessità di intervenire per dare uno stimolo necessario all'economia; dall'altro la riduzione delle entrate e la minor disponibilità di capitali privati comporta un incremento dell'indebitamento pubblico, destinato a gravare sulle future generazioni.

A queste considerazioni di carattere generale se ne aggiungono, per l'Italia, altre di portata più specifica. Il sistema economico italiano è già reduce da un lungo periodo di bassa crescita, sulla quale la crisi del settore reale, oltre e più di quella finanziaria, può avere effetti destinati a protrarsi più a lungo. Vanno poi sottolineati gli squilibri territoriali che caratterizzano il nostro Paese. In alcune zone il tessuto economico e produttivo mostra dinamiche di sviluppo molto elevate e produce una domanda "endogena" di infrastrutture molto elevata; in altre zone, anche a causa di una dotazione infrastrutturale scarsa, il tessuto economico sconta gravi ritardi di sviluppo. In generale, poi, il rapporto ha evidenziato la scarsa dotazione infrastrutturale italiana rispetto ai principali Paesi europei e soprattutto un passo di realizzazione più lento negli ultimi anni. Infine, il margine di manovra per l'intervento di spesa pubblica nel nostro Paese è molto ridotto: l'eccesso di spesa pubblica sostenuta in passato grava come un macigno sulla libertà di manovra economica. Ecco perché l'intervento infrastrutturale rappresenta al tempo stesso un rischio ed un'opportunità per il sistema Paese. Un'opportunità, perché può rappresentare uno strumento per rilanciare l'economia e per riequilibrare i gap territoriali in vista di una futura ripresa; un rischio, perché se mal definito, può condurre ad uno spre-

236) Si vedano le *Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia*, 31 maggio 2009.

237) *Ibidem*, 14-15. Anche nell'ambizioso piano di rilancio dell'economia statunitense presentato dal Presidente Obama nel dicembre 2008 ed attuato con l'*American Recovery and Reinvestment Act* del febbraio 2009 (Pub.L. 111-5), in particolare si veda il Titolo XII.

co di risorse che peserà in maniera ancor più pesante sul futuro, senza risolvere i vincoli allo sviluppo che ancora affiggono alcune zone del Paese.

Come illustrato nel primo capitolo, infatti, l'ammontare storico della spesa pubblica italiana per infrastrutture si è mantenuta su livelli comparabili rispetto a quelli dei maggiori Paesi europei²³⁸. Nonostante ciò si è progressivamente ampliato il divario infrastrutturale e nel 2009 la crisi ha comportato una inevitabile contrazione del bilancio statale. Risulta quindi chiaro che il nodo più importante da risolvere è il “come” spendere, piuttosto che il “quanto”. Questo comporta un'analisi che interessa i diversi livelli coinvolti nella realizzazione delle opere pubbliche, dalla programmazione al coordinamento dei livelli di governo, dalle forme di affidamento al finanziamento.

PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE

La pianificazione, in senso lato, riguarda diversi aspetti della fase di definizione di una politica infrastrutturale. In generale deve soddisfare la necessità di inserire le singole scelte di investimento all'interno di un quadro strategico più ampio, in cui si valuti l'impatto che l'opera può avere sul sistema che è destinato a servire e le esternalità sulla rete complessiva. L'investimento di lungo periodo, infatti, assume una valenza decisiva per le stesse dinamiche di sviluppo di lungo periodo e vincola le scelte future.

Va in primo luogo effettuata un'analisi e selezione dei bisogni, sia di breve che di lungo periodo, espressi da una determinata collettività (locale, nazionale, globale). È questa, in un regime democratico, una funzione fondamentale della politica, che deve essere in grado di leggere la “domanda” di interessi pubblici per poter predisporre un'adeguata “offerta” di infrastrutture, funzionale ai bisogni delle collettività. Su questo punto va peraltro approfondito il ruolo che la politica deve svolgere rispetto alle dinamiche di mercato. C'è infatti da chiedersi se le scelte pubbliche debbano indirizzare e semmai correggere in chiave prospettica la domanda di trasporto espressa dal sistema economico; oppure se debbano assecondarne i bisogni, semmai sopperendo alle insufficienze dell'iniziativa privata laddove queste non siano in grado di mobilitare investimenti sufficienti o con una portata temporale troppo lunga. Entrambe le opzioni hanno vantaggi e svantaggi. Il rischio della prima è quella di investire in opere inutili o per lo meno eccessivamente costose rispetto ai

238) Cfr. Cap. I, par. 1.3. Va peraltro sottolineato che tuttora, la spesa per opere pubbliche in generale segue un andamento piuttosto all'andante, con una riduzione nel periodo 2004-2006 (- 49%), un aumento nel biennio 2007-2008 (+ 27%) e una ulteriore riduzione nel 2009 (13,4%), cfr Rapporto ANCE, Secondo Rapporto sulle infrastrutture in Italia, Roma, 2009, Vol. I, 130-131.

ritorni futuri per la società, in gran parti legati a incerte valutazioni prospettiche sullo sviluppo territoriale. La seconda opzione, probabilmente, garantisce ritorni degli investimenti maggiori nel breve periodo e permette un maggior coinvolgimento dei capitali privati ma rischia di scontare uno sguardo eccessivamente miope sul futuro, incapace di valutare le esternalità positive che determinate scelte infrastrutturali possono comportare per la società.

Anche la definizione dell'offerta di infrastrutture è un compito fondamentale affidato alla politica, che deve offrire le risposte ai bisogni delle collettività di riferimento. Va tuttavia considerato che nel definire le politiche di infrastrutturazione il decisore politico si trova a dover risolvere un problema essenzialmente economico, ovvero la necessità di gestire risorse (finanziarie, ma anche in termini di territorio) scarse rispetto ai bisogni da soddisfare. In questo senso strumenti tecnici, come l'analisi costi-benefici, possono risultare utili per offrire la base informativa necessaria a selezionare quelle risposte ai bisogni della collettività in grado di ottimizzare il risultato economico dell'investimento. Questa considerazione, ad ogni modo, non può implicare la delega delle scelte di investimento ai risultati dell'analisi costi-benefici, né la subordinazione delle scelte politiche alla sola logica della redditività. Come notato per l'esperienza inglese e tedesca, l'efficienza di un'opera di trasporto va considerata alla luce dei ricavi diretti ma anche dei benefici in termini ambientali e di congestione. Non sempre il ritorno di investimenti di grandi opere è uguale a quello di opere mirate a risolvere determinati colli di bottiglia. Così come in situazioni territoriali che presentano squilibri socio-economici più marcati fra diverse aree geografiche va anche tenuto conto dell'integrazione dell'opera pubblica con le prospettive di sviluppo dell'area in cui si va ad inserire. Dunque la decisione sull'investimento in infrastrutture di trasporto deve essere supportata da un'adeguata istruttoria, che permetta di verificare la verosimiglianza degli scenari di domanda ed offerta alla base delle scelte politiche. È questo un elemento essenziale per la buona riuscita di un programma strategico di lungo periodo, destinato a superare le logiche di breve periodo del mandato elettorale. Una buona base informativa, infatti, permette una maggiore condivisione delle decisioni e la loro stabilità nel tempo.

Agli obiettivi definiti in sede di pianificazione, segue la programmazione degli strumenti di intervento. In questa fase vanno individuate le priorità, i costi ed i tempi di attuazione, nonché un'allocazione delle risorse finanziarie coerente con gli obiettivi programmatici. La base informativa necessaria per effettuare le scelte di programmazione diventa ancora più importante, perché nel momento in cui si assume un impegno finanziario nei confronti degli aggiudicatori e, nel lungo periodo, nei confronti delle prossime generazioni, il quadro dei costi e dei tempi diventa elemento essenziale per la buona riuscita del programma. E tuttavia il sistema di

monitoraggio degli investimenti in infrastrutture di trasporto e la valutazione *ex post* degli effetti dell'opera pubblica appaiono ancora carenti.

C'è dunque da chiedersi come siano disciplinate pianificazione e programmazione nel nuovo quadro normativo delineato dal 2001 in poi, con l'approvazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e successivamente con la predisposizione del sistema della Legge Obiettivo.

L'astrattezza della fase pianificatoria e la sua scarsa incidenza sull'attuazione delle opere hanno di fatto condannato il PGTL del 2001 ad una rapidissima obsolescenza, complici anche il mutamento di maggioranza e l'entrata in vigore della riforma costituzionale. L'impostazione della Legge Obiettivo è in parte opposta a quella della legge 245/84. La pianificazione è di fatto superata, a favore della programmazione di opere ben determinate²³⁹. Ma con l'abbandono della pianificazione a favore della programmazione di opere pubbliche ben definite, sono mutati di fatto anche gli obiettivi strategici e le linee di sviluppo della politica infrastrutturale del Paese.

Alcune differenze possono rintracciarsi nelle priorità modali definite nei due documenti. Nel PGTL la ripartizione dei finanziamenti fra reti/nodi ferroviari e reti/nodi stradali (escluse le metropolitane, non considerate dal PGTL in quanto oggetto di autonoma definizione nei PUM), all'interno degli interventi prioritari dello SNIT, seguiva una ripartizione di 2 a 1 a favore del trasporto ferroviario²⁴⁰. Una decisa preferenza per gli investimenti in infrastrutture ferroviarie caratterizza anche altri piani di trasporto elaborati dai principali Paesi europei, analizzati nel capitolo 4. Al contrario, nella ripartizione delle risorse all'interno del PIS il rapporto è di 1 a 1,2 a favore delle infrastrutture stradali nell'elenco della Delibera CIPE 121/01, e si mantiene costante nelle versioni aggiornate della Delibera CIPE 130/06 e della Delibera CIPE 10 del 6 marzo 2009²⁴¹.

239) Infatti l'inclusione di una determinata opera nel programma delle infrastrutture strategiche, ad opera del CIPE con la delibera n. 121/01 (per la prima applicazione) e del Governo con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, comporta automatica integrazione del piano stesso (art. 1 comma 1 l. 443/01). La libertà del Governo nell'individuazione delle infrastrutture strategiche è limitata solo dalla necessità di acquisire l'intesa delle Regioni interessate e della Conferenza unificata e dalla necessità di "tener conto" del PGTL. Dall'altra parte la specificazione delle opere in maniera centralizzata nel Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) assicura una maggiore identificabilità degli interventi da realizzare e le relative responsabilità.

240) Cfr. Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), 2001, 60 e 63, in cui si stima una quota di investimenti di ca 120.000 miliardi di lire per gli interventi prioritari sulle reti ed i nodi ferroviari dello SNIT e ca 60.000 miliardi di lire per gli interventi prioritari sulle reti stradali. Sono escluse, dalle stime del PGTL, gli interventi sulle reti metropolitane, che dovevano rientrare nei Piani Urbani di Mobilità.

241) Per poter comparare il PGTL e il PIS non si sono incluse le opere ferroviarie metropolitane, dato che nel primo non vi è una quantificazione della spesa su questo fronte. Conteggiando le opere metropolitane si passa ad un rapporto di parità (1 a 1, vedi anche supra, par. 5.2.), comunque lontano dal 2 a 1 a favore delle ferrovie predisposto dal PGTL, al fine di superare il monomodalismo.

Anche per quel che riguarda il TPL è possibile rintracciare un sostanziale mutamento di prospettiva nei due documenti. Il PGTL non ricomprende gli interventi infrastrutturali relativi alla mobilità urbana nello SNIT (se non in relazione ai nodi della rete, come stazioni, raccordi ferroviari e stradali) ma dichiara di abbandonare esplicitamente la logica del finanziamento per opere a favore del finanziamento di Piani Urbani di Mobilità, proposti dagli Enti Locali e legati al raggiungimento di determinati obiettivi²⁴². Un modello simile caratterizza il finanziamento del trasporto pubblico locale inglese. Il PIS, coerentemente con l'impianto programmatico piuttosto che pianificatorio, ripropone invece la logica del finanziamento di singole opere.

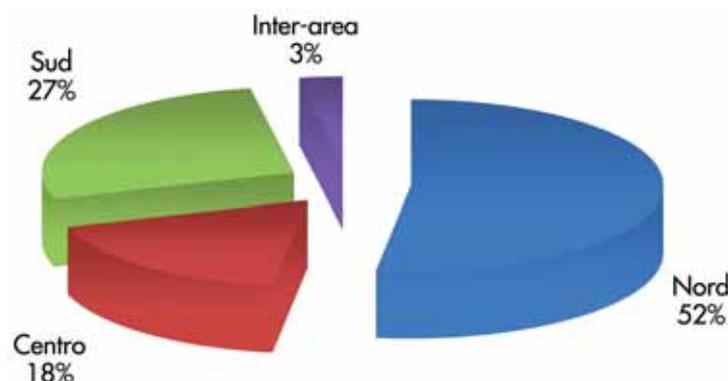
L'impressione è che il passaggio dalla pianificazione alla programmazione abbia di fatto comportato un mutamento della logica delle scelte pubbliche fra le due opzioni evidenziate in precedenza, indirizzare la domanda di trasporto in Italia nell'ottica di uno stimolo di lungo periodo alle scelte di sviluppo economico oppure assecondare la costruzione di opere pubbliche nei contesti in cui risulti più agevole procedere alla realizzazione e sia più facile accedere ai capitali privati. La logica della programmazione tenderebbe a favorire la seconda opzione. L'impressione è rafforzata da uno sguardo più attento allo stato di attuazione del PIS ed in particolare alle opere la cui progettazione preliminare è già stata oggetto di approvazione da parte del CIPE.

Il primo passaggio attraverso il CIPE comporta in primo luogo una diversa articolazione geografica dell'avanzamento del programma di infrastrutturazione rispetto all'impostazione iniziale del PIS. Nell'impostazione iniziale della Delibera CIPE n. 121/01 l'obiettivo del riequilibrio infrastrutturale fra Nord e Sud del Paese era particolarmente marcato, con il 45% del valore delle opere destinato al Mezzogiorno. Già la ricognizione del PIS effettuata nel 2006 ad opera della Delibera CIPE n. 130 aveva mostrato una riduzione percentuale del programma di investimenti nel mezzogiorno, con una percentuale del 37,6%. Nel passaggio alla prima fase attuativa il divario fra gli investimenti al Sud e quelli al Nord si amplifica ulteriormente. Fra le opere approvate dal CIPE al marzo 2009 (e per le quali dunque si delinea un impegno di spesa a carico del fondo della Legge Obiettivo) solo il 27% del valore riguarda zone del mezzogiorno (esclusi Abruzzo e Sardegna) (Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09)²⁴³. Il dato è parzialmente controbilanciato da un livello di finanziamenti pubblici più elevati nel Sud, con un fabbisogno residuo in media più basso rispetto alle altre aree (vedi *infra*)

242) PGTL, cit., 76.

243) Circa 1/7 degli investimenti per il mezzogiorno è destinato alla costruzione del Ponte di Messina, per il quale è prevista una spesa di oltre 4600 milioni di euro a fronte di un impegno per il sud di circa 31600 milioni di euro.

FIGURA 13 – RIPARTIZIONE OPERE APPROVATE DAL CIPE PER MACRO-AREA



Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09.

In definitiva, due sono le considerazioni principali relative all'assetto della programmazione delle infrastrutture in Italia all'indomani del 2001. In primo luogo va sottolineata la intrinseca politicizzazione delle scelte infrastrutturali fondamentali nella definizione del PIS. L'inclusione di un'opera nel programma prescinde da una valutazione sui costi e i benefici dell'intervento, ma è legata fundamentalmente al raggiungimento di un'intesa politica fra il Governo e gli Enti Locali interessati. Questo comporta una tendenziale "variabilità" delle dimensioni del programma, che si espande con l'aumento del numero delle opere ed una migliore quantificazione dei costi.

Al tempo stesso questa programmazione di matrice politica rischia di non essere realmente indicativa delle reali linee di sviluppo del sistema di infrastrutture. Il PIS va letto alla luce delle delibere del CIPE che approvano i singoli progetti inclusi nel programma. Ad otto anni dalla prima approvazione del PIS, dalle risultanze sullo stato di attuazione delle opere deliberate dal CIPE è possibile individuare due macro-tendenze, da un lato la prevalenza degli investimenti sulle modalità di trasporto stradali, dall'altro una tendenza all'aumento della programmazione degli investimenti al Nord.

FINANZIARE LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE, VINCOLI ED OPPORTUNITA'

Individuare le risorse necessarie per il finanziamento degli interventi sulle infrastrutture di trasporto è compito particolarmente complesso, specialmente in tempo di crisi.

La leva del finanziamento pubblico si scontra con la necessità di garantire il rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita europeo. La rigidità del Patto è stata

da lungo tempo criticata, sia a livello governativo che tecnico. Esso infatti non permetterebbe la necessaria flessibilità nelle situazioni di crisi, laddove l'intervento pubblico può risultare necessario per evitare o attenuare gli effetti della recessione. Già la decisione della Corte di Giustizia del 2004, ammettendo la discrezionalità del Consiglio nell'approvazione o meno della procedura sanzionatoria di deficit eccessivo, ha di fatto reso molto meno stringenti i vincoli giuridici del patto²⁴⁴. Anche dichiarazioni più recenti dei maggiori Paesi dell'area Euro hanno mostrato l'attitudine verso un'interpretazione flessibile del Patto²⁴⁵. Il rispetto dei vincoli, tuttavia, è dotato anche di una sanzione non giuridica, legata alla valutazione dei mercati finanziari sui debiti pubblici nazionali, soprattutto nell'ipotesi di scostamenti non giustificati da motivazioni oggettive e non coordinati.

Il Patto di Stabilità, in effetti, andrebbe letto come un patto intergenerazionale che eviti le distorsioni della crescita sperimentata in passato. Alla base del patto c'è un concetto, quello di sostenibilità, importantissimo, che dovrebbe sostenere ogni visione politica di lungo periodo (non solo nel settore finanziario, ma anche in quello ambientale, sociale etc.). Certo, la natura intrinsecamente politica del principio rende in effetti difficile inquadralo in una regola giuridica *tout court*. Ma tentativi per una ridefinizione più accurata dei vincoli potrebbero essere compiuti, piuttosto che lasciarsi andare ad una critica distruttiva del principio. Ad esempio potrebbe essere oggetto di diversa qualificazione la spesa pubblica destinata ad aumentare le potenzialità produttive di un Paese ed a fornire utilità crescenti per le future generazioni. Potrebbero ad esempio configurarsi diversi fattori di ponderazione per alcuni elementi di *deficit* pubblico: investimenti pubblici destinati a ridurre l'impatto ambientale o a migliorare la dotazione infrastrutturale per le future generazioni potrebbero pesare meno sulla valutazione del deficit, perché sono in grado di fornire utilità crescenti nel tempo. Il compito di definire tali fattori potrebbe essere affidato al Parlamento Europeo, sede della rappresentanza democratica comunitaria. E questa manovra sui fattori di ponderazione, affidata ad un organo dotato di rappresentanza democratica diretta, potrebbe rappresentare il nucleo di una politica economica realmente comunitaria.

Oltre ad una valutazione flessibile dei vincoli del Patto, poi, va considerato come la stessa necessità di garantire la sostenibilità degli interventi infrastrutturali ha comportato un crescente ricorso al finanziamento privato, sia in Italia che all'estero. Il coinvolgimento del privato nella costruzione e gestione del bene, peraltro, permette di conseguire sinergie in fase di progettazione che possono produrre un'opera pubblica migliore ed in tempi minori, come illustrato nel cap. 3.2.

244) Sentenza della Corte di Giustizia del 13 luglio 2004, Causa C-27/04, Commissione c. Consiglio.

245) Merkel-Sarkozy, lettera all'Europa "La stabilità Ue non è un tabù" in La Repubblica del 25 novembre 2008.

Il ruolo dei capitali privati è progressivamente cresciuto negli ultimi anni, sebbene non sempre in maniera lineare, fino ad assumere una quota vicina al 20% degli importi messi a gara dalle amministrazioni pubbliche²⁴⁶.

Nel caso degli Enti Locali il ricorso al finanziamento privato è ancora più impressionante, anche in considerazione dell'amplificazione dei vincoli del Patto comunitario operata dal parallelo Patto di Stabilità interno. Il ricorso alla finanza di progetto da parte degli Enti Locali ha raggiunto quote vicine al 90%²⁴⁷, contestualmente ad una tendenziale riduzione degli investimenti (-6,7% nel periodo 2004-2007 per i Comuni, crescita dello 0,7% per le Province, dati ISTAT) ed ad un aumento dei ritardi nei pagamenti²⁴⁸.

Per molte infrastrutture, tuttavia, la natura pubblica (non escludibilità della fruizione e non rivalità nel consumo) rende difficile il conseguimento di un totale finanziamento privato dell'opera. In molte ipotesi di finanza di progetto per opere c.d. fredde ed ancor più nel caso del contraente generale, l'anticipazione finanziaria del privato in fase di costruzione deve essere restituita dallo Stato e può risultare più costosa del finanziamento pubblico mediante indebitamento, soprattutto in tempi di turbolenze finanziarie e di stretta creditizia²⁴⁹. In generale poi il ricorso alla finanza di progetto non può essere utilizzato per scaricare fuori dal bilancio pubblico il relativo indebitamento e per allentare quindi i vincoli del Patto di Stabilità, se il flusso di cassa garantito dallo Stato non comporta un sostanziale trasferimento del rischio sulla gestione dell'opera al soggetto privato²⁵⁰.

Vi sono quindi limiti intrinseci al ruolo del finanziamento privato, peraltro alquanto differenziati in relazione alle diverse infrastrutture di trasporto (nel quadro della Legge Obiettivo, la disponibilità di capitali privati per le infrastrutture su ferro è del 2% solamente, per quelle stradali raggiunge il 37%, elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09, vedi anche *infra*).

Si apre quindi il problema del completamento dei fabbisogni residui per il completamento delle opere, aspetto sui cui il quadro di attuazione della Legge Obiettivo mostra dati alquanto scoraggianti. Sul punto la Corte dei Conti ha severamente censurato il CIPE per la pratica di approvazione di opere non dotate di adeguata

246) Rapporto ANCE, op. cit., 163.

247) Rapporto ANCE, op. cit., 164.

248) Le imprese dichiarano che Comuni, Province e Regioni sono le amministrazioni che di gran lunga ritardano nel pagamento (in particolare i Comuni), cfr. ANCE, *Indagine Ance sui ritardi nei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti per lavori pubblici eseguiti*, Roma, 2009, Tabella 3.

249) Sul differenziale medio del costo dell'indebitamento privato e quello pubblico, cfr. E. Iossa – F. Russo, *Potenzialità e criticità del partenariato pubblico privato in Italia*, in corso di pubblicazione su Rivista di politica economica, 2009, 14 del dattiloscritto.

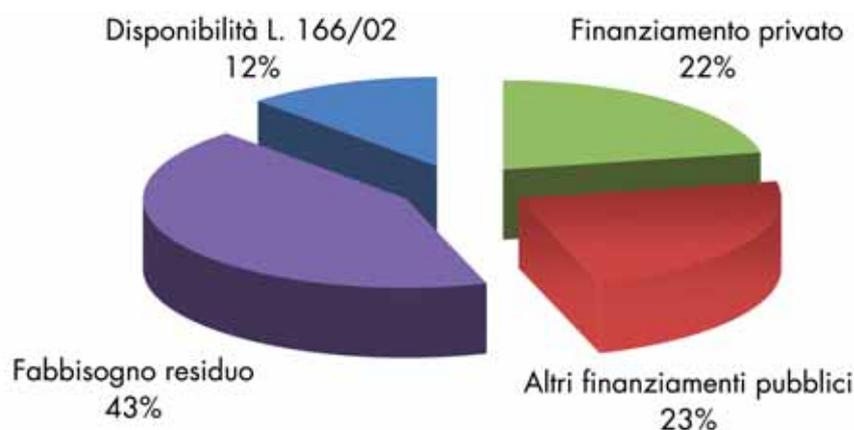
250) Vedi sul punto la decisione Eurostat 11 febbraio 2004 che ha disciplinato il trattamento contabile nei conti nazionali delle operazioni di PPP.

copertura finanziaria e la predisposizione di progettazioni preliminari e definitive senza la certezza del completamento dell'opera²⁵¹.

Allo stato dell'ultimo aggiornamento delle opere approvate dal CIPE contenuto nella Delibera 10/09, il finanziamento individuato riguarda solo una parte del valore complessivo degli interventi previsti. Dei circa 116 miliardi di euro necessari per la costruzione delle opere approvate e vistate dalla Corte dei Conti, le delibere hanno individuato un finanziamento, pubblico o privato, di circa 66 miliardi, pari al 57% delle risorse necessarie. Le opere per le quali risulta un fabbisogno residuo positivo sono quasi due terzi di quelle approvate dal CIPE (54 su 86). (Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09).

Valutando lo stato del fabbisogno in relazione allo stato di avanzamento delle opere, infine, si scopre un dato piuttosto interessante: il fabbisogno residuo risulta particolarmente elevato per le opere in progettazione (62%) ma ancor più sorprendentemente è anche più elevato anche per le opere oggetto ormai di affidamento (65,7%, Fonte: elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato Spa, altri soggetti competenti, 2009). Questo secondo dato è ancora più problematico, perché con l'approvazione definitiva dell'aggiudicazione, la p.a. assume un obbligo giuridico alla stipula²⁵² e l'assenza di risorse a questa fase della procedura può dar luogo ad onerosi contenziosi per l'amministrazione.

FIGURA 14 – RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI PER LE OPERE APPROVATE DAL CIPE



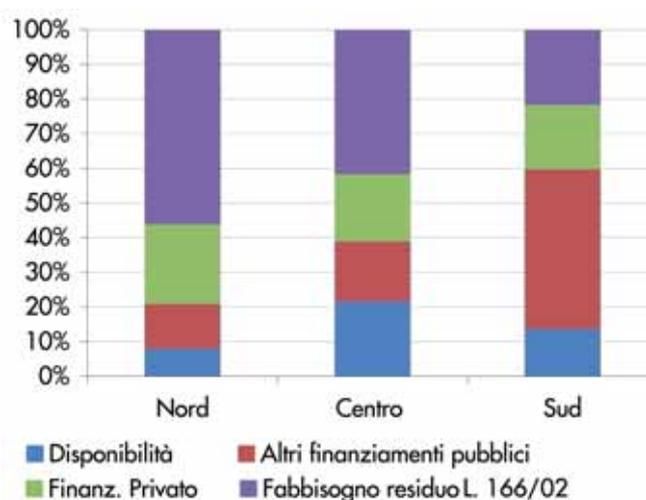
Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09.

251) Corte dei conti, Sez. contr., deliberazione n. 3/2008/P e n. 18/2008/P.

252) Cfr. Ad. Plen. Consiglio di Stato, sentenza 6 settembre 2005, n. 6.

In parziale contrasto con la tendenza alla concentrazione delle opere deliberate al Nord evidenziata *supra*, tuttavia, il peso dei fabbisogni residui non coperti risulta essere sensibilmente minore per le opere localizzate al Sud, nonostante una minore attrazione di capitali privati. Ciò è dovuto in minima parte al vincolo legislativo di destinazione dei fondi della Legge Obiettivo, che devono essere destinati al mezzogiorno per una quota non inferiore al 30%, in quanto tale fondo rappresenta solo una parte limitata della copertura del fabbisogno. Piuttosto tale situazione è legata alla maggiore disponibilità di altre fonti di finanziamento pubbliche, come i FAS.

FIGURA 15 – RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI PER MACRO-AREA

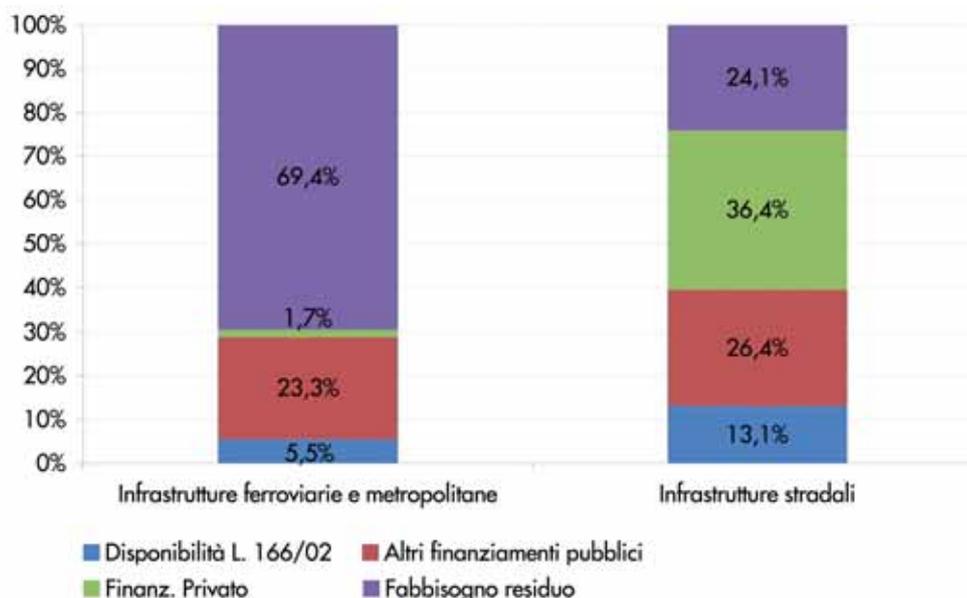


Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09.

Va poi considerato che il peso del fabbisogno residuo (e di conseguenza le incertezze in merito alla realizzazione effettiva dell'opera) è notevolmente maggiore per le infrastrutture di trasporto su ferro rispetto a quelle stradali.

Nel periodo di realizzazione delle opere incluse nel programma è stato assegnato uno stanziamento pari a circa 14 miliardi di euro a valere sul Fondo della Legge Obiettivo. Esso si distribuisce in maniera omogenea fra le varie macro-aree di intervento (Nord, Centro, Sud), molto meno su base intermodale. Al settore del trasporto su ferro sono stati assegnati poco meno di 2,9 mil. di euro, mentre a quello stradale circa 6,5 mil. di euro, più del doppio. Il dato si somma allo scarsissimo coinvolgimento dei capitali privati nel settore ferroviario (meno di 1 mil. di euro) e produce un generalizzato sottofinanziamento delle infrastrutture ferroviarie e metropolitane (Fonte: elaborazioni proprie su dati Delibera 10/09).

FIGURA 16 – RIPARTIZIONE FINANZIAMENTI PER MODALITÀ



Fonte: elaborazione propria su dati Delibera CIPE 10/09

Lo sbilanciamento è per certi versi coerente con una delle logiche che sembrano emergere nel percorso di attuazione della Legge Obiettivo, ovvero quella dell'addizionalità rispetto a risorse pubbliche e private già individuate. Le autostrade, almeno in Italia, permettono una redditività sicuramente maggiore rispetto al settore ferroviario e questo produce un maggiore interesse dei privati ad investire nel potenziamento di queste infrastrutture. Questo a sua volta facilita il processo di assegnazione di risorse pubbliche ulteriori a questi progetti.

GLI OSTACOLI NELLA REALIZZAZIONE

Il programma della Legge Obiettivo aveva una portata decennale, sebbene negli otto anni di operatività abbia subito continui ampliamenti. Ancora nel 2005 si prevedeva che almeno il 75% delle opere dovesse essere concluso successivamente al 2010²⁵³. Ad oggi la percentuale delle opere oggetto di delibera del CIPE realizzate è assolutamente modesta, circa il 3,6% sul totale della spesa, con un incremento limitato rispetto allo 0,5% rilevato nel 2007 (Fonti: *elaborazione CRESME Europa Servizi su dati CIPE, Ministero Infrastrutture, ANAS Spa, Ferrovie dello Stato*

253) Servizio Studi Camera, 2° rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici sull'attuazione della Legge Obiettivo, 2005, 62.

Spa, altri soggetti competenti, anni 2007 e 2009). L'andamento delle opere concluse è destinato probabilmente ad aumentare, ma il recente Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici presentato alla Camera lo scorso 23 giugno prevede comunque uno slittamento rispetto ai tempi di attuazione del programma.

Le opere contenute nel PIS sono di particolare complessità ed il rischio di una frammentazione delle responsabilità può rappresentare un ostacolo rilevante per il buon fine dei lavori. Per questo la disciplina in materia di opere strategiche punta ad un tendenziale accorpamento dell'attività di progettazione e costruzione dell'opera, prevedendo due modalità per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, la concessione di costruzione e gestione ed il contraente generale²⁵⁴.

A monte della realizzazione si pone tuttavia la fase concorsuale, in cui emerge in generale la necessità di bilanciare la flessibilità ed autonomia da un lato e il controllo sul comportamento della stazione appaltante dall'altro. Nel sistema della Legge Obiettivo, la scelta verso la centralizzazione, anche nella fase progettuale, mira ad una semplificazione degli adempimenti burocratici a monte della realizzazione ed è basato sulla volontà di finanziare singole opere, piuttosto che il fabbisogno delle amministrazioni aggiudicatrici. Questo però a sua volta introduce un elemento di rigidità nella fase progettuale. Si può infatti citare la disciplina delle varianti, contenuta all'art. 169 del Codice dei Contratti Pubblici: la legge prevede un complesso procedimento di valutazione delle varianti, da distinguere fra quelle che possono essere approvate dall'amministrazione aggiudicatrice e quelle che invece richiedono un'apposita decisione del CIPE. Considerando che la necessità di apportare varianti si palesa nella fase di progettazione esecutiva o, più probabilmente, direttamente nella fase realizzativa, la complessità del procedimento ed il rischio di uno stallo, anche di tipo politico, può rappresentare una fonte di ritardi le cui conseguenze, anche dal punto di vista risarcitorio, sono a carico della parte pubblica.

Nel sistema italiano, più in generale, la formalità e rigidità delle procedure concorsuali sono state considerate gli strumenti principali con cui combattere la corruzione, un fenomeno che purtroppo continua ad affliggere il funzionamento della macchina pubblica²⁵⁵. Si è quindi seguita la tendenza verso una ridotta discrezionalità della stazione appaltante nella fase di aggiudicazione.

Nel caso delle grandi opere questa caratteristica di fondo non viene mutata, anche

254) Nell'ipotesi di affidamento in concessione e gestione, il bando deve vertere solo sulla progettazione preliminare, mentre nel caso di affidamento a contraente generale (l'altra modalità di affidamento ammessa dal Codice, ex art. 173), può vertere sia sul progetto preliminare che su quello definitivo.

255) Si veda la requisitoria sul Rendiconto generale dello Stato del Procuratore Generale della Corte dei Conti, tenuta il 25 giugno 2009.

se va considerato come la particolare complessità delle opere, la partecipazione di imprese di rango internazionale, l'attenzione dell'opinione pubblica sulle scelte strategiche, potrebbero in parte bilanciare la necessità di un'estrema formalizzazione delle procedure. Addirittura tale rigidità potrebbe risultare controproducente se finisce per limitare la partecipazione o aumentare i rischi di contenzioso.

Rispetto ad altre esperienze europee, tuttavia, va tenuto conto del ruolo che la criminalità organizzata può avere non tanto a monte, nella fase dell'aggiudicazione, ma soprattutto a valle, nella fase dell'esecuzione. Come evidenziato nel capitolo 6, il controllo del territorio e delle economie locali da parte della criminalità organizzata agevola il suo inserimento anche nel circuito economico delle grandi opere. Le organizzazioni mafiose in questo settore, tuttavia, prediligono le forme silenziose del sub-appalto o delle attività di fornitura di merci e servizi locali²⁵⁶. Le forme vincolistiche dei meccanismi di gara ed il monitoraggio "macro" svolto sullo stato di attuazione complessivo del programma, nel caso delle grandi opere, rischiano di essere inefficaci, perché operano nella fase a monte, in cui la competizione fra imprese di caratura internazionale riduce la possibilità di partecipazione diretta di capitali illeciti. Proprio per questo va prestata particolare attenzione anche ai rapporti interni, di tipo privatistico, fra i soggetti coinvolti nell'esecuzione del contratto. Questo è vero soprattutto nelle ipotesi contrattuali in cui è dato riscontrare una tendenza a rendere sempre più flessibile l'operato del soggetto aggiudicatario dell'opera complessiva. Ad un aumento della flessibilità, infatti, deve corrispondere un parallelo aumento delle responsabilità.

Le forme contrattuali adottabili per le grandi opere (concessione di costruzione e gestione e contraente generale), infatti, lasciano un'ampia libertà all'impresa selezionata nella organizzazione della progettazione e dell'esecuzione, coerentemente con una allocazione dei rischi (e delle responsabilità) più netta fra amministrazione ed imprese esecutrici. Questa ripartizione rende anche più agevole la partecipazione dei capitali privati, che svolgono una funzione importante, come visto, nella fase di finanziamento, ma anche nel monitoraggio della corretta e tempestiva esecuzione delle opere.

La libertà di cui gode il soggetto esecutore (il *general contractor* deve assicurare l'esecuzione dell'opera "con ogni mezzo" e non deve scegliere le imprese mediante procedure concorsuali) può infatti trasformarsi in occasioni di infiltrazione per la criminalità organizzata, soprattutto nei sub-appalti o nelle forniture. Rispetto a pressioni estorsive e pericoli per la tempestiva realizzazione delle opere, il contraente, nonostante la caratura internazionale, l'estrema qualificazione ed il monito-

256) Maggiore attenzione, semmai, va prestata a quelle ipotesi di commistione fra imprese qualificate ed imprese dotate di capitali ma con scarsa qualificazione tecnica: la disciplina dell'avvalimento, su questo punto, ha meritato una particolare attenzione da parte delle autorità di controllo, come evidenziato nel capitolo 6.

raggio dei finanziatori privati, potrebbe considerare, suo malgrado, la possibilità di offrire concessioni alla criminalità organizzata. Le infiltrazioni mafiose rischiano di essere internalizzate come un costo per la realizzazione delle opere pubbliche in determinate zone del Paese, rendendo tra l'altro ancora più difficile perseguire l'obiettivo del riequilibrio Nord-Sud. Oltre che una fonte di finanziamento per altre attività criminali, il coinvolgimento delle organizzazioni mafiose produce una fonte di costi difficilmente quantificabile *ex ante*, che rischia di disincentivare la partecipazione di imprese di livello internazionale, riducendo anche la pressione concorrenziale a monte, nella fase dell'aggiudicazione.

Ecco perché se è coerente lasciare piena libertà di manovra nella gestione dell'esecuzione dell'opera, opportunamente l'art. 176 comma 2 lett. g) e comma 3 lett. e) del Codice dei contratti pubblici prevede delle specifiche obbligazioni in capo dell'amministrazione aggiudicatrice e del *general contractor* relative alla prevenzione delle infiltrazioni criminali nell'esecuzione dei lavori. La modulazione di tali obblighi, oltre all'obbligo di denuncia di tentativi di estorsione, è lasciata ai singoli accordi con gli organi competenti in materia di pubblica sicurezza. In particolare era considerato solo come elemento eventuale l'inserimento di un importante elemento sanzionatorio nel caso di violazione degli impegni predisposti negli accordi, ovvero la valutazione del comportamento dell'aggiudicatario nei successivi affidamenti della stazione appaltante. Tale elemento sanzionatorio, che prescinde dall'accertamento di responsabilità penali poteva rappresentare un elemento decisivo per garantire un impegno effettivo da parte del *general contractor* nella lotta alle infiltrazioni mafiose all'interno delle attività di esecuzione a valle. La recentissima legge 15 luglio 2009 n. 94 ha in parte rafforzato questa forma di sanzione, introducendo all'art. 38 comma 1 lett. m)ter del Codice dei contratti pubblici una nuova causa di esclusione dalla partecipazione di gare pubbliche a carico dell'impresa che non abbia denunciato i tentativi di concussione e di estorsione subiti. Anche in questa ipotesi non è necessario che sia stata accertata la responsabilità penale, ma è sufficiente che le circostanze del reato risultino dalla richiesta di rinvio a giudizio. Rispetto agli accordi di cui *sopra*, la portata dell'obbligo di denuncia risulta rafforzato sotto diversi aspetti: in primo luogo la sanzione dell'esclusione da future aggiudicazioni è automatica e non solo eventuale; inoltre la sanzione non riguarda solo i rapporti futuri con una singola stazione appaltante, ma configura una causa di esclusione generale; infine l'ambito soggettivo è più esteso, in quanto nel caso degli accordi di cui all'art. 176 la sanzione ricadeva solo sul *general contractor*, mentre in questo caso è coinvolto qualsiasi operatore che non abbia denunciato queste forme di reato. Ad ogni modo i protocolli di legalità possono comunque svolgere una funzione integrativa, in quanto possono essere sottoposti a regole meno stringenti (ad esempio in merito alla presenza di un rinvio a giudizio) ma

soprattutto possono rafforzare gli incentivi del contraente generale nel monitorare il comportamento delle imprese di cui si avvale e della cui condotta può subire le conseguenze. L'adozione di meccanismi incentivanti può aiutare le imprese a sconfiggere "l'economia della paura", che permette di estendere il raggio delle infiltrazioni mafiose anche all'imprenditoria sana. Il ruolo di segnalazione che l'adozione spontanea di determinati standard di trasparenza e collaborazione con le forze dell'ordine (al limite la definizione di una *white list*), sulla falsariga delle certificazioni ambientali o di qualità, può essere importante per integrare gli elementi, per così dire, vincolistico-formali delle procedure ad evidenza pubblica.

