

GIOVANNI FERRANTE

TERRITORIO, INFRASTRUTTURE E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE L'ATTUAZIONE DELLA «LEGGE OBIETTIVO»

Premessa. – Il ruolo dello Stato e della pubblica amministrazione nello sviluppo e nelle scelte delle priorità degli investimenti infrastrutturali si è, nel tempo, esteso e rafforzato e ha contestualmente evidenziato quanto meglio esso si realizzi se si concerta con quello privato per la realizzazione e la gestione d'infrastrutture e di servizi di pubblico interesse.

Alcuni brevi cenni storici possono fare meglio comprendere tale fenomeno che non è una caratteristica recente, ma che risale all'Ottocento, seppure con andamenti ciclici.

Già nel XIX secolo, infatti, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti gli investitori privati assunsero l'iniziativa di soddisfare la crescente domanda di infrastrutture e di servizi connessi con la rivoluzione industriale, e con lo sviluppo del commercio e della politica coloniale. Per quelle finalità furono realizzate le prime grandi infrastrutture nel settore dei trasporti (acquedotti, ferrovie, porti), nel settore energetico (generazione e distribuzione di gas ed energia elettrica) e in quello dei servizi (banche, linee di navigazione, ospedali). Furono costituite molte società che svilupparono le relative iniziative imprenditoriali e ad alcune di tali aziende si attribuì la qualificazione di «concessionarie», anche se con un significato ben diverso dall'attuale concetto giuridico di concessione. Invero, allora il privato era, di fatto, il «proprietario reale» dell'opera che aveva realizzato.

Nel XX secolo, negli anni Venti, si può dire che iniziò un secondo e nuovo ciclo per impulso di motivi ideologici, politici, economici e sociali, nonché per gli effetti della prima guerra mondiale. Gli Stati assumono un compito diretto ed elaborano politiche di intervento nella realizzazione di infrastrutture per rispondere ai nuovi bisogni emergenti. Furono, così, create le prime aziende pubbliche e nazionalizzate numerose aziende private già operanti. È un ciclo, questo, che durerà circa sessant'anni e ha riguardato tutti i paesi del globo, con esclusione degli Stati Uniti d'America.

Per quanto riguarda l'Italia è utile ricordare quanto avvenne, in particolare, negli anni Cinquanta (e già in precedenza), quando i governi definirono i programmi degli investimenti destinati a realizzare le grandi infrastrutture per sostenere lo sviluppo economico e sociale post-bellico. Furono create le prime concessionarie a capitale pubblico e a capitale misto e, in presenza di scarse risorse private, lo Stato intervenne direttamente per sostenere, con contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati, prestiti obbligazionari e garanzie, gli investimenti durante le fasi di realizzazione delle opere e dell'avviamento del loro esercizio. A tale riguardo un importante ruolo fu svolto dall'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale), sia nella fase propositiva sia in quella attuativa, che consentì di realizzare condizioni di «mercato nazionale» favorevoli per gli investimenti privati nel settore industriale. Gli imprenditori colsero quelle opportunità per adeguare le proprie strutture produttive e competere così sul mercato internazionale e per acquisire, in non pochi casi e in significativi settori, posizioni di preminenza, con effetti positivi immediati e differiti sull'intero tessuto produttivo nazionale e sulla struttura sociale del paese.

L'attuale ciclo, il terzo, inizia alla fine degli anni Settanta e coinvolge le politiche di liberalizzazione del mercato e le conseguenti privatizzazioni. In esso si evidenzia ancor più la necessità di coinvolgere, nei programmi di realizzazione delle opere pubbliche, gli investitori privati, almeno per due ragioni ambedue derivanti dai vincoli posti dall'Unione Europea ai paesi aderenti. La prima ragione si riscontra nella politica di bilancio degli Stati che limitano le loro azioni per la realizzazione e modernizzazione delle infrastrutture per carenza delle necessarie ingenti risorse finanziarie. Una carenza, quella delle risorse pubbliche, sempre più crescente per effetto delle condizioni di *deficit* e di debito, particolarmente marcate per il nostro paese, e della conseguente necessità di corrispondere alle regole imposte dall'Unione. La seconda ragione riguarda la qualità e l'efficienza cui debbono rispondere sia le infrastrutture sia i servizi loro connessi. È infatti ormai indiscutibile che un gestore privato della infrastruttura stessa e anche di tutti gli altri servizi accessori possa rendere alla collettività (dietro pagamento di un prezzo) servizi di qualità più elevata.

Queste ragioni presentano una serie di problematiche nella loro attuazione. Si tratta, infatti, di conciliare interessi apparentemente discordanti: quello degli Stati – di garantire efficienza e qualità dell'infrastruttura a un costo sostenibile – e quello del soggetto privato, che cerca un mercato generatore di redditi a medio-lungo termine.

Riguardo alla finalità del privato di ottenere redditi dall'opera da realizzare, deve essere tenuto presente che la realizzazione delle infrastrutture richiede grandi investimenti a bassa redditività, con un periodo di ritorno a lungo termine, normalmente non inferiore ai 15-20 anni. Tale aspetto costituisce un momento di criticità anche per la pubblica amministrazione. Se l'investitore privato può scegliere in un contesto internazionale, direi anche globale, dove, come e quando investire, il singolo paese, per «catturare» gli investimenti privati, deve diventare un mercato attraente per gli investitori. Compito degli Stati è quindi quello di rimuovere tutti gli ostacoli di natura politica, legislativa ed eco-

nomica alla penetrazione degli investitori privati verso il mercato interno. In particolare, mediante il potere legislativo, devono essere poste le fondamentali regole che governino i rapporti tra Stato medesimo e i privati. Mediante quello esecutivo, si devono creare i presupposti interni perché tali regole siano effettivamente attuate.

Per la competitività dei territori. – Una delle principali direttive delle moderne politiche pubbliche a livello locale consiste nella predisposizione delle condizioni tangibili e intangibili che favoriscono la *massimizzazione della competitività economica del territorio*, nel quadro di un adeguato livello di equilibrio sociale e di sostenibilità ambientale. La competitività economica del territorio deve essere intesa come consolidamento del tessuto produttivo esistente, miglioramento delle condizioni per il consolidamento di nuova imprenditorialità e per l'attrazione di nuovi operatori, rafforzamento dei meccanismi di diffusione delle competenze e dell'innovazione.

Si pone, pertanto, la domanda: in che modo e con quali strumenti operativi è possibile, nel quadro di una globalizzazione sempre più pervasiva, realizzare contesti territoriali competitivi tali da consentire uno sviluppo sostenibile per le comunità interessate? In sostanza, qual è il ruolo del territorio nei processi di sviluppo e di trasformazione territoriale, sia a scala locale sia a scala nazionale, e quale quello degli strumenti e delle risorse necessarie per gli interventi di infrastrutturazione, che possano contribuire a realizzare veri «sistemi territoriali locali» competitivi.

È un tema, quello delle infrastrutture materiali, e si potrebbe aggiungere delle infrastrutture immateriali e istituzionali, che si pongono le istituzioni e le forze politiche, sociali e imprenditoriali, consapevoli, ormai, che i problemi dello sviluppo territoriale si affrontano con interventi strutturali e non già con soluzioni congiunturali che darebbero, nel migliore dei casi, solo risultati parziali e momentanei. E ciò richiede l'individuazione di strumenti e risorse finanziarie adeguate alle necessità d'intervento. Infatti, agire sulle strutture significa impegnare, per lunghi periodi, notevoli risorse; significa, inoltre, coinvolgere soggetti pubblici e privati e le diverse comunità locali interessate. Per questa via, le politiche attive sarebbero impresse «dal basso» e si avrebbe il riconoscimento della *centralità del territorio*, quale ambito dinamico e attivo e vero interprete delle necessità e delle priorità degli interventi, nonché luogo delle decisioni idoneo a evitare i possibili rischi della dispersione delle azioni e delle risorse. Le politiche territoriali, quindi, per produrre gli effetti attesi, devono essere credibili per il loro contenuto e per gli obiettivi che si propongono; e possibili, in quanto munite di adeguate risorse finanziarie.

L'opera di promozione dell'identità territoriale e della sua immagine, intesa come «volto» pubblico e percepibile che una regione presenta, assume un ruolo sempre più importante per la tenuta stessa dei valori e della dinamicità e vivacità operativa della regione. Alla sua formazione contribuisce una serie di attori pubblici e privati che si occupano di investimenti, di capitali e di attività pro-

duttive, commerciali e di ricerca. Anche da essa, pertanto, dipende la capacità competitiva di un territorio per l'attrazione di risorse.

Tuttavia, differenti strategie promozionali, legate a diverse finalità, possono generare una pluralità di immagini territoriali relative alla stessa area, in tutto o in parte in competizione tra loro e, quindi, condurre a una percezione conflittuale della medesima area territoriale. Occorre evitare, pertanto, aree di contrasto e di contraddizione, nonché il rischio sempre latente evidenziato da Urry: «the consumption of space», cioè il consumo di alcune componenti territoriali a scapito di altre.

Vi è, al riguardo, una rinnovata attenzione verso il *marketing* territoriale, ben sapendo che anche da esso dipende la capacità di attrazione di attività economiche e di capitali e che i fattori decisionali, che sono alla base degli investimenti, non seguono più solamente criteri di pura convenienza, ma coinvolgono anche un gradimento di «disponibilità territoriale»: con il *marketing* territoriale si vuole e si deve potenziare tre qualità: «vivibilità, investibilità e visibilità» (Hall, 1997, p. 66).

Sulla base delle considerazioni appena proposte, la dotazione di infrastrutture rappresenta una delle componenti basilari per la determinazione della competitività di un'area geografica. Essa è infatti il segnale tangibile più facilmente percepibile della qualità e delle potenzialità di sviluppo dell'area ed è condizione necessaria per il consolidamento del tessuto produttivo locale e per l'insediamento di operatori provenienti da altre aree geografiche. È proprio alle infrastrutture, in particolare a quelle delle comunicazioni, che si attribuisce il ruolo di ridurre le disparità regionali, di sviluppare la competitività dei sistemi territoriali e di attivare i processi di crescita.

Infrastrutture e territorio. – Un'adeguata dotazione in termini di sistema infrastrutturale, meglio se interconnesso e plurimodale, può costituire un fattore determinante per la creazione e valorizzazione di nuove risorse dell'ambiente locale e la realizzazione di nuovi valori territoriali. Ma al decisore pubblico si pone il problema non secondario della valutazione dell'impatto socio-economico delle infrastrutture, in particolare per quelle di trasporto, che si intende realizzare.

Questa valutazione deve tener conto di alcune circostanze: la vita economica di una infrastruttura è in genere lunga (da 15-20 anni a un secolo); le eventuali concessioni sono offerte per periodi da 15 a 30 anni; il periodo di «restituzione» del capitale investito è in genere più breve (8-9 anni); i tempi di costruzione sono lunghi e necessitano di molto capitale; i costi di mantenimento delle infrastrutture sono bassi e più contenuti di quelli sostenuti per la costruzione; le fasi di progettazione e di effettiva realizzazione sono numerose e lunghe e sottoposte a frequenti modifiche; gli investimenti sono irreversibili e ad alto rischio (politico, di mercato, operativo, costruttivo, naturale); gli effetti indotti dall'investimento sono di difficile valutazione a causa del frequente cambiamento delle condizioni macroeconomiche degli indicatori economici (correlazione tra dotazione di infrastrutture e PIL).

La capacità del territorio di incrementare la propria dotazione di infrastrutture costituisce un fondamentale segnale di vitalità del territorio stesso. A tal fine è necessaria un'attività di programmazione puntuale e mirata, che può essere spiegata in quattro fasi distinte, tutte necessarie: *esaminare* le attuali condizioni del territorio; *stimare* le esigenze della collettività anche con riferimento alla valutazione delle aspettative di sviluppo dell'area; *scegliere* tra le esigenze individuate quelle che meritano priorità; *ideare* la soluzione migliore per soddisfare il bisogno ritenuto più urgente. Pertanto, la programmazione del territorio è frutto di attività multidisciplinari: sociologia, geografia, economia, ingegneria, diritto eccetera. Essa, poi, deve avvenire su più livelli diversi, che mettano in gioco le autorità centrali, regionali e locali di un paese. Tali diversi livelli devono essere continuamente raccordati e confrontati. Non vi può essere programmazione dell'assetto territoriale di una regione senza un disegno generale cui fare capo. Il territorio deve svilupparsi unitariamente: per tappe, ma non a macchie isolate; altrimenti vi è il rischio di creare isole di sottosviluppo e quindi di aggravare squilibri territoriali e sociali già esistenti. Pertanto, nella individuazione del programma centrale, è opportuno il coinvolgimento e la partecipazione dei rappresentanti degli enti locali subordinati.

Come si vede, quindi, l'individuazione di un programma infrastrutturale è un'operazione complessa e lunga, che deve rispondere ad attese sociali, economiche, e anche politiche, finalizzata al miglioramento del governo del territorio, inteso come capacità di gestire una piattaforma di sviluppo condiviso. A tal proposito, non c'è bisogno di rammentare che le infrastrutture sono sempre state lo strumento primario dello sviluppo di una collettività, sin dall'antichità. E, oggi, soprattutto nelle economie mature, lo sviluppo sociale ed economico è sempre più subordinato al potenziamento e alla riorganizzazione dei sistemi infrastrutturali della rete di servizi e delle attrezzature (1).

Le considerazioni appena proposte devono, a maggior ragione, valere nella individuazione della rete stradale e/o autostradale, che è componente essenziale della programmazione del territorio. È, però, opportuno fare una riflessione: il programma non deve essere troppo ambizioso, o ancor peggio utopistico e velleitario, altrimenti è alto il rischio del fallimento. Le infrastrutture da realizzare devono rispondere ai reali bisogni della collettività e tenere conto delle risorse disponibili. I programmi devono essere sostenibili, date le risorse disponibili. Molte volte, anche in sede ONU, CEE ora UE, Banca Mondiale, abbiamo visto grandi e ambiziosi progetti di sviluppo che sono falliti. Sono falliti non perché non validi in sé stessi. Anzi, al contrario, alcuni erano validissimi, ma del tutto insostenibili per le organizzazioni internazionali, per gli stessi Stati interessati e anche per gli investitori istituzionali e privati. Quindi, erano irrealizzabili.

(1) Il «libro bianco» di J. Delors, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, evidenzia con chiarezza la stretta e diretta correlazione tra l'adeguamento e l'innovazione dei sistemi infrastrutturali e la competitività dei sistemi economici nazionali, le prospettive dello sviluppo, dell'occupazione e della qualità della vita (CNEL, 1997, p. 439).

Attraverso una dettagliata programmazione del suo territorio, dunque, lo Stato individua il proprio *fabbisogno infrastrutturale*. Questo, a sua volta, dovrà essere valutato in termini di *priorità* per fissare le *scelte* degli interventi da realizzarsi di volta in volta con precedenza rispetto agli altri previsti nel programma. È opportuno che l'indicazione delle priorità decise e delle prospettive di sviluppo venga inserita e definita in un piano generale dei trasporti, da predisporre a cura del governo centrale, a valle dei piani di maggior respiro concernenti la programmazione del territorio. Tale piano sarà redatto, ovviamente, sulla base del fabbisogno infrastrutturale del territorio, così come discusso precedentemente. Esso sarà il riferimento di piani di livello inferiore e ne costituirà le linee guida.

Le barriere istituzionali. – L'amministrazione che concede un progetto al settore privato deve svolgere sin dall'inizio un ruolo determinante per il futuro successo dell'iniziativa. Per questo motivo gli operatori finanziari ritengono che la partecipazione dell'amministrazione concedente all'iniziativa sia indispensabile e sostanziale in fase di ideazione, realizzazione e anche nei primi anni relativi alla costruzione dell'opera. A tal proposito, dovranno essere valutati anche alcuni aspetti istituzionali quali l'opportunità di costituire un nuovo ente per l'attuazione del progetto, rispetto alla possibilità di usarne uno già esistente, il raffronto dei vantaggi di diversi gradi di centralizzazione e decentralizzazione delle funzioni e decisioni dell'ente, la valutazione delle modalità del controllo dell'ente pubblico sui soggetti privati, che verranno coinvolti nella realizzazione dell'opera.

Peraltro, il drastico ridimensionamento degli investimenti pubblici negli ultimi anni, che ha interessato la quasi totalità degli Stati, non compensato da un corrispondente incremento degli investimenti privati ⁽²⁾, determina le condizioni per una diffusa perdita di consenso delle collettività per la mancata realizzazione dei programmi annunciati.

Si pone, inoltre, un altro problema non meno rilevante: una diffusa confusione nelle responsabilità, tanto politiche quanto amministrative, tanto tra i vari livelli dello Stato quanto nell'ambito degli stessi enti, spesso dovuta alla farraginosità legislativa e normativa che produce interdizioni piuttosto che agevolazioni (CNEL, 1997, p. 439). L'operatore, sia pubblico sia privato, ha necessità per il suo agire della consapevolezza e della certezza. Spesso, nel tentativo di semplificare e rendere più trasparente ed efficiente il processo decisionale e attuativo degli investimenti, vi è un proliferare di iniziative, non coordinate da parte dei più diversi comparti istituzionali, che produce l'effetto opposto. Quindi i sog-

(2) Si stima che nell'ultimo decennio gli investimenti pubblici si sono ridotti di circa il 30% (CNEL, 1997, p. 437), non compensati da un incremento di quelli privati. Ciò è tanto più grave nell'attuale momento congiunturale, caratterizzato da bassa crescita economica, in quanto è noto che il settore delle costruzioni ha sempre svolto un ruolo trainante per l'economia italiana. Inoltre, alla riduzione degli investimenti pubblici si somma la mancanza di indirizzi programmatici innovativi di trasformazione del territorio e delle città, accompagnati dalle necessarie certezze per la loro realizzazione.

getti coinvolti, mancando un inquadramento organico della materia, producono una stratificazione di disposizioni, regole, indirizzi e pareri non coerenti. Così il frammentato assetto normativo, non calibrato sul procedimento programmatico e decisionale di settore, rischia di produrre tempi lunghi nell'attuazione delle opere, con conseguenti notevoli costi, genera il fenomeno delle opere incompiute e realizza, spesso, opere ormai non più utili. Occorre, quindi, mettere ordine nella filiera del processo decisionale, con l'obiettivo prioritario dell'efficacia realizzativa delle decisioni, dalla fase della programmazione e finanziamento degli investimenti a quella della progettazione, fino alle fasi dei controlli e degli eventuali contenziosi, prevedendo, in *extrema ratio*, anche il potere di sostituire quei soggetti che per diverse ragioni, anche non dipendenti dalle loro volontà, si sono mostrati impossibilitati a dare esecuzione ai processi decisionali (CNEL, 1997, p. 441).

Ma l'efficacia dei processi e l'efficienza delle procedure non possono scaturire unicamente da un pur necessario apparato normativo regolamentare, quanto piuttosto da un approccio basato su una nuova cultura, una nuova tecnica, una nuova politica, per creare le condizioni per cui processi e procedure possano svilupparsi in tempi e con modalità più congrui ⁽³⁾. Si ha necessità, quindi, di un quadro normativo chiaro e rigoroso, ma anche flessibile, che consenta di affrontare i vari aspetti del processo decisionale nel momento della loro manifestazione. Sulla base di queste considerazioni, la scelta di realizzare un determinato progetto, giova ripeterlo, deve essere discussa come una parte integrante della strategia dello sviluppo economico e sociale di una regione geografica.

Il progetto da realizzarsi deve essere ideato e adattato progressivamente per soddisfare il bisogno della regione geografica in questione nell'obiettivo di incrementare la competitività e l'attrattività dell'area verso gli operatori esterni. Tanto più dettagliati e precisi sono questi piani e queste politiche, tanto più attendibile e sostenibile sarà la valutazione del progetto.

Con riguardo alla realizzazione di uno specifico progetto, al fine di evitare insuccessi, è opportuno che il governo o l'ente locale interessato alla realizzazione dell'infrastruttura, anche quando la realizzazione dell'infrastruttura stessa sarà poi realizzata da soggetti privati, si occupi della predisposizione, almeno in via embrionale, di uno studio di fattibilità del progetto medesimo ⁽⁴⁾.

(3) Ciò riguarda, tra l'altro: una chiara definizione dei ruoli e delle funzioni dei diversi momenti e soggetti istituzionali; l'eventuale «concertazione», definendo sedi e modi della partecipazione delle comunità e dei soggetti interessati; una definizione dei criteri che consentano la ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i diversi soggetti; l'individuazione di sedi e strutture per la valutazione e la verifica dell'impatto degli interventi sul piano sociale, economico, occupazionale e via dicendo; il primato di forte indirizzo e controllo della pubblica amministrazione; la stretta connessione tra programmi e coperture finanziarie (CNEL, 1997, pp. 453-454).

(4) Lo studio preliminare di fattibilità costituisce un documento che ha la finalità di consentire una prima e sommaria valutazione sulla possibilità dell'investimento e anche, nel caso di infrastrutture da realizzarsi attraverso l'opera dei privati, delle prospettive di redditività e del periodo di rientro del costo iniziale. In esso vengono raccolte ed espone in modo logico e ordinato tutte le informa-

Il fabbisogno infrastrutturale e la «Legge Obiettivo». – Lo straordinario, ma anche confuso, sviluppo del nostro paese, dall'immediato secondo dopoguerra a oggi, ha consentito una profonda e radicale trasformazione della sua struttura economica e dello stesso genere di vita della popolazione italiana, nonché accentuato, in molti casi, i preesistenti squilibri territoriali. Sono squilibri ormai storici, che tendono ad aggravarsi anche per effetto dei processi in atto di globalizzazione dei mercati e di internazionalizzazione delle strutture economiche, e che coinvolgono imprese e comunità legate dalle rispettive e interconnesse capacità competitive d'impresa e territoriali.

Un fondamentale fattore di competitività è senz'altro la dotazione di infrastrutture, materiali e immateriali, che condiziona ogni prospettiva di crescita delle regioni italiane, in relazione alle rispettive situazioni infrastrutturali ⁽⁵⁾. Di esse hanno rilevanza, inoltre, tipo e qualità per gli effetti che producono sulla efficiente connessione di un sistema regionale ad altri sistemi, nella loro interazione e, quindi, nella loro specializzazione e complementarietà (SGI, 2004, p. 15). Tali esigenze assumono assoluta attualità per i territori regionali del paese in presenza dell'avvenuto allargamento dello spazio europeo comunitario, con l'adesione di dieci paesi (Ferrante, 2004): l'irreversibile integrazione riduce «le barriere» ereditate dai diversi Stati membri e accresce, di conseguenza, le relazioni e gli scambi; estende il processo di liberalizzazione dei mercati; favorisce la delocalizzazione produttiva e la deconcentrazione spaziale di attività radicate in aree ormai sature e con struttura economica matura; tende a concentrare le comunicazioni nelle aree meglio attrezzate e quindi più dotate, anche quale conseguenza delle stesse politiche dell'Unione e degli Stati membri.

La stessa direttiva «Bolkstein» ⁽⁶⁾ con le sue proposte relative ai servizi nel mercato interno, che si inseriscono nel processo di riforme economiche avviato

zioni necessarie sul progetto, di natura quantitativa e qualitativa, concernenti la descrizione del progetto, l'individuazione del soggetto privato, le modalità realizzative, la tecnologia, il mercato, i costi, i ricavi e le ipotesi di fabbisogno finanziario. Anche per la predisposizione dello studio in parola, pertanto, occorrono competenze multidisciplinari e un apporto di soggetti diversi. Nell'ambito dello studio di fattibilità rileva in primo luogo la fattibilità tecnica; in secondo luogo la fattibilità giuridica, con l'analisi della rispondenza dell'opera da realizzare alle normative esistenti. Lo studio delle variabili economiche riguarda, invece, l'esistenza e l'idoneità dei mercati a ricevere il prodotto o il servizio offerto, con la previsione di massima del flusso di ricavi atteso. Inoltre, dovranno essere valutati i problemi di impatto ambientale e di inquinamento che danneggiano, anche indirettamente, le popolazioni residenti su un certo territorio, e l'impatto di tipo economico-sociale su quei soggetti che risentono direttamente di pregiudizi legati alla realizzazione dell'infrastruttura.

(5) Nel *Rapporto annuale 2003* della Società Geografica Italiana (pp. 103-112), si evidenziano le connessioni tra competitività ed efficienza pubblica (infrastrutture istituzionali), anche alla luce del processo di decentramento amministrativo e della modifica del Titolo V, II Parte, della *Costituzione* (si veda anche Ferrante, 2000), e il livello di dotazione infrastrutturale del territorio nazionale.

(6) L'obiettivo della proposta di «direttiva» è definire un quadro giuridico che elimini gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri, e che garantisca ai fruitori e destinatari dei servizi la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà. La proposta copre un'ampia varietà di attività economiche di servizi e

dal Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000), allo scopo di «trasformare la UE, entro il 2010, nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo», qualora approvata, modificherà e concorrerà a trasformare le condizioni degli spazi della UE allargata e a ridelineare competitività e nuovi assetti territoriali, favorendo, così, processi delocalizzativi di attività economiche.

Queste tendenze, se non affrontate con la necessaria tempestività da idonee strategie per la dotazione di adeguati sistemi infrastrutturali, possono escludere i territori carenti dai processi di sviluppo che evolvono con rapidità. Quelle invocate sono strategie che si devono basare sui modi e sui tempi necessari al superamento delle numerose criticità dell'attuale sistema europeo dei trasporti: gli squilibri esistenti tra le diverse modalità che presentano, peraltro, la tendenza ad accentuarsi; la congestione dei principali assi stradali e ferroviari delle aree metropolitane e dei principali aeroporti; le diseconomie da polarizzazione di traffici in aree e nodi più attrezzati (SGI, 2004, pp. 20-21).

È indubbio che il processo di attuazione di politiche di trasporti e di armonizzazione delle reti dell'Unione Europea ha finalmente una riconosciuta centralità, evolvendo dall'assoluta assenza – quale campo di azione del Trattato di Roma – alle determinazioni della III Conferenza dei Trasporti (Helsinki, 1997), che ha individuato dieci corridoi d'interesse strategico, capaci di facilitare gli scambi multimodali tra i paesi UE e le aree esterne, fino al Mar Nero e al Mar Caspio. Si delinea così un nuovo scenario per l'intero territorio europeo, modificando precedenti centralità spaziali e configurandone di nuove a scala continentale (7).

L'Italia, con il processo d'integrazione verso est, è interessata dal Corridoio V, con direttrice ovest-est, che collega Lisbona a Leopoli e Kiev; e dal corridoio VIII, anch'esso con direttrice ovest-est, che mette in relazione i flussi di trasporto del Mare Adriatico con quelli del Mar Nero (Burgas e Varna) (SGI, 2004, pp. 23-24).

Il programma TEN-T, ambizioso e costoso, prevede di assegnare le risorse necessarie privilegiando le ferrovie (80%) e, poi, per circa la stessa entità (9-10%), i collegamenti strada-ferrovia e le nuove infrastrutture stradali. Una spesa ingente, stimata dall'apposita Commissione dell'UE, nel 2001, in 235 miliardi di

si applica unicamente ai prestatori stabiliti in uno Stato membro. La «direttiva Bolkstein» si basa «sul principio del paese d'origine», in base al quale il prestatore è sottoposto unicamente alla legislazione del paese in cui è stabilito, e sul diritto dei destinatari di utilizzare servizi di altri Stati membri (Commissione delle Comunità Europee, 2004, pp. 4-19). Sugli effetti che la «Bolkstein» produce sul modello sociale europeo si veda la bozza di documento del Comitato Direttivo della CGIL (2004, pp. 1-3).

(7) Tra le politiche infrastrutturali è il Programma Trans-European Transport Networks (TEN-T) prefigurato per conseguire le finalità dell'articolo 2 del Trattato di Maastricht e cioè: sviluppo economico equilibrato, stabile, sostenibile; alti livelli di occupazione, sicurezza sociale; migliore qualità della vita; coesione sociale e solidarietà tra gli Stati membri. Il TEN-T coinvolge 75.000 km di rete stradale, 78.000 di rete ferroviaria, 270 porti internazionali, 210 porti interni, 330 aeroporti. I progetti prioritari sono 14 con la previsione di realizzarli entro il 2010 (SGI, 2004, pp. 22-28; Capineri, 1997, pp. 149-151).

euro per i nuovi progetti e in circa 600 miliardi di euro per il completamento della rete transeuropea ⁽⁸⁾.

Diventa così urgente che il nostro paese definisca un quadro programmatico nazionale per le opere infrastrutturali, basato, innanzitutto, sulla conoscenza dell'accertato attuale fabbisogno e del suo sviluppo tendenziale per, almeno, i prossimi 15-20 anni; e coerente con le politiche e le strategie europee che, peraltro, offrono non trascurabili opportunità finanziarie ⁽⁹⁾. Tale programmazione dovrà caratterizzarsi quale strumento concertato tra i diversi livelli e settori della pubblica amministrazione (nazionale, regionale e locale) per definire, con la necessaria condivisione, strategie, scelte, strumenti, processi di governo del territorio. Una simile dimensione concettuale e operativa consentirebbe di perseguire con efficacia gli obiettivi di tutela degli interessi diffusi espressi dalle comunità locali, dal cui consenso, in realtà, dipendono la fattibilità delle opere programmate e la loro concreta realizzazione.

Il ritardo infrastrutturale del nostro paese ha occupato il dibattito politico per un lungo periodo e si è fatto più stringente nel corso della XIII e della XIV legislatura, ponendo al centro l'obiettivo del suo superamento e innovando nel metodo, così da orientare le politiche legislative al risultato della legislazione speciale sulle opere strategiche.

La finalità di ridurre il *gap* infrastrutturale dell'Italia rispetto al resto d'Europa è così alla base della legge 443 del 21 dicembre 2001 («Legge Obiettivo»). Essa prevede un meccanismo normativo che, selezionando un certo numero di opere, attivi risorse e definisca procedure «straordinarie» tali da consentire l'accelerazione del processo di progettazione e di realizzazione ⁽¹⁰⁾.

(8) Per il finanziamento di un così elevato investimento si prevedono forme di cofinanziamento innovative, utilizzando gli stanziamenti DG VII, della BEI (Banca Europea per gli Investimenti) e dei FESR (Fondi Strutturali), purché autorizzati dagli enti, statali o regionali, destinatari dei finanziamenti. Si prevede, altresì, l'aumento dal 10 al 20% della partecipazione dell'Unione al finanziamento dei progetti, forme di partenariato pubblico-privato (finanza di progetto) e facilitazioni nei prestiti BEI. Molti dubbi si manifestano nelle varie sedi – politiche, finanziarie e tecniche – circa la fattibilità finanziaria dello scenario delineato, soprattutto riguardo alla capacità di poterne sostenere i rispettivi oneri da parte dei paesi di recente adesione (SGI, 2004, pp. 22, 23, 26 e 33).

(9) Un'accurata ricognizione del fabbisogno infrastrutturale è nel *Rapporto annuale 2004. Trasporti in Italia: oggi e domani* (SGI, 2004).

(10) Alla base della «Legge Obiettivo» (e degli altri strumenti normativi di attuazione) è la convinzione che l'emergenza infrastrutturale del paese richiede due livelli legislativi: uno per le opere strategiche con una normativa «speciale» e un altro riferito alla legislazione ordinaria (legge 109/94). Con la nuova normativa s'interviene sui meccanismi decisionali, sui tempi e sulle procedure di approvazione dei progetti, come sui tempi e le procedure di gara e di affidamento dei lavori. Inoltre si centralizzano i processi decisionali, pur introducendo meccanismi di negoziazione preventiva tra amministrazione centrale e Regioni, al fine di pervenire a scelte condivise e realizzabili. Altri essenziali caratteri della normativa riguardano: la concentrazione di un unico soggetto delle fasi di progettazione e realizzazione, anche ricorrendo all'appalto integrato; l'accelerazione dei tempi di affidamento e di realizzazione (ricorso a contratti di concessione di costruzione e gestione); l'affidamento della realizzazione delle grandi opere strategiche a un contraente generale (*general contractor*); l'integrazione tra finanziamento pubblico e finanziamento privato, facilitando l'accesso di promotori privati. (Camera dei Deputati, 2004, pp. 18-20).

La nuova normativa si basa sulla necessità di modernizzare gli strumenti di programmazione e d'intervento nella nuova dimensione di un «sistema infrastrutturale» integrato. Quindi al centro non si pongono più singoli tratti della rete autostradale o ferroviaria, progettati senza affrontare il problema dell'esistenza dei punti deboli delle reti, comprese quelle energetiche e di telecomunicazioni.

Non vi è dubbio che la normativa speciale e le innovazioni procedurali introdotte producono sostanziali effetti nel campo delle opere pubbliche, seguendo due distinte condizioni: per le opere strategiche e relativi interventi, procedure più celeri e attesi tempi certi; per le opere ordinarie, nonostante la parziale riforma della legge 166/2002, indeterminatezza dei tempi di realizzazione.

Inoltre, i nuovi strumenti di programmazione, che rafforzano il ruolo del governo centrale, si pongono l'obiettivo di essere coerenti a un quadro istituzionale dinamico e già modificato con la riforma del Titolo V della *Costituzione* che ha potenziato, anche in questo campo, il ruolo delle autonomie territoriali e che richiede procedure complesse in relazione ai fini e alla pluralità dei soggetti coinvolti. Per attuare il nuovo regime normativo nel settore delle opere pubbliche, avviato con la «Legge Obiettivo», è stata assunta una serie di provvedimenti: la delibera del CIPE (121, del 21 dicembre 2001) con la quale è stato approvato il primo programma delle opere strategiche e di preminente interesse nazionale ⁽¹¹⁾; il *DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) 2003-2006*, che individua le opere definite di priorità infrastrutturale, il cui costo, a carico della finanza pubblica, vale 84,4 miliardi di euro, con una spesa prevista per il triennio 2002-2004 di circa 22,5 miliardi di euro ⁽¹²⁾; il primo decreto delegato (dlgs 190, del 20 agosto 2002) di attuazione della «Legge Obiettivo», con il quale si dettano le regole per la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale ⁽¹³⁾; la legge 112 del 15 giugno 2002 (su cartolarizzazione, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture), finalizzata a rinvenire risorse da destinare alla realizzazione delle infrastrutture e dei programmi delle grandi opere; il «collegato» alla legge finanziaria 2002 (legge 166 del 1° agosto 2002), che modifica profondamente la

(11) Gli interventi individuati sono oltre 200 e solo per alcuni di essi si indicano nuovi finanziamenti, mentre per la gran parte l'inserimento nell'elenco vale solo come accelerazione delle procedure di realizzazione (*ibidem*, p. 13).

(12) Si tratta di grandi opere già programmate, ma ferme per motivi procedurali e/o finanziari, quali l'«alta velocità» ferroviaria TO-MI-VE-TS, il sistema integrato di trasporto dei nodi di Napoli e di Roma, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e il ponte sullo Stretto di Messina (*ibidem*, p. 13).

(13) Vi rientrano anche quelli d'interesse regionale, purché concorrano all'interesse nazionale, previa intesa quadro tra governo e Regione o Provincia competente. Le più importanti novità contenute in questo provvedimento riguardano il progetto preliminare, la cui approvazione avviene da parte del CIPE, che individua i limiti di spesa e rilascia i provvedimenti autorizzativi (VIA, localizzazione urbanistica eccetera). Le modalità di realizzazione sono individuate nella concessione di costruzione, di gestione e di affidamento al contraente generale, con adeguata capacità tecnica e finanziaria, che sarà l'unico responsabile dell'intera opera e per ogni fase della sua realizzazione (*ibidem*, pp. 13-14).

legge sugli appalti pubblici (la cosiddetta «Merloni quater») ⁽¹⁴⁾; il *DPEF 2004-2007*, che introduce un'ulteriore articolazione delle opere strategiche inserite nella «Legge Obiettivo» ⁽¹⁵⁾.

Con la «Legge Obiettivo» e con i provvedimenti a essa funzionali, si delinea, di fatto, un quadro del fabbisogno infrastrutturale nazionale e un programma d'intervento che, secondo il legislatore, potrà ridurre il *gap* denunciato dall'Italia nei confronti dei principali paesi europei o, almeno, diminuire significativamente la tendenza alla sua crescita. A oltre tre anni dalla sua approvazione, da più parti e da diversi punti di osservazione, ci si interroga sul funzionamento e sullo stato dell'attuazione della norma, anche per evidenziarne gli eventuali punti di debolezza, al fine di pervenire a eventuali proposte migliorative del suo impianto normativo e degli strumenti operativi a essa funzionali.

Il DPEF 2005-2008 e il Programma infrastrutture strategiche. – Il 29 luglio 2004 il governo ha presentato al Parlamento il *DPEF 2005-2008* con allegato il *Programma infrastrutture strategiche* dall'emblematico titolo *Programmare il territorio le infrastrutture le risorse*, redatto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

Il *DPEF* muove dal constatato rallentamento della crescita economica nel triennio 2002-2004, dovuto a un crescente divario strutturale nei confronti delle economie più avanzate e dinamiche, tra le cui cause sono minore innovazione e minore competitività. Per cui, afferma il *DPEF*, occorre muoversi secondo tre direttrici d'intervento integrato, compreso «un programma di sviluppo che miri ad un miglioramento della competitività»: «Serve, pertanto, una forte spinta...» (*DPEF 2005-2008*, pp. 37-39).

Tra le priorità degli investimenti è il potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali per favorire la realizzazione nei settori dei trasporti, dell'energia, delle reti idriche ed energetiche, delle telecomunicazioni (*ibidem*, p. 41). In particolare, si riconosce che requisito primario per il recupero di competitività del paese è l'aumento della competitività del Mezzogiorno e la riduzione del

(14) Le modifiche riguardano, quindi, la stessa legislazione ordinaria. Tra l'altro: non sarà più necessario il programma triennale per le opere d'importo inferiore a 100.000 euro; viene attenuato il vincolo della durata trentennale per le concessioni e quello del finanziamento pubblico limitato al 50%; si ammette l'appalto integrato senza restrizioni sotto i 100.000 euro e sopra i 10 milioni; la certificazione SOA ha validità quinquennale; nella finanza di progetto viene attribuito il diritto di prelazione al promotore qualora esso si adegui alla proposta vincente ottenendo così la concessione; si conferma per il subappalto la quota massima del 30% dei lavori da affidare a terzi (*ibidem*, p. 15).

(15) Una sintesi del primo programma delle infrastrutture strategiche è data dall'allegato 1 della delibera CIPE 121/2001, che indica l'elenco completo delle opere e i 117 interventi, articolati in 17 macro-opere. Il campo di azione della «Legge Obiettivo» si estende per effetto degli allegati 2 e 3 della stessa delibera, che hanno portato il numero delle opere a 228 e generato 373 interventi e 188 sotto-interventi. Il dettaglio dello scenario di riferimento e della ripartizione territoriale degli interventi strategici per regione e macroaree è riportato nelle tabelle 1, 1.1, 1.2 e 1.3 del citato *Rapporto* della Camera dei Deputati (2004).

suo divario di sviluppo e di occupazione nei confronti dell'Europa. Ma è solo un condiviso auspicio, in quanto i presupposti (contenimento dell'azione di investimento pubblico per effetto di misure correttive di finanza pubblica) portano a una più realistica previsione tendenziale per il periodo 2005-2008 che limita la spesa in conto capitale, per cui il tasso d'incremento del PIL meridionale resterebbe fino al 2008 decisamente inferiore a quello europeo (*ibidem*, pp. 51-53).

Vi è, tuttavia, la riconosciuta necessità, per perseguire gli obiettivi di sviluppo territoriale, che occorre svolgere un'azione coordinata di politiche regionali, nazionali e comunitarie che mirino, in primo luogo, a promuovere e realizzare progetti di infrastrutture nazionali e regionali.

Tali politiche si basano sull'attivazione di due distinti insiemi d'interventi dalla cui integrazione dipende il conseguimento degli obiettivi fissati per le infrastrutture: progetti strategici nazionali e progetti regionali di sviluppo ⁽¹⁶⁾. Così, «Alla realizzazione, anche in funzione anticiclica, di infrastrutture strategiche è stata prevista la selezione di un gruppo di opere del programma della "Legge Obiettivo"» ⁽¹⁷⁾.

L'allegato *Programma infrastrutture strategiche* tiene conto di quanto delineato dal *DPEF* e afferma di basarsi sul quadro normativo-programmatico approvato dal Parlamento Europeo il 21 aprile 2004. Con questo si definisce il nuovo programma del Transport European Network (TEN) e si assicura la copertura di costi fino al 20% dei costi delle infrastrutture in esso inserite e funzionali alla connettività del territorio europeo. Quindi si attua una nuova politica non più stabilita per opere o per paesi di appartenenza ma basata «sulla organicità della programmazione in materia di infrastrutture di trasporto» (p. 9 dell'allegato al *DPEF*).

Ma, in verità, dall'esame combinato dello stesso allegato e delle evidenziazioni contenute nelle numerose tabelle (sono 23) che lo accompagnano, non pare che quanto si propone sia coerente alla premessa conclamata. Infatti, non solo non si seleziona l'esistente, ma si aggiungono nuove proposte che portano gli interventi, elencati dal *DPEF 2004-2007*, da 90 a 103 ⁽¹⁸⁾.

Il documento del MIT, pur annunciando una organica ricognizione dello stato d'avanzamento delle opere incluse nella programmazione nazionale, di fatto, però, si limita a evidenziare un non meglio precisato «stato dell'arte al 31 mag-

(16) Nel loro insieme, gli interventi già finanziati sono coperti per il 57% da risorse ordinarie (statali e regionali), per il 29% da risorse aggiuntive e per il rimanente 14% da risorse private (p. 58 del *DPEF 2005-2008*).

(17) Sono risultati eleggibili al finanziamento 27 interventi, secondo la selezione istruita dai ministeri dell'Economia e delle Finanze e delle Infrastrutture, che possono far registrare un reale avanzamento e una capacità di spesa significativa nel biennio 2004-2005. Per essi è stata stilata una graduatoria per attribuire i finanziamenti necessari rispetto alle disponibilità (pp. 58-59 del *DPEF 2005-2008*).

(18) Se si escludono i due diffusi in ampi ambiti territoriali, i nuovi e rimanenti interventi proposti nel *DPEF 2005-2008* riguardano il Nord-ovest (2), il Nord-est (2), il Mezzogiorno (3, di cui 2 per gli schemi idrici), il Centro (3) (tab. 15, pp. 169-179 dell'allegato al *DPEF 2005-2008*).

gio 2004» per il Corridoio 5, per il Corridoio 1 e il Corridoio dei Due Mari (Genova-Rotterdam) (pp. 31-34), e delle «altre opere del Paese direttamente integrate con il tessuto infrastrutturale dell'Europa» (pp. 45-47).

Per misurare l'avanzamento complessivo della «Legge Obiettivo», vi è un richiamo, nell'allegato del MIT, al quadro finanziario di riferimento che evidenzia le esigenze finanziarie della «Legge Obiettivo» (125,8 miliardi di euro), le risorse già rese disponibili (43,2 miliardi), le opere attivate (47,9 miliardi) e le opere cantierate (20,6 miliardi) (pp. 54-55). Inoltre, nel documento si afferma che, nel prossimo biennio, «Sul fronte delle infrastrutture sarà onorato l'impegno di aprire cantieri per almeno il 40% degli investimenti programmati nel Piano decennale delle grandi opere, cioè, per un importo superiore a oltre 50 miliardi di euro, ad oggi cantierati 20 miliardi di euro» (p. 82). E, con un criterio previsionale quanto meno inconsueto, e alquanto ottimistico, si indicano quali opere, al 31 dicembre 2006, saranno terminate, quali quelle che avranno un livello di avanzamento superiore all'80%, e quelle con un livello di avanzamento inferiore al 40% e superiore al 20%, nonché quelle che, alla stessa data, saranno cantierate (per il dettaglio delle varie fattispecie: pp. 189-192).

Il *DPEF* e il suo allegato introducono, inoltre, un monitoraggio del programma decennale alquanto innovativo, anche se si afferma che il *DPEF* «costituisce un vero primo bilancio dell'intera operazione di infrastrutturazione del Paese».

Che si possa trattare di un monitoraggio «creativo» (lo «stato dell'arte»), si evince dalle stesse affermazioni del documento: «Questo impone però una rivisitazione delle tecniche e delle logiche di monitoraggio. Non ha più senso fornire lo stato di avanzamento dei singoli progetti, non ha più senso elencare il numero di progetti approvati dal CIPE, non ha senso elencare gli stanziamenti finanziari, non ha senso elencare le opere cantierate; questo monitoraggio ha solo una mera funzione statistica utile per verificare la dinamica del processo attivato ma non per misurare concretamente la distanza o la vicinanza dal risultato da perseguire, non utile per verificare, concretamente, la incisività dell'intervento, non solo nel segmento infrastrutturale oggetto del monitoraggio, ma anche e soprattutto dell'intero sistema infrastrutturale all'interno del quale è ubicato il singolo intervento» (pp. 105-106).

È, questa, un'affermazione che indubbiamente innova la materia dei controlli e che può preoccupare quanti, nelle varie sedi, si pongono l'obiettivo di verificare i risultati della legislazione, quelli della realizzazione effettiva degli interventi e quelli del controllo dell'uso delle risorse pubbliche.

In ogni caso lo «stato dell'arte» può essere parzialmente accertato, con le dovute cautele, dalle stesse numerose tabelle dell'allegato. Così, per il I programma delle infrastrutture strategiche (delibera CIPE 121/2001) risulta (tab. 2) che a fronte di un costo totale di 125.858,32 M euro, le risorse disponibili sono pari a 11.866,37; che il successivo aggiornamento (*DPEF 2003-2005*) per le 21 opere chiave, il valore dei progetti risulta di 85.072,63 M euro con valore complessivo del deliberato CIPE di 8.312,71 M euro e un finanziamento, a valere sui fondi della legge 166/2002, di 4.502,71 (tab. 3); che gli interventi proposti dal *DPEF 2005-2008* (tab. 15) sono 103 di cui 11 nuovi.

L'attuazione della «Legge Obiettivo». – Il Servizio Studi della Camera dei Deputati ha predisposto un *Rapporto* per la VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici su *Le infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della «Legge Obiettivo»* ⁽¹⁹⁾, già più volte citato. Data la complessità e l'incertezza del nuovo quadro programmatico, delineato con la legge delega 443/2001 e con la conseguente delibera del CIPE 121/2001, il *Rapporto* ritiene che sia necessario un continuo monitoraggio per verificarne lo stato di avanzamento verso gli obiettivi indicati dallo stesso programma, tenendo conto degli ulteriori interventi, assunti negli anni 2002 e 2003, di carattere finanziario e ordinamentale, dell'efficacia dei nuovi strumenti istituzionali e finanziari, quali la Società Infrastrutture SpA, la Società Patrimonio dello Stato SpA e la Cassa Depositi e Prestiti riformata ⁽²⁰⁾.

(19) Tale rapporto si basa su testi e tabelle redatti dall'istituto di ricerca CRESME, in collaborazione con gli istituti NOVA ed ECOTER, e con il coordinamento del Dipartimento Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici del Servizio Studi. È una ricognizione sullo stato di attuazione della legge 443/2001 e pone le basi metodologiche per il suo monitoraggio sistematico e periodico. Il rapporto raccoglie, con dati aggiornati al 30 aprile 2004, ogni informazione riconducibile alle opere strategiche individuate nella delibera CIPE 121/2001 e che si avvalgono per la loro realizzazione delle procedure straordinarie previste dalla «Legge Obiettivo».

(20) La Infrastrutture SpA, per la cui costituzione, avvenuta il 9 dicembre 2002, è stata autorizzata la Cassa Depositi e Prestiti, si configura come un intermediario finanziario non bancario che interviene con prestiti a lungo termine, erogati direttamente a soggetti privati impegnati nella realizzazione di grandi progetti nel quadro delle procedure speciali della «Legge Obiettivo», e con finanziamenti a medio termine, a favore di banche, finanziatrici di interventi strutturali. La nuova società si colloca, quindi, in un contesto di innovazioni normative finalizzate all'agevolazione di finanziamenti di opere infrastrutturali. Il capitale sociale iniziale (1 milione di euro) può essere aumentato fino alla somma massima di 3.200 milioni di euro, a valere sulle risorse derivanti dall'operazione di «cartolarizzazione» dei propri crediti effettuata dalla Cassa Depositi e Prestiti. La società può, altresì, concedere finanziamenti per la realizzazione di investimenti a sostegno dello sviluppo economico, solo per specifiche aree di investimento (sostegno alle PMI, edilizia residenziale pubblica, finanziamenti per lo sviluppo regionale). La Società Patrimonio dello Stato SpA, di cui è l'unico azionista il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha un capitale sociale di 1 milione di euro ed è stata costituita il 31 ottobre 2002. Essa ha la finalità di valorizzare, gestire e alienare il patrimonio dello Stato. La società, inoltre, può trasferire, a titolo oneroso, i propri beni alla Infrastrutture SpA e fornire attività di consulenza, di assistenza e di servizi ad amministrazioni pubbliche, enti territoriali, enti pubblici e società a totale partecipazione pubblica per la realizzazione di progetti di sviluppo locale e di qualificazione del territorio, per il partenariato pubblico-privato e per la finanza di progetto. La Cassa Depositi e Prestiti fu istituita nel 1850 sull'esempio francese per utilizzare le ingenti disponibilità finanziarie, provenienti dalla raccolta del risparmio postale, per finanziare gli investimenti pubblici. Ha subito nel tempo varie trasformazioni e solo con la legge 197/1983 ha acquistato piena autonomia decisionale. La Cassa Depositi e Prestiti è stata trasformata in società per azioni (CDP SpA) con il decreto legge 269/2003, convertito dalla legge 326/2003. Con successivo atto sono stati definiti i rapporti patrimoniali tra CDP SpA e Stato e si è determinato il capitale sociale in 3,5 miliardi di euro. L'attività di CDP SpA è strutturata in due aree distinte: la prima, con gestione separata, per proseguire l'attività tradizionale; la seconda, con gestione ordinaria, ha il compito di concedere finanziamenti, sotto qualsiasi forma, per opere, impianti, reti e dotazioni relative alla fornitura dei servizi pubblici e alle bonifiche. Essa, come la Infrastrutture SpA, assume la configurazione d'intermediario finanziario non bancario. Il capitale sociale è dello Stato, con la possibilità della detenzione di quote, purché nel complesso minoritaria, da parte di soggetti pubblici e privati.

L'individuazione delle opere da sottoporre a monitoraggio ha comportato non poche difficoltà dovute all'evolvere delle decisioni assunte, al succedersi di nuovi elenchi contenenti modifiche e integrazioni, a informazioni non sempre confrontabili, a discordanze per informazioni provenienti dalle diverse istituzioni nazionali e regionali. Questa complessa attività di ricognizione ha identificato 228 opere, 373 interventi e 188 sottointerventi ⁽²¹⁾.

Ma qual è lo stato di attuazione della «Legge Obiettivo» al 20 aprile 2004 accertato dal *Rapporto* del Servizio Studi della Camera, pur tenendo conto che il monitoraggio effettuato ha dovuto escludere, per vari motivi, circa un quarto delle opere (26,16%), in gran parte di piccola dimensione e il cui costo totale rispetto a quello complessivo del programma è intorno al 7%, per carenza di informazione sul loro stato di attuazione? Dalla ricognizione risulta che il 74% delle opere ha lo studio di fattibilità; circa il 68% dispone del progetto preliminare; il 42,5% ha la progettazione definitiva; il 26% quella esecutiva e il 19,2% è nella fase di affidamento dei lavori. Se, invece, si tiene conto del valore delle opere, la fase progettuale raggiunge il 68%, mentre quelle in affidamento il 25%. Inoltre, dalla ricognizione risulta scarso il ricorso alla procedura in *project financing* (meno del 5%) e che per le opere già nella fase di affidamento dei lavori circa il 40% può essere considerato cantierabile, con gare pari alla metà e con un valore di circa il 25% di quello complessivo ⁽²²⁾. Le opere per le quali sono state avviate le gare sono 104, di cui 9 individuate precedentemente al decreto legge 190 dell'agosto 2002 e 95 successivamente. In ogni caso la maggior parte di esse (48) riguarda modalità tradizionali finalizzate alla sola esecuzione dei lavori di costruzione.

Per quanto riguarda le gare, 30 si sono avvalse dell'appalto integrato, una delle novità procedurali che consentono insieme al partenariato pubblico-privato e al contraente generale ⁽²³⁾ riduzione di tempi e di costi. Nel complesso, lo stato di avanzamento del programma per ogni macro-opera evidenzia quanto segue ⁽²⁴⁾: a) Sistema valichi: il 75% delle opere è in fase di progettazione preli-

(21) Per ogni opera e per ogni intervento si è provveduto a identificare la relazione con i provvedimenti governativi; a fornire una descrizione sintetica della tipologia dell'opera; a precisare dimensioni e localizzazione; a individuare il soggetto competente; a valutare il costo e le sue variazioni al 30 aprile 2004; ad accertare lo stato di attuazione (fase di progettazione/stato di avanzamento dell'affidamento dei lavori); a indicare l'eventuale forma contrattuale attivata e l'anno previsto di ultimazione dei lavori.

(22) Tra queste rientrano il MOSE e molte opere ferroviarie del programma AV/AC che fanno aumentare il valore complessivo fino al 70% del totale.

(23) Con il contraente generale sono state poste in gara 9 opere, di cui 2 (il passante di Mestre e il primo macrolotto della Salerno-Reggio Calabria) sono giunte a conclusione. In ritardo è, invece, il ricorso alle forme di partenariato.

(24) Il CIPE ha assunto numerose decisioni per le macro-opere: 44 delibere in poco più di un anno, a partire da ottobre 2002 fino a febbraio 2004, per 41 opere strategiche, con prevalenza per quelle dei sistemi idrici (10), e dei sistemi urbani (altrettante 10), nonché del Corridoio Tirreno-Nord Europa (6), della dorsale appenninica (5), degli *hubs* interportuali (4). Inoltre l'attività del CIPE ha riguardato il ponte sullo Stretto di Messina e il MOSE, soprattutto per gli aspetti procedurali (Camera dei Deputati, 2004, pp. 172-183).

minare e il 25% è in fase di studio di fattibilità; nessun'opera ha superato le prime fasi progettuali; *b*) Corridoio plurimodale padano: il 75% delle opere risulta in fase di progettazione; il 16% ha raggiunto la contrattualizzazione e il 7,5% è in fase di gara; *c*) Corridoio plurimodale Tirreno-Brennero: il 60% delle opere è tra la fase di progettazione preliminare e quella definitiva e riguarda la quasi totalità (96%) degli investimenti previsti; *d*) Corridoio plurimodale Tirreno-Nord Europa: anche in questo caso il 60% delle opere è tra la fase di progettazione preliminare e quella definitiva, mentre l'8% è in fase esecutiva; la quota delle opere in gara è del 17%; *e*) Corridoio plurimodale Adriatico: le progettazioni nelle varie fasi riguardano il 63% delle opere (27% preliminare, 27% definitiva e il 9% esecutiva); un terzo delle opere è nella fase di affidamento; *f*) Corridoio plurimodale Dorsale Centrale: in esso rientrano le principali tratte dell'alta velocità ferroviaria, per le quali l'82% delle opere è in fase di affidamento; il 64% già contrattualizzato e il 17% in gara; *g*) Corridoi Trasversale e Dorsale Appenninica: questa macro-opera risulta in ritardo rispetto agli altri corridoi; infatti solo il 12% ha superato la progettazione esecutiva, mentre l'80% delle opere è nella fase tra il preliminare e il definitivo; *h*) Sistemi urbani: un terzo delle opere è nella fase dell'affidamento, il 17% in fase di progettazione esecutiva e il 27% in quella definitiva; *i*) *Hubs* portuali: il 25% delle opere risulta contrattualizzato e altrettanto ha la progettazione esecutiva; *l*) *Hubs* interportuali: l'intero programma è in fase progettuale; la fase esecutiva riguarda solo il 12% del totale; *m*) Allacciamenti ferroviari e stradali per i grandi *hubs* aeroportuali: tutte le opere sono nella fase della progettazione preliminare; *n*) Schemi idrici: l'intero programma (65 opere) è nella fase di progettazione e solo il 15,6% in quella di affidamento.

Dall'esame del *Rapporto* del Servizio Studi della Camera dei Deputati può essere tratta qualche ponderata considerazione rispetto all'insieme delle macro-opere e, anche, per ciascuna di esse, tenuto conto che il *Rapporto* non si spinge verso alcuna valutazione, che peraltro non rientra nelle sue finalità.

È certo, alla luce del monitoraggio campionario effettuato e del breve periodo che lo ha riguardato, che si evidenziano, circa le finalità della «Legge Obiettivo», alcune importanti criticità: incertezza nella stessa identificazione dell'insieme delle opere che beneficiano delle facilitazioni procedurali e dei finanziamenti straordinari; incertezza nell'individuazione del quadro finanziario di riferimento, delle risorse stanziare, disponibili e reperibili per i diversi livelli d'intervento; rilevante e diffuso scostamento rispetto alla tempistica rigorosamente prevista per le fasi istruttorie e progettuali ⁽²⁵⁾. I maggiori ritardi si hanno per le progettazioni preliminari, più per quelle ferroviarie che per quelle stradali. Dal *Rapporto* emerge anche una preoccupante difficoltà nello stesso riconoscimento

(25) Sei mesi per la progettazione preliminare; trenta giorni per l'approvazione CIPE; sei mesi e trenta giorni per la progettazione definitiva. Inoltre, si evidenzia che dei 96 interventi considerati e presentati al MIT, di cui 59 stradali e 37 ferroviari, solo 26 sono giunti al CIPE, che ne ha approvati 19. Per 44 dei 59 progetti non trasmessi (71,4%) il ritardo supera i 5 mesi rispetto alla tempistica prevista (*ibidem*, pp. 192-195).

delle opere e dell'effettiva articolazione realizzativa e, quindi, incertezza nella valutazione dei costi riferiti a ogni intervento o segmento di opere, e della loro reale evoluzione, con conseguente impossibilità di valutare la disponibilità dei mezzi di copertura finanziaria. Un quadro, questo, contraddittorio e incerto circa i risultati fin qui conseguiti dalla «Legge Obiettivo», per aspetti, riferiti ai singoli interventi, di assoluta e preminente importanza riguardanti la tempistica procedurale, il loro costo effettivo, la loro realizzazione fisica, i mezzi finanziari aggiuntivi di copertura ⁽²⁶⁾.

Allo stato, perciò, non pare che la «Legge Obiettivo» abbia prodotto gli effetti attesi e cioè un'accelerazione dell'intero processo di attivazione degli interventi strategici nella loro articolata gerarchia – macro-opera, intervento e sotto-intervento – e di una attendibile previsione e programmazione dei flussi di finanziamento, nazionali (statali, regionali e privati) e comunitari (Camera dei Deputati, 2004, pp. 149-152). Tuttavia, risulta accertato che le risorse complessivamente necessarie, riferite alla fase progettuale, all'aprile 2004, ammontano ad almeno 231,792 miliardi di euro e sono, peraltro, tendenzialmente in crescita. Si ricorda che la delibera CIPE 121/2001 indicava «una prima valutazione dei dati di costo» per l'intero programma della «Legge Obiettivo» pari a 125,858 miliardi di euro (*ibidem*, pp. 20-25).

Il punto più altamente critico, quindi, per la realizzazione del programma di interventi previsti dalla «Legge Obiettivo», è quello delle risorse finanziarie, data la disomogeneità delle fonti e l'incerta individuazione del «paniere» di risorse a cui riferirsi. In ogni caso, non sono esaustive e certe le risorse cui fanno riferimento sia l'articolo 13 della legge 166/2002, sia la legge finanziaria per l'anno 2004, 350/2003, anche perché esse «si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili» (legge 443/2001): si tratta di un «paniere aperto» di incerta consistenza. Tali condizioni non agevolano il monitoraggio permanente da parte sia del parlamento sia del governo.

Una recente (2005) ricerca dell'ANCE-AGI ⁽²⁷⁾, che prende in esame «144 opere tra le più significative per la modernizzazione del territorio e delle reti», di importo superiori ai 10 milioni di euro ⁽²⁸⁾, analizza l'intero processo realizzativo, scansionato in otto distinte fasi: i tre livelli di progettazione, la predisposizione del bando, la fase di gara, la consegna dei lavori, la realizzazione e il collau-

(26) Peraltro, a quest'ultimo riguardo, le delibere CIPE hanno prodotto un ulteriore quadro d'incertezza, in quanto per le opere da esso deliberate le risorse disponibili indicate sono parziali e nulla si precisa circa la reperibilità delle quote mancanti. Secondo una recente rilevazione dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), il valore degli interventi deliberati dal CIPE è stimato in 36,145 miliardi di euro, a fronte dei quali risultano disponibili solo 13,586 miliardi, con uno scarto, quindi, del 62,4% che rischia di compromettere la fattibilità della realizzazione delle opere (ANCE-AGI, 2005).

(27) La ricerca *Il monitoraggio delle grandi opere*, presentata a Torino l'11 marzo 2005, fornisce «un quadro aggiornato sull'efficienza e sullo stato di avanzamento dei principali interventi infrastrutturali in atto nel Paese» ed evidenzia «i problemi che ogni singola opera incontra nel suo iter realizzativo dalla fase progettuale al momento finale della fruizione».

(28) Di queste, 50 sono opere ordinarie, 74 della «Legge Obiettivo», e 20 già ultimate.

do. Per la progettazione completa (preliminare, definitiva ed esecutiva), rileva la ricerca ANCE, il tempo necessario è di 4 anni per le opere d'importo inferiore a 50 milioni di euro e di oltre 6 per importi superiori ⁽²⁹⁾. I tempi per i tre livelli di progettazione sono, insomma, estremamente lunghi; in particolare, per le 37 opere strategiche che usufruiscono delle procedure di accelerazione previste dalla «Legge Obiettivo», emerge che i tempi necessari al CIPE per l'approvazione dei progetti superano largamente i tempi indicati dal dlgs 190/2002 ⁽³⁰⁾.

Quali le cause di così numerosi e forti ritardi? Innanzitutto, i periodi di inattività del CIPE (nell'anno 2004, da maggio a settembre); poi, la difficoltà di reperire le risorse pubbliche da destinare alle opere strategiche; quindi, l'elevatissimo numero degli interventi inclusi nel programma, tale da renderlo eccessivamente vasto e non selettivo, con conseguenti lunghe attese per l'approvazione delle opere che, peraltro, in molti casi perdono così il requisito di essere realmente strategiche. Non è diversa la situazione della fase successiva, quella della pubblicazione del bando di gara, per la quale si arriva fino a 172 giorni, a conferma di una diffusa lentezza anche in questa fase – che dovrebbe essere meramente formale. Ancora lentezza si riscontra per le successive gare di appalto, per qualunque modalità di realizzazione dell'opera e dei criteri di aggiudicazione. Il fenomeno del contenzioso, che si instaura molto frequentemente, è un'altra causa di rallentamento del procedimento. La stessa conclusione delle fasi procedurali, che avviene con la consegna dei lavori, aggrava i ritardi accumulati, registrando 108 giorni per le opere d'importo inferiore ai 50 milioni e 58 per quelle oltre tale valore. E, ancora, le varianti progettuali, quale conseguenza della inidonea qualità progettuale, i problemi legati agli espropri e le numerose interferenze di vario tipo che si riscontrano lungo il complessivo procedimento, forse ancora troppo articolato.

A quale conclusione si può pervenire in relazione al monitoraggio della ricerca ANCE-AGI? Gli interventi conclusi sono solo 3 e hanno, peraltro, registrato un ritardo medio rispetto alla data contrattuale per la fine dei lavori del 37%. In occasione della presentazione della ricerca, il vicepresidente dell'ANCE (Sette, 2005) ha ribadito il grave *gap* infrastrutturale dell'Italia rispetto ai *partners* europei, diretti concorrenti sui mercati internazionali, e la tendenza, alle condizioni attuali, di un suo aggravamento ⁽³¹⁾. Per recuperare il ritardo accu-

(29) In particolare: per le opere d'importo inferiore a 50 milioni per il progetto preliminare occorrono 554 giorni, per il definitivo 1.143 e 552 per l'esecutivo; per le opere d'importo maggiore ai 50 milioni per il preliminare 427 giorni, per il definitivo 517 e 486 per l'esecutivo.

(30) I progetti preliminari approvati sono 12 e il tempo utilizzato è stato di 421 giorni, cioè 8 mesi in più rispetto ai 6 previsti. Per l'approvazione del progetto preliminare il ritardo, rispetto al tempo previsto (180 giorni) è di ben 640 giorni. Per il progetto definitivo il CIPE ha approvato una sola opera.

(31) All'inizio degli anni Settanta, l'Italia, per le infrastrutture autostradali, era seconda alla sola Germania (Germania: km 6.061; Italia: km 3.913; Gran Bretagna: km 1.183; Spagna: km 387). Successivamente, dalla metà degli anni Settanta, quella condizione muta, tanto che, nel periodo 1970-2001, lo sviluppo della rete in Italia è cresciuto solo del 66%, mentre negli altri principali paesi europei si sono riscontrati incrementi molto superiori (Germania: + 94%; Gran Bretagna: + 205%;

mulato, il nostro paese dovrebbe investire in infrastrutture, secondo la citata relazione, ogni anno, almeno 15 miliardi di euro in più di quanto investe attualmente (solo l'1,5% del PIL, mentre la media europea è del 2,7%) ⁽³²⁾. Anche dal punto di osservazione degli operatori, qual è quello dei costruttori, quindi, si ribadisce l'assoluta criticità del rinvenimento delle risorse per ogni efficace soluzione strutturale del processo di adeguamento delle reti infrastrutturali.

La particolare rilevanza del programma della «Legge Obiettivo», in termini sia strategici sia d'impegno delle risorse, ha indotto la Corte dei Conti ad attivare un piano di controllo «sui caratteri pregnanti dell'ambizioso programma» ⁽³³⁾. L'azione di monitoraggio della «magistratura contabile» si è svolta in presenza di gravi lacune documentali, non colmate dalle informazioni inviate dalla «Struttura tecnica di missione» del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, su reiterate richieste della Corte, relative allo stato di attuazione della «Legge Obiettivo» (Corte dei Conti, 2005, pp. 19-25), né dalle numerose audizioni e memorie delle amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche. Tuttavia, la Corte ha raccolto una copiosa documentazione che ha permesso di realizzare un'indagine estesa e puntuale, conseguendo risultati nel complesso attendibili e significativi.

Tutto ciò ha permesso di redigere i prospetti di supporto alle valutazioni allegati alla relazione conclusiva. Infatti sono stati elaborati e allegati all'indagine addirittura 15 progetti «tematizzati», che ben rappresentano l'andamento del programma, nonostante la sostanziale assenza di un suo monitoraggio globale. La priorità dell'indagine ha avuto quale obiettivo «la conoscenza dello stato di avanzamento dei progetti, attraverso la puntuale scansione delle tappe più significative del processo realizzativo» (*ibidem*, p. 1). È emerso ⁽³⁴⁾, innanzitutto,

Francia: + 540%; Spagna: + 2.373%). Pertanto, nel 2001 la rete autostradale per i paesi considerati risultava: Germania: 11.786 km; Francia: 9.934 km; Spagna: 9.571 km; Italia: 6.478 km; Gran Bretagna: 3.605 km. La condizione del nostro paese risulta ancora più critica se si considera che nel periodo 1980-2001 gli autoveicoli circolanti sono raddoppiati. Non è diversa la situazione per la rete ferroviaria, rispetto al resto d'Europa, soprattutto se si considera il rapporto km/estensione territoriale. Inoltre, il gap riguarda anche la mobilità urbana, sia per la dotazione di linee metropolitane e sia per quella dei parcheggi (Sette, 2005, pp. 1-5).

(32) Le risorse pubbliche disponibili per interventi infrastrutturali per il 2005 sono 18,188 miliardi di euro, con una riduzione in termini reali del 14,2% sul 2004. Si tenga altresì conto che il CIPE ha approvato, nel periodo ottobre 2002-dicembre 2004, 88 delibere per 79 interventi previsti nella «Legge Obiettivo», per complessivi 52,007 miliardi di euro. A fronte di tale importo risultano disponibili, a vario titolo, solo 21,988 miliardi di euro, di cui 7,955 miliardi stanziati dalla «Legge Obiettivo» e i rimanenti 14,033 provenienti da altre fonti. Considerando le ulteriori risorse disponibili a vario titolo, occorre reperire, per completare la copertura delle 79 opere approvate, 27,602 miliardi di euro, che rappresentano il 53% del costo complessivo degli interventi (Sette, 2005, pp. 6-10).

(33) La delibera CIPE 121/2001 vi ha incluso 21 «infrastrutture strategiche» e 116 «grandi opere», molte delle quali interdipendenti con altre non finanziate dalla «Legge Obiettivo». Sono stati così osservati, nella loro diversità, gli obiettivi nella loro complessità; le interazioni di più soggetti realizzatori e di più opere; i risultati conseguiti, in relazione ai progetti finanziati e alle previste scadenze temporali; la diffusa presenza di procedure di concertazione.

(34) Il 28 gennaio 2005 la Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – ha deliberato, in adunanza congiunta dei Collegi I e II, la relazione conclusiva.

che la realizzazione del programma risulta alquanto complessa anche per il carattere policentrico dell'amministrazione pubblica, peraltro rafforzato dalla recente riforma del Titolo V della *Costituzione*. Infatti, anche da quest'ultimo aspetto dipende che tutti gli interventi infrastrutturali più importanti presentano una combinazione di diverse tipologie di finanziamento che devono essere compatibili per tempi e modalità di erogazione ⁽³⁵⁾. La difficoltà di determinare un complessivo quadro finanziario del programma è dovuta anche all'assenza di una sua rideterminazione da parte del CIPE, successiva alla delibera 121/2001, e alla mancata evidenziazione dei definanziamenti avvenuti per compensare la parte di nuove opere non coperte dai nuovi stanziamenti (*ibidem*, p. 4).

La Corte dei Conti, con la puntuale, rigorosa e anche severa indagine, nell'ambito delle sue funzioni ausiliarie al parlamento, ha espresso valutazioni sull'andamento del programma con numerose osservazioni, elencandone ben 27 (*ibidem*, pp. 68-72), e formulato 8 proposte (*ibidem*, pp. 72-74), finalizzate a razionalizzare l'impianto normativo riguardante l'intero settore, in coerenza con le finalità della «Legge Obiettivo».

L'attività di controllo ⁽³⁶⁾ ha fatto soprattutto emergere, secondo la Corte, una scarsa capacità progettuale, in termini sia tecnici sia economico-finanziari; una forte sproporzione tra fabbisogno finanziario e risorse effettivamente disponibili; la mancanza di una selezione degli interventi basata su obiettivi prioritari, tanto più necessaria data la limitata disponibilità di risorse; un'eccessiva numerosità d'interventi nel programma che ha conseguentemente prodotto l'effetto di finanziamenti «a pioggia», con dispersione di risorse che, peraltro, ha reso non raggiungibili i singoli obiettivi; l'inclusione, nel programma, di opere vecchie e nuove, senza organicità, forse per rispondere a istanze locali preesistenti; un troppo frequente impiego di commissari *ad acta*, senza peraltro raggiungere i risultati attesi; cronoprogrammi di realizzazione delle infrastrutture non rispettati, quale conseguenza della scarsa definizione delle varie fasi realiz-

(35) Le fonti di finanziamento sono: i fondi statali stanziati dalla specifica legge 166/2002 e quelli recati da leggi diverse; i bilanci propri degli enti realizzatori; i fondi di provenienza comunitaria, che presentano molto spesso una forte diacronia necessaria ad assicurare in precedenza la copertura finanziaria dei progetti; le fonti di finanziamento privato (finanza di progetto) (Corte dei Conti, 2005, pp. 3-4).

(36) Dall'esame degli allegati all'indagine si evidenzia, tra l'altro, che: per il programma generale approvato con delibera 121/2001 del CIPE, a fronte di costi pari a 125.850,300 milioni di euro, le disponibilità accertate ammontano a 11.866,372 (All. A); lo stato di finanziamento e realizzazione delle grandi opere specificamente deliberate dal CIPE è di 39.978,27 milioni di euro; per interventi promossi in via definitiva dal CIPE, di 19.285,28 per interventi finanziati, con un rapporto tra importo cantierato e finanziato del 18% (All. B); a fronte di interventi per grandi opere promossi in via definitiva per soli 8.169,97 milioni di euro, il rapporto tra cantierato e finanziato è del 65,22% (All. B2). Inoltre, circa le modalità di realizzazione delle opere strategiche, l'appalto integrato riguarda il 9,23% di esse, la concessione il 5,21%, il contraente generale il 40,90%, la licitazione privata lo 0,38%, la finanza di progetto l'1,32%, il pubblico incanto lo 0,08%, mentre ben il 43,58% delle opere ha modalità da definire (All. E1). Circa il fabbisogno finanziario, in termini di disponibilità e risorse da reperire per le opere strategiche, il fabbisogno residuo da finanziare dell'intero programma, non attualizzato, è di 177.131,79 milioni di euro (All. F).

zative; un'inconsistente utilizzazione della finanza di progetto, dovuta, principalmente, alla complessità delle procedure amministrative, nonché alla indisponibilità di banche e imprenditori ad assumersi i rischi diretti.

Conclusivamente, afferma la Corte: «lo stato di avanzamento dei progetti e delle realizzazioni appare alquanto lento e disomogeneo. L'andamento dei tempi, unitamente al problema delle risorse disponibili e della attuale congiuntura economica, prefigurano il rischio di una globale rideterminazione dei costi e degli stessi programmi infrastrutturali» e, quindi, «lo stato di avanzamento delle opere appare assolutamente marginale, rispetto alle dimensioni complessive del programma» (Corte dei Conti, 2005, p. 70).

Conclusioni. – Le ricognizioni sullo stato di attuazione del programma della «Legge Obiettivo», condotte da tre distinti punti di osservazione, quello del «legislatore», quello del «costruttore» e quello del «controllore», e con metodologie diverse, sono giunte, in buona sostanza, alle stesse conclusioni: troppi ritardi, pochi soldi, scarsi risultati.

Il limitato tempo intercorso dall'avvio del programma non consente, di certo, di giungere a giudizi definitivi circa la sua validità e la sua realizzazione nei tempi e nei modi previsti. Ma è altrettanto certo che i ritardi finora accumulati e gli scarsi risultati raggiunti hanno origine, soprattutto se non esclusivamente, dalle limitate risorse disponibili. Una condizione, questa, che preoccupa per il presente e, forse, ancor più per l'immediato futuro, in quanto potrebbe aggravarsi il già notevole scarto tra il costo degli interventi programmati e i finanziamenti effettivamente disponibili. Infatti, la situazione finanziaria dello Stato, invece di tendere a un miglioramento, pare peggiorare, per il 2005, sia rispetto al rapporto *deficit*/PIL sia in relazione al debito, tanto da rischiare, come è annunciato, procedure sanzionatorie per *deficit* eccessivo da parte della UE, in relazione ai vincoli del Patto di stabilità e crescita.

Anche l'attuale congiuntura economica presenta per il nostro paese un quadro poco rassicurante, in quanto per il terzo anno consecutivo la crescita economica è molto debole e si prevede, per il 2005, che possa attestarsi intorno all'1% (*Relazione sull'andamento dell'economia nel 2004...*, p. 59), quale causa del peggioramento della competitività dell'intero sistema produttivo nazionale, non solo nei confronti delle economie emergenti, vicine e più lontane, ma anche verso i tradizionali *partners* europei. Ciò, insieme ad altri significativi indicatori, denuncia una condizione di crisi strutturale dell'economia italiana. Si preclude quindi la via per rinvenire nell'immediato adeguate risorse pubbliche da destinare alle infrastrutture, che sarebbero ancor più necessarie se si tiene conto che la spesa statale per investimenti diretti è scesa dai 14,5 miliardi di euro del preventivo 2004 ai 14,1 del preventivo 2005 (una riduzione, rispetto al PIL, dall'1,08 all'1,01%).

Anche la finanza delle Regioni e degli enti territoriali risente negativamente di tale andamento, tanto più in quanto vincolati al rispetto del «Patto di stabilità interno», per cui limitate, inadeguate e incerte risultano le loro risorse finanziarie destinate agli investimenti infrastrutturali nei rispettivi territori. La possibilità

di finanziare investimenti infrastrutturali sarebbe consentita solo se le nuove risorse da destinare loro pervenissero da alienazioni di beni e/o da erogazioni liberali. Una via, anche questa, in concreto preclusa, per gli evidenti limitatissimi spazi che al riguardo ha la pubblica amministrazione, soprattutto gli enti territoriali.

In questo contesto, come è possibile responsabilmente ritenere che essi possano concorrere con efficacia a finanziare investimenti infrastrutturali nei rispettivi territori, tali da renderli più competitivi; e – data la situazione finanziaria dello Stato – che il fabbisogno residuo, per altro non attualizzato, dell'intero programma della «Legge Obiettivo» (oltre 177.000 milioni di euro), trovi la necessaria copertura, seppure scansionata, così da conseguire la tanto necessaria e attesa riduzione del *gap* infrastrutturale sia per l'intero paese sia per le sue articolazioni territoriali?

È la mancanza di adeguate e certe fonti di finanziamento, dunque, che impedisce allo Stato e alle altre amministrazioni pubbliche di affrontare con decisione e con programmi fattibili il *deficit* infrastrutturale, seppure con comprensibile gradualità.

Per quanto riguarda le amministrazioni locali – le loro necessità immediate e il loro ruolo, secondo le prefigurazioni della «Legge Obiettivo» – può essere utile conoscerne l'attuale condizione, così come emerge dall'indagine della Corte dei Conti.

Complessivamente, gli interventi varati dal CIPE, riferiti al programma generale e articolati su base regionale (All. B1), sono pari a 39.978,27 milioni di euro, di cui 25.276,76 per interventi regionali e 14.701,51 per quelli interregionali; al 27 ottobre 2004, questi interventi hanno copertura finanziaria per 19.285,28. Alla stessa data, gli interventi cantierati risultano pari a solo 3.471,24 milioni di euro (con rapporto, quindi, tra cantierati e finanziati del 18%). L'articolazione territoriale degli interventi varati evidenzia tra l'altro: l'assenza di alcune regioni, anche nell'ambito degli interventi interregionali ⁽³⁷⁾; il caso del

(37) Dall'All. B1 (Corte dei Conti, 2005) tra le regioni escluse sembrerebbero anche le Marche. In verità quel prospetto evidenzia gli interventi varati dal CIPE entro il 27 ottobre 2004 e comunicati alla Corte dei Conti dalla «Struttura tecnica di missione» in quella data, per cui non vi è compreso l'intervento «Asse viario Umbria-Marche e quadrilatero di penetrazione (SS 76, SS 318, SS 77, Pedemontana delle Marche e intervallive)», suddiviso in 8 interventi, del Sistema Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica (All. B, p. 2), in quanto esso è stato varato dal CIPE con delibera 13/2004, ma pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale», 2005, 20, solo il 26 gennaio 2005. L'intervento «Asse viario Umbria-Marche» è stato approvato per un costo di 2.156,7 milioni di euro: per 1.557,508 milioni (circa il 70% del costo complessivo) a carico delle risorse destinate all'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche; i residui 599,221 milioni provengono (per 166,793) dal Piano Triennale ANAS 2002-2004; per 40,2 da introiti provenienti dalla utilizzazione e/o vendita di materiale pregiato; per 50 milioni dal capitale sociale della Quadrilatero Marche-Umbria SpA; per 342,228 da proventi cosiddetti di «cattura di valore» dei PAV (Piani di Area Vasta). La Quadrilatero SpA è stata costituita il 6 giugno 2003 con un capitale sociale iniziale di 2.000.000 di euro, di cui 600.000 di azioni ordinarie e 1.400.000 con prestazioni accessorie da parte degli azionisti. Gli azionisti sono Sviluppo Italia SpA per 980.000 euro (600.000 di azioni ordinarie e 380.000 di azioni con prestazioni accessorie) e l'ANAS SpA per 1.020.000 euro di azioni con prestazioni accessorie. Il capitale sociale è quindi così

Piemonte, per il quale sono stati varati interventi per 2.278,00 milioni a fronte dei quali non sono previsti alcuni finanziamenti; l'esiguità dell'entità degli interventi per alcune regioni (Abruzzo, Basilicata e Molise); l'assenza di interventi cantierati, anche se finanziati, per 7 regioni (Abruzzo, Basilicata, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia e Umbria); l'assoluta assenza di interventi cantierati per i progetti interregionali, per i quali, peraltro, si riscontra un basso rapporto tra i valori varati e i finanziamenti; l'elevato «peso» di Campania, Calabria, Lazio e Veneto.

Pare, così, applicarsi, nell'attuazione del programma infrastrutturale e nei confronti dei territori regionali, una politica centralistica a «geometria variabile», nel senso che non si tiene conto nella selezione degli interventi, varati e finanziati, della loro coerenza con le necessità complessive dei sistemi infrastrutturali nazionale e sovranazionale e neppure con quelle regionali e panregionali funzionali a essi, ma solo per corrispondere, si presume, a localismi con più forte capacità contrattuale. In questo modo quelle regioni e quegli enti territoriali ritengono, con il «fai da te», di poter recuperare le attese accumulate negli anni per la realizzazione di opere utili alla competitività dei rispettivi territori.

La «questione infrastrutture», invece, nella complessità emergenziale delineata, può essere meglio affrontata anche con il concorso di regioni ed enti. Essi, con relazioni di «buon vicinato» basate sulla solidarietà, evitando di considerarsi «isole», dovrebbero promuovere un responsabile «panregionalismo», inteso come orientamento politico che affermi l'esistenza di valori e interessi comuni e s'impegni a realizzare e a potenziare istituzioni interregionali, anche sovranazionali, per promuoverli e difenderli ⁽³⁸⁾.

Per questa via, peraltro, si eviterebbe l'aggravamento del deleterio, per tutti, fenomeno delle «opere incompiute» che si genera proprio quando non ci sono adeguate risorse e selezione nei programmi d'intervento. Chi «sconterà» il perdurare o, addirittura, l'aggravarsi, del ritardo infrastrutturale in presenza di una estensione dei processi di globalizzazione che avviene con sempre maggiore dinamismo e che modifica ogni tipo di relazione spaziale? Soprattutto i territori già deboli, ma anche quelli interessati da strutture economiche mature: i primi,

ripartito: 51% ANAS e 49% Sviluppo Italia. La Quadrilatero SpA ha per oggetto «la realizzazione del progetto pilota denominato «Asse viario Marche Umbria e quadrilatero di penetrazione interna»» (art. 1 dell'atto costitutivo) ed è indicata quale soggetto aggiudicatore ai sensi del decreto legislativo 190/2002 e, quindi, «soggetto attuatore unico» (delibera CIPE 93/2002).

(38) La volontà delle Regioni adriatiche di fare sistema e di svolgere un ruolo europeo più significativo nel trasporto delle merci e delle persone rese possibile la candidatura del Corridoio Adriatico tra i 14 progetti prioritari da cui, tuttavia, venne escluso nel 1995, per favorire l'inclusione dell'*hub* aeroportuale di Malpensa. La scelta e la decisione della Commissione di affidare a strutture decentrate dello Stato, le Regioni, analisi e indici di programmazione, persino a dimensione europea fu innovativa. Così nel 1996 fu firmato l'accordo operativo tra sette Regioni: Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Molise e Puglia per l'organizzazione e il coordinamento del progetto da inquadrare nel TEN-T. Negli anni 1997-1998 è stato redatto lo studio di fattibilità. Tuttavia il Piano Generale dei Trasporti (PGT) non ha riconosciuto l'insieme dei progetti e proposte per il Corridoio Plurimodale Adriatico e quindi ha, di fatto, contribuito alla sua successiva esclusione dall'elenco dei progetti d'immediato interesse europeo (Pasquini, 2003).

perché vedranno accentuarsi i processi di marginalizzazione, oltreché perdere le opportunità che pure le relazioni da globalizzazione offrono; i secondi, che sentiranno la forte competitività accentuare il loro carattere di strutture pressoché statiche e, quindi, non sostenute da adeguate e rinnovate infrastrutture, tese verso probabili declini.

C'è da attendersi, pertanto, una scomposizione e una successiva ricomposizione degli spazi regionali, nazionali e sovranazionali, dovute a una vera e propria rivoluzione relazionale che definirà il nuovo regionalismo. Ecco perché, a riguardo delle infrastrutture strategiche, può essere espresso un avviso, non sommosso: non ci sono più cose da dire, ancora; ci sono solo cose da fare. E presto!

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Infrastrutture strategiche in Italia: l'attuazione della «Legge Obiettivo», Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici*, in «Osservatorio sulla Legislazione», Roma, 6/1, maggio 2004, dossier.
- CAPINERI C., *Alcune riflessioni sul ruolo delle infrastrutture transnazionali per l'integrazione europea*, in «Geotema», Bologna, 1997, 12, pp. 149-160.
- CAROLI M.G., *Il project financing nell'economia della competitività territoriale*, in *Il project financing nelle strategie di sviluppo dell'impresa e del territorio*, Roma, LUISS Edizioni, 2001.
- CAROLI M.G., *Il marketing territoriale*, Milano, F. Angeli, 1999.
- CEMPELLA F., *Territorio, infrastrutture e ruolo dell'Amministrazione centrale*, in A. CLEMENTI, G. DEMATTEIS e P.C. PALERMO (a cura di), *Forme del territorio italiano. I, Temi e immagini del mutamento*, Roma-Bari, Laterza, 1996, pp. 13-39.
- CESCHI A. e altri, *Project financing. Fondamenti Tecnici Economici e Giuridici*, Editrice Libreria Dedalo, 2001.
- CHIALVO G., *Il ruolo del settore privato nel finanziamento delle infrastrutture. Significativi casi esteri*, in FERRANTE (2002), pp. 123-131.
- CIPE, *Delibera 121 del 21 dicembre 2001*, in «Gazzetta Ufficiale», Roma, 21 marzo 2002, 68.
- CIPE, *Delibera 13 del 27 maggio 2004*, in «Gazzetta Ufficiale», Roma, 26 gennaio 2005, 20.
- CNEL, COMMISSIONE IV, *Osservazioni e proposte su «Riforma dei sistemi di affidamento delle opere pubbliche e DDL 2288 della Commissione Lavori Pubblici del Senato»*, in «Annali CNEL», Roma, 1997, pp. 435-463.
- COPPOLA P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- FERRANTE G., *Il federalismo possibile*, in «BSGI», 2000, pp. 371-392.
- FERRANTE G. (a cura di), *Atti del Convegno «Finanza di progetto. Nuovi metodi di finanziamento delle opere pubbliche» (Colli del Tronto-Ascoli Piceno, 21 ottobre 2002)*, s.n.t., 2002.
- FERRANTE G., *Ricerca, formazione, innovazione e territorio nella politica industriale della Regione Marche. Il ruolo del Parco Scientifico e Tecnologico*, in «BSGI», 2004, pp. 839-859.

- FIDONE G., *La nuova figura del Contraente Generale*, in FERRANTE (2002), pp. 101-118.
- GRILLOTTI DI GIACOMO M.G., *La regione della geografia. Verso la cultura del territorio*, Milano, F. Angeli, 1997.
- HALL M.C., *Geography, Marketing and Selling of Places*, in M. OPPERMAN (a cura di), *Geography and Tourism Marketing*, New York e Londra, The Haworth Press, 1997, pp. 61-84.
- IOZZOLINO I., *La politica europea dei trasporti: dai TEN-T Priority Projects ai corridoi pancontinentali*, in «BSGI», 2004, pp. 413-430.
- MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, *Proposta per un manuale di valutazione dei progetti per la pubblica amministrazione italiana*, Roma, 1984.
- ORIANI R., *Il project financing come architettura reticolare. Vantaggi strategici e opzioni di crescita per l'impresa e industriale*, in *Il project financing nelle strategie di sviluppo dell'impresa e del territorio*, Roma, LUISS Edizioni, 2001.
- PAPOTTI D., *Nuove frontiere per la geografia: lo studio dell'immagine regionale fra marketing del turismo e marketing territoriale*, in «Lombardia Nordovest», 2001.
- PASQUINI P., *Corridoio Adriatico, punto a capo!*, in «Limes. Rivista Italiana di Geopolitica», Roma, 2003.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Rapporto annuale 2003. L'altrove tra noi*, Roma, 2003.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, *Rapporto annuale 2004. Trasporti in Italia: oggi e domani*, Roma, 2004.
- URRY J., *Consuming Place*, Londra e New York, Routledge, 1995.

DOCUMENTI

- Analisi ed osservazioni dell'Unità tecnica finanza di progetto*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 18 ottobre 2002.
- ANCE-AGI, *Il monitoraggio delle grandi opere*, Torino, marzo 2005.
- Atto Costitutivo della «Quadrilatero Marche-Umbria, Società per Azioni»*, 6 giugno 2003.
- CGIL, COMITATO DIRETTIVO, *Bozza di documento*, 15 dicembre 2004.
- CIPE, *Studio Pilota Quadrilatero Marche-Umbria. Delibera CIPE 21 dicembre 2001*, n. 121.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno, presentata dalla Commissione*, Bruxelles, 25 febbraio 2004, COM (2004), pp. 87.
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO, *Indagine sullo stato di attuazione della Legge-Obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443) in materia di infrastrutture ed insediamenti strategici*, Roma, 28 gennaio 2005.
- DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) 2003-2006.
- DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) 2004-2007.

DPEF (*Documento di Programmazione Economico-Finanziaria*) 2005-2008, con allegato *Programma infrastrutture strategiche*, Roma, 29 luglio 2004.

Relazione sull'andamento dell'economia nel 2004 e aggiornamento delle previsioni 2005, presentata dal ministro dell'Economia e delle Finanze e approvata dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2005, Roma, pp. 59.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DIPARTIMENTO DEL TESORO E DELLE FINANZE, *Infrastrutture e Patrimonio dello Stato SpA: due strumenti per lo sviluppo*, Roma, Il Parlamentino, 14 maggio 2001.

SETTE C., *Le infrastrutture: presupposto per lo sviluppo dell'economia e per una maggiore competitività del sistema*, Torino, 11 marzo 2005, pp. 11.

TERRITORY, INFRASTRUCTURES AND PUBLIC ADMINISTRATION. – The role of the State and Public Administration in the development and choices about the priorities of the infrastructural investments is more and more determining in order to render economic systems and territories competitive. In the Italian case the competitive capacity is greatly conditioned by the heavy infrastructural gap that the country has as to principal international competitors. The operative program according to the «Objective Law» («Legge Obiettivo») has showed many difficulties in the realization: too many delays, not much money, scanty results. This becomes more serious because it's present, owing to the globalization process, a recomposition of the regional spaces that will define a decomposition and a subsequent recomposition of the regional spaces and so a new national and supranational regionalism. For this reason we have to execute these infrastructural realizations as quickly as possible.

Università di Camerino, Facoltà di Architettura di Ascoli Piceno, Dipartimento di Progettazione e Costruzione dell'Ambiente (PROCAM)

giovanni.ferrante@unicam.it