

Roma, 13 ottobre 2004

Risultati e criticità della Legge Obiettivo

**Un'analisi dell'Associazione
delle società di ingegneria e di architettura**

Studio effettuato da una Commissione di esperti OICE
coordinata da Gioacchino Albanese

Questo documento è stato elaborato dall'OICE per contribuire, con analisi e proposte, agli ulteriori sviluppi di una normativa di fondamentale importanza per il Paese e di fondamentale importanza per gli operatori, imprenditoriali e professionali, del settore delle Infrastrutture; una normativa che, ripromettendosi di ammodernare, rilanciare e semplificare l'iter di approvazione e di realizzazione delle grandi infrastrutture, ha inteso fornire al Paese uno strumento concepito al fine di colmare il gap infrastrutturale che separa l'Italia dal posto a cui ambisce in Europa.

Legittimo è quindi, ed anzi doveroso, da parte dell'Associazione delle Società di Ingegneria ed Architettura, partecipare in termini proattivi al dibattito in corso, cosa appunto che si è ritenuto di fare con il presente documento, i cui contenuti saranno ulteriormente elaborati nel Convegno organizzato a Treviso per i giorni 14 e 15 ottobre p.v.

*Ing. Nicola Greco
Presidente OICE*

RISULTATI E CRITICITA' DELLA LEGGE OBIETTIVO

Ci sono almeno cinque filoni di interesse che meritano una riflessione sui primi anni di applicazione della Legge Obiettivo:

- 1) sul piano dei temi di carattere giuridico, soprattutto il problema della **intesa con le regioni** nell'approvazione dei progetti di grandi infrastrutture di interesse strategico;
- 2) sul piano della valutazione dello stato di attuazione del programma di grandi investimenti strutturali approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001, soprattutto l'aspetto della **coerenza tra le azioni attivate e la strategia globale di governo** in materia di investimenti e spesa pubblica (risorse finanziarie messe in campo);
- 3) sullo stesso piano, l'aspetto della messa a regime delle norme procedurali (in particolare i **tempi decisionali ed attuativi**);
- 4) sul piano di una valutazione della rispondenza del **sistema delle imprese** alle aspettative che sono state alla base della legge, soprattutto un'analisi dei risultati ottenuti dalle nuove norme in materia di sollecitazione della partecipazione delle imprese alla "gestione a rischio" della realizzazione di grandi opere infrastrutturali ("general contractor" e "finanza di progetto");
- 5) e sul piano, infine, di un bilancio di costi e benefici della politica avviata, quello di una verifica delle iniziative più opportune perché gli investimenti attivati siano completati da iniziative che ne consentano davvero la massima **"efficienza di sistema"** (o di "rete"), anche, o soprattutto, nel contesto delle nostre interconnessioni internazionali.

1. L'INTESA CON LE REGIONI

Dodici mesi fa, la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale (sentenza n. 303 del 25 settembre 2003) in merito ai ricorsi presentati da molte regioni italiane sulla Legge Obiettivo (ossia la legge 443 del 21 dicembre 2001), nonché sulle modifiche introdotte dalla legge n. 166 del 1° agosto 2002 e sul successivo decreto legislativo di attuazione (ossia il D.L. n. 190 del 20 agosto 2002), è sembrata aver segnato un punto fermo per quanto riguarda il quadro normativo al quale fare riferimento in merito al rapporto tra poteri centrali e regioni nella applicazione dei tre provvedimenti legislativi innanzi ricordati, dopo l'entrata in vigore delle modifiche all'art. 117 del Titolo V della Costituzione introdotte dalla maggioranza di centro-sinistra nella passata legislatura.

In questi mesi la situazione è tornata però ad essere in movimento. Dopo una fase incerta, nella quale l'attuale Governo è sembrato cercare di saggiare la possibilità di dare una lettura del nuovo art. 117 che salvaguardasse una certa ampiezza del ruolo dei poteri centrali rispetto alle regioni nel settore dei grandi investimenti infrastrutturali di interesse nazionale, anche alla luce della lettura che ne aveva dato la Corte Costituzionale, la maggioranza di centro-destra ha deciso di imboccare la strada, nel quadro delle riforme costituzionali che sta proponendo, di una ulteriore modifica dell'art. 117.

Va sottolineato che mentre nel complesso la riforma costituzionale proposta dall'attuale Governo sembra muoversi nel segno della *"devolution"* invocata dalla sua componente *"leghista"*, la modifica dell'art. 117 che viene proposta si muove in effetti in una direzione opposta, nel senso di una ampia *"restaurazione"* delle funzioni e dei poteri centrali. La materia delle grandi infrastrutture di interesse nazionale, che nella *"riforma"* del centro-sinistra era stata assegnata alla potestà legislativa *"concorrente"* dello Stato e delle regioni, tornerebbe così alla competenza *"esclusiva"* dello Stato. Corrispondentemente, alle regioni si assegnerebbe pari esclusiva competenza per le opere infrastrutturali che non sono di interesse nazionale.

Quello della potestà legislativa *"concorrente"* tra Stato e regioni era un vero *"pasticcio"* e non a caso esso è stato severamente criticato, nei mesi scorsi, dalla quasi totalità dei costituzionalisti. La soluzione alla quale oggi si sta pensando, di una chiara ripartizione di responsabilità tra Stato e regioni, era logica e naturale e stupisce che chi ha modificato il Titolo V nella scorsa legislatura non vi avesse pensato.

Il *"pasticcio"* della legislazione *"concorrente"* ha obbligato la Corte Costituzionale ad emettere, per quanto riguardava nello specifico le infrastrutture di interesse nazionale, una complessissima sentenza, di ardua lettura, che, mentre ha cercato di salvare quantomeno formalmente la Legge Obiettivo, non ha potuto però evitare di porre alcuni *"paletti"*, discendenti da una lettura del nuovo Titolo V che non poteva essere diversa, che creano non pochi problemi alla *"funzionalità"* dei meccanismi procedurali che sono alla base della filosofia della Legge Obiettivo.

Ha destato stupore, nei mesi scorsi, la *"serenità"* con la quale i responsabili della nostra politica di Governo in materia di infrastrutture hanno accolto la sentenza della Corte. Forse erano alla fine felici che la Corte avesse *"generosamente"* deciso di non dare una bocciatura più clamorosa della Legge Obiettivo. Ma che fossero saltati alcuni dei maggiori presupposti di funzionalità della politica delle infrastrutture programmata dall'attuale Governo, era indubbio. Perché è vero che tra i grandi progetti infrastrutturali che stanno a cuore del Governo solo uno, quello del completamento dell'asse autostradale tirrenico tra Civitavecchia e Livorno, si è scontrato con grosse difficoltà di attuazione per il difficile raggiungimento della necessaria intesa tra Stato e

Regione Toscana. Ma ombre serie si stanno da tempo profilando su altri grandi progetti infrastrutturali perseguiti dal Governo.

Sta di fatto che, sino a quando non entrerà in vigore la nuova riforma costituzionale, la sentenza della Corte Costituzionale rappresenta un indubitabile punto fermo al quale non si può non fare riferimento.

Cosa dice in sintesi la sentenza della Corte? Che sulla base di una rigorosa applicazione della normativa esistente, ovverosia della modifica del Titolo V della Costituzione introdotta dalla maggioranza di centro-sinistra nella scorsa legislatura, l'**intesa** con le regioni è una condizione necessaria per ogni decisione che riguardi investimenti infrastrutturali.

In un certo senso obbligata era quindi la bocciatura come costituzionalmente illegittima della norma introdotta dalla attuale maggioranza di centro-destra come comma 3 - bis all'art. 1 della Legge 443/2001 che prevedeva la possibilità di superare l'eventuale mancata intesa con le regioni (nella fattispecie, in sede di approvazione dei progetti preliminari di investimenti infrastrutturali in sede Cipe) attraverso l'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio.

L'intesa con la o le regioni interessate è dunque, nel quadro normativo esistente, e sino a quando non entra in vigore una nuova normativa, una condizione essenziale per tutti i grandi progetti infrastrutturali previsti dalla Legge Obiettivo, compresi quelli definiti di "*preminente interesse nazionale*" o a "*carattere interregionale o internazionale*".

Solo per i progetti a carattere "*interregionale o internazionale*", la Corte Costituzionale ha lasciato uno spiraglio alla supremazia del potere centrale - ampiamente conosciuta anche in ordinamenti federalisti molto spinti, come quello statunitense (la cosiddetta "*Supremacy Clause*") o quello tedesco (la cosiddetta "*Konkurrierende Gesetzgebung*") - prevedendo che anche in mancanza di **intesa** con la o le regioni interessate il Governo possa procedere oltre, attraverso l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, previa approvazione del Consiglio dei Ministri e sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali (fatta salva comunque la possibilità di ricorso nelle sedi istituzionali appropriate della o delle regioni dissenzienti).

In realtà lo spiraglio è però molto stretto perché la Corte prevede che sulla qualifica "*interregionale o internazionale*" di un progetto debba comunque esservi **intesa** preventiva della o delle regioni interessate.

Il ragionamento effettuato dalla Corte, nell'assumere le sue decisioni, è stato molto semplice: la sola allegazione dello "*interesse nazionale*" non è sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare sulla base del nuovo art. 117 della Costituzione. Testualmente, afferma la Corte: "nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore *deontico*, giacché l'interesse nazionale non costi-tuisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale".

La sostanziale "svalutazione" del principio dell'interesse nazionale ha in un certo senso costretto la Corte Costituzionale - come ha giustamente rilevato, tra gli altri, il prof. Baldassarre - "a utilizzare come suo surrogato il distinto principio di sussidiarietà". E' chiaro però, come ha sottolineato la stessa Corte Costituzionale, che non si può non "annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente *procedimentale*, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività *concertative* e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà".

Da una lettura del passaggio citato della delibera della Corte, indubbiamente molto complesso, assume particolare interesse la sottolineatura, che vi appare, della necessità di rispettare, da parte di tutti i soggetti chiamati alle *intese*, un principio di "*lealtà*". La pretesa da parte del potere centrale di attribuire valenza "*interregionale o internazionale*" ad un progetto - afferma in particolare in un altro passaggio la Corte - non deve essere "*affetta da irragionevolezza*". Ma in parallelo, allora, sembra logico anche ipotizzare che anche la contestazione della qualifica "*interregionale o internazionale*" di un progetto da parte della o delle regioni dissenzienti non debba essere "*affetta da irragionevolezza*".

In maniera molto più puntuale e rigorosa ha peraltro commentato in proposito il prof. Baldassarre: "in questo modo si è finito per "*procedimentalizzare*" ciò (interesse nazionale) che per definizione non è *procedimentalizzabile*, prevedendo addirittura un'intesa tra chi (Stato) deve far valere un interesse superiore alle parti, perché unitario, e la parte stessa (regione), che, se ha legiferato in materia, evidentemente non lo considera tale; mi domando: in quale Paese è possibile un compromesso, una trattativa, sull'interesse nazionale?"

Le regioni, o almeno un certo numero di regioni, insisteranno nel volere ancora rigorosamente salvaguardata la norma attuale dell'art. 117 della Costituzione anche nell'immediato futuro e comunque sino a quando non intervenga l'entrata in vigore di una formale modifica della Costituzione. Sta di fatto, comunque, che la riforma costituzionale è da venire e i rapporti tra Stato e regioni sono al momento regolati, in effetti, per quanto riguarda le grandi opere infrastrutturali di interesse nazionale, ancora dall'art. 117 della Costituzione vigente.

Di ciò non si è potuto non tenere conto nelle intese generali quadro sottoscritte nei mesi scorsi per regolare i rapporti tra Stato e regioni in materia di investimenti infrastrutturali e, di fatto, nelle *delibere* del Cipe assunte sino ad oggi.

Poiché la qualifica di "*preminente interesse nazionale*" di un progetto, anche se riconosciuta nell'intesa con lo Stato dalla o dalle regioni interessate, era apparsa subito abbastanza insufficiente per escludere la necessità dell'**intesa** con la o le regioni interessate nelle varie fasi successive del procedimento di approvazione e attuazione delle iniziative, anche prima della pubblicazione della sentenza del 25 settembre 2003 le regioni che avevano sottoscritto intese generali quadro con il Governo (Campania, Liguria, Lazio, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Marche, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Piemonte, Toscana) erano state in genere molto disponibili nel riconoscere ai progetti previsti nelle intese, o almeno ad una parte di essi (soprattutto quelli non "*puntuali*", come le autostrade e le ferrovie) la qualifica di "*preminente interesse nazionale*". Abbastanza più circospette le regioni in oggetto erano state invece ad affermare senza riserve il carattere "*interregionale o internazionale*" di certi progetti.

Nelle intese con le regioni (con Campania, Liguria, Lazio e Calabria) firmate prima della pubblicazione del D.L. 190/2002 (e cioè prima del 20 agosto 2002) la terminologia usata era stata abbastanza lacunosa, ma nella sostanza si può dire che tutte le opere previste in queste intese siano state definite di "*preminente interesse nazionale*". Nelle intese firmate successivamente, ma sempre prima della sentenza della Corte Costituzionale, solo quella firmata con le Marche aveva mantenuto ancora una certa vaghezza terminologica. In quattro intese (con Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Abruzzo e Basilicata) tutte le opere considerate erano state esplicitamente dichiarate di "*preminente interesse nazionale*". Rivendicando esplicitamente i poteri particolari riconosciuti dal Titolo V, negli altri casi una regione, l'Umbria, aveva invece fatto affermare esplicitamente la qualifica di "*concorrente interesse regionale*" per alcune delle opere previste e tre regioni (con particolare ampiezza la Lombardia, ma in una certa misura anche Piemonte e Toscana) addirittura per tutte le opere previste, incluse quelle riguardanti interventi non "*puntuali*". Su una strada molto simile a quella dell'Umbria si era mossa anche, in un "accordo attuativo" della precedente intesa, la Campania.

Le intese generali quadro concluse dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 25 settembre 2003 (Puglia, Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, Provincia Autonoma di Trento, Provincia Autonoma di Bolzano), spesso dopo aver preso esplicitamente a riferimento il precedente della Lombardia, hanno naturalmente ancor più rafforzato la tendenza a sottolineare l'esistenza di un “*concorrente interesse regionale*” nella quasi totalità dei progetti considerati.

2. LE RISORSE FINANZIARIE MESSE IN CAMPO CON LA LEGGE OBIETTIVO

Il programma del 21.12.2001 prevede interventi in un decennio per complessivi 125,8 miliardi di euro (di fatto per circa 12 miliardi di euro l'anno), coperti per 43,2 miliardi di euro con risorse già disponibili e da coprire per 82,6 miliardi di euro (praticamente poco più di 8 miliardi di euro all'anno) con risorse da reperire o attraverso nuovi stanziamenti pubblici (nazionali o della Unione Europea) o attraverso apporti di "partner" privati.

Più in dettaglio, il programma prevede 43,2 miliardi di euro di investimenti per i sistemi ferroviari, 48,4 miliardi per i sistemi stradali ed autostradali e 34,8 miliardi di euro per gli altri interventi (Mose, Ponte sullo Stretto, sistemi urbani e stazioni, piastre logistiche, hub portuali, interportuali e aeroportuali, sistemi idrici). Gli interventi nei sistemi energetici e di telecomunicazioni sono riportati solo "per memoria".

I bilanci riguardanti gli interventi ai quali si è dato avvio nel biennio 2002-2003 e nei primi mesi del 2004, resi noti nell'aprile (III Rapporto di monitoraggio degli investimenti infrastrutturali del Cnel), hanno indicato investimenti già "attivati" nel quadro della Legge Obiettivo, in poco più di due anni, per circa 48 miliardi di euro.

Nello specifico, il Governo risulta aver "attivato" con le procedure della Legge Obiettivo, tra il 2002 e il 2003, una trentina di "nuovi" progetti per complessivi circa 31 miliardi di euro (passante di Mestre, alta velocità Milano-Verona, Frejus e linea Torino-Lione, alta velocità Milano-Genova, completamento raccordo anulare di Roma, linea C metropolitana di Roma, ponte sullo stretto di Messina, Mose, autostrada Catania-Siracusa, schemi idrici Puglia-Basilicata-Sicilia, schema idrico Flumineddu-Tirsu, schema idrico Sardegna n. 39, schema idrico Tirsu-Flumendosa, acquedotto molisano centrale, acquedotto molisano destro, hub portuale di Taranto, risanamento sottosuolo Napoli, strada Fondo Valle Isclero, metropolitana di Bologna, ferrovia Voltri-Brignole, strada Monti Lepini, grandi stazioni ferroviarie, accessibilità Fiera di Milano, strada Tre valli, hub interportuale Civitavecchia, hub interportuale Catania, hub interportuale Gioia Tauro, interporto di Battipaglia, strada Civitavecchia-Orte, ferrovia Passo Corese-Rieti).

Al Governo va inoltre il merito di aver "attivato", nello stesso periodo, una sostanziale accelerazione di cinque interventi, per complessivi circa 7 miliardi di euro, i cui cantieri erano avviati prima del 2001 ma avevano manifestato difficoltà e problemi di vario ordine (autostrada Salerno-Reggio Calabria, autostrada Palermo-Messina, Metropolitana di Roma linea B 1, collegamento Alifana-metropolitana di Napoli, linea 1 metropolitana di Napoli). Il Governo ha infine "attivato" o "accelerato" l'attivazione, tra il 2002 ed il 2003, con procedure diverse dalla Legge Obiettivo di cinque interventi per complessivi circa 10 miliardi di euro (variante di valico, alta velocità Torino-Milano, alta velocità Padova-Mestre, ferrovia Ventimiglia-Genova, nodo ferroviario di Palermo), sulla base di preesistenti stanziamenti di spesa previsti in precedenti leggi pluriennali.

Dopo una pausa di alcuni mesi, che ha interessato i primi mesi del 2004, nel maggio di quest'anno e più di recente in settembre è intervenuta l'approvazione di una serie di altri interventi (Quadrilatero Umbria-Marche, Piastre Logistiche dell'Umbria, Stazione di Catania, Linea ferroviaria Bari-Taranto, Linea ferroviaria Saronno-Seregno, Metropolitana M5 di Milano, Metropolitana M1 di Milano, Strada Statale Carlo Felice, Autostrada Fiumicino-Formia, Asse autostradale Cisterna-Valmontone, Acquedotti del Noce e del Sinni, Acquedotto del Ruzzo, Diga del Menta, Sistemi idrici della Sardegna Meridionale) che hanno comportato l'attivazione addizionale di progetti per quasi altri 6 miliardi di euro.

Qualche mese fa, all'atto della pubblicazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, è stato poi reso noto che risultavano essere state già "cantierate" a quella data opere per circa 21 miliardi di euro.

Il Governo si può dunque attribuire il merito di aver "attivato" o accelerato l'attivazione, in meno di tre anni dall'approvazione da parte del CIPE del programma dei grandi investimenti strategici della legge Obiettivo, di opere per circa 54 miliardi di euro e di averne "cantierate" almeno per 21 miliardi di euro.

Se ci si attiene a queste cifre, non si può non parlare di un buon rapporto tra interventi definiti programmaticamente nella delibera Cipe del 21 dicembre 2001 ed interventi "avviati".

Il discorso ha però certamente bisogno di alcuni approfondimenti.

La "attivazione" non rappresenta, a rigore, certezza del completamento con risorse adeguate degli interventi "attivati" (in un certo senso, si corre concretamente il rischio di ripetere molte esperienze "incompiute" di tanti governi della "prima repubblica"). Per fare solo alcuni esempi, il completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, per il quale è stimata la necessità di una spesa di 5,8 miliardi di euro, è al momento finanziato solo per 1,9 miliardi di euro. Il completamento del progetto Mose di Venezia, per il quale è stimata la necessità di una spesa di 4,1 miliardi di euro, è al momento finanziato solo per 1,1 miliardi di euro. Metro C di Roma, Quadrilatero Umbria – Marche, Autostrada Fiumicino – Formia, Metropolitane di Milano, Ponte sullo Stretto di Messina, per non parlare dell'alta velocità ferroviaria e di molti interventi ferroviari, sono altri esempi di opere "attivate" per le quali residua un larghissimo fabbisogno finanziario da coprire.

Un altro importante elemento di riflessione è venuto da un rapporto del servizio studi della Camera dei Deputati. Il rapporto, redatto con l'apporto del Cresme, prendendo spunto anche dal fatto che parecchie delle recenti delibere del Cipe si riferiscono ad opere che nella delibera del 21 dicembre non erano considerate perché inserite solo per le procedure abbreviate, essendo già finanziate (come la Variante di valico), che per altre opere le stime di costo sono fortemente lievitate (come molte opere autostradali e ferroviarie) e che numerosi progetti si sono andati man mano aggiungendo a quelli originari, soprattutto con la pubblicazione dei Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria per il 2003-2006 e per il 2004-2007 (altre se ne sono poi aggiunte nel DPEF 2005-2008) stima in realtà i progetti di grandi opere che in un modo o nell'altro fanno parte dei programmi del Governo e di quelli che lo stesso Governo rivendica come "attivati" per suo merito ascendono ad un totale di 231,8 miliardi di euro.

L'approfondimento venuto dal servizio studi della Camera e dal Cresme pone in modo ancora più impellente il problema delle risorse necessarie all'attuazione di un programma così impegnativo, soprattutto considerato che sulla necessità di larghissima parte delle opere indicate vi è un generale consenso e che anche depurando i programmi del Governo di tutte le opere sulle quali sono state avanzate riserve le dimensioni del problema cambierebbero solo di poco, in particolare se si tenga conto che vi sono anche moltissime opere non incluse nei programmi del Governo delle quali da molte parti si sottolinea ugualmente la necessità.

Gli interventi portati all'approvazione del Cipe, prima del maggio di quest'anno, per un totale di circa 31 miliardi di euro, risultavano nel complesso coperti, considerando anche gli apporti privati e le risorse già disponibili in base a leggi pluriennali di spesa deliberate dalle precedenti maggioranze di Governo, solo per 12,5 miliardi di euro. Residuava dunque un fabbisogno finanziario da coprire, solo per questa parte dei programmi, per circa 19 miliardi di euro. Il fabbisogno cresceva ulteriormente (secondo alcune stime a 24 miliardi di euro) includendo gli altri 17 miliardi di euro di investimenti a quella data portati all'approvazione del Cipe ed è

ulteriormente cresciuto di circa 2 miliardi di euro dopo l'approvazione dei pacchetti di interventi portati al Cipe tra il maggio ed il settembre.

Se si considerano gli investimenti del programma approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001 non ancora “attivati” e gli investimenti aggiuntivi indicati dal rapporto del servizio studi della Camera, a questo punto le risorse finanziarie aggiuntive da reperire dovrebbero ammontare complessivamente ad una cifra collocabile tra i 150 e i 200 miliardi di euro (secondo il servizio studi della Camera, 193 miliardi di euro).

Per alcune di queste opere uno spiraglio positivo si presenta dopo l'approvazione del “master plan” europeo, che ha aperto la possibilità, per un certo numero di investimenti, nei “corridoi” di interesse europeo”, di godere di contributi a fondo perduto sino al 20 per cento dell'Unione Europea, oltre che dei finanziamenti della Banca Europea. Ma il problema del fabbisogno residuo da coprire per gran parte delle opere “attivate” o in programma resta certamente rilevante.

Per la realizzazione degli investimenti indicati nel programma approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001, tenuto conto delle risorse pubbliche già disponibili, dei possibili nuovi contributi dell'Unione Europea e dei possibili nuovi apporti privati, si era stimata la necessità della messa a disposizione di un volano aggiuntivo di spesa a carico soprattutto del Bilancio dello Stato nel periodo 2002-2011 di circa 48 miliardi di euro. Forse la previsione di possibili contributi europei è nel frattempo diventata più ottimista, ma non tutte le speranze di apporti privati si stanno realizzando come si auspicava. Per cui il maggior ottimismo sui contributi europei probabilmente potrà solo essere considerato un elemento tranquillizzante a fronte del rischio di molto probabili disillusioni sull'entità degli apporti privati.

Al momento, i nuovi finanziamenti messi a disposizione dallo Stato per l'attuazione della Legge Obiettivo ammontano a stanziamenti quindicennali per circa 328 milioni di euro annui, a carico della Legge Finanziaria 2002, per il triennio 2002 – 2004, e a stanziamenti quindicennali per circa 440 milioni di euro annui, a carico della Legge Finanziaria 2004, per il triennio 2004 – 2006.

Il volano rappresentato da questi stanziamenti corrisponde a finanziamenti concedibili, nel quinquennio 2002-2006, e cioè nella metà del periodo di riferimento del programma approvato il 21 dicembre 2001, per soli 8,2 miliardi di euro, e cioè ad una cifra pari solo ad un sesto dei 48 miliardi di euro di nuovi finanziamenti ritenuti a suo tempo indispensabili per realizzare i 125 miliardi di euro di investimenti in programma.

Gli stanziamenti della legge Finanziaria 2002 erano inizialmente maggiori dei 328 milioni annui innanzi indicati (ammontavano per l'esattezza a 463 milioni annui), ma si sono poi ridotti per “esigenze di bilancio”.

Sulla stessa strada dei tagli si sta ponendo peraltro la legge finanziaria 2005, di recente presentata dal Governo. Non solo, a quanto abbiamo appreso, non sono previsti stanziamenti aggiuntivi per il 2007, ma ci si avvia a tagliare, sia pure solo leggermente (da 440 milioni a 421 milioni di euro annui) quelli già messi a disposizione dalla legge finanziaria 2004 per il 2005 ed il 2006 (il che comporta l'ulteriore taglio dei finanziamenti disponibili a 8,1 miliardi).

Di fatto, ciò sembra condannare la Legge Obiettivo ad un irrimediabile blocco, considerato anche che tutti gli stanziamenti messi a disposizione dalla Legge Finanziaria 2002 e quasi tutti quelli messi a disposizione dalla Legge Finanziaria 2003 sono stati già utilizzati.

Tra l'altro c'è un'altra ombra che incombe sulla legge Obiettivo. In termini di “cassa”, la legge finanziaria 2005 fissa ad un massimo di 450 milioni di euro annui gli stanziamenti erogabili dal Tesoro per la realizzazione dei grandi investimenti

infrastrutturali: cioè ad un livello pari solo al 60 % dei limiti di spesa che sarebbero stati invece possibili in virtù delle leggi finanziarie 2002 e 2004.

La macchina della Legge Obiettivo sembra correre dunque seriamente il rischio di andare in “panne”.

C'è una evidente e massiccia sproporzione tra risorse pubbliche ritenute necessarie per la realizzazione della Legge Obiettivo e risorse messe effettivamente a disposizione, a tal fine, dalle Leggi Finanziarie sino ad ora approvate e da quella in corso di approvazione.

All'atto della presentazione della legge Finanziaria 2002, la prima del Governo Berlusconi, sollevò molte speranze il fatto che nella legge apparissero stanziamenti che consentivano finanziamenti per oltre 5 miliardi di euro. Un calcolo veloce, che indiscrezioni provenienti dal ministero lasciavano autorizzare, faceva subito pensare che a quel ritmo con dieci finanziarie si sarebbero effettivamente raggiunti, ed anzi superati, i 48 miliardi di euro di finanziamenti pubblici ritenuti necessari.

Ancora qualche settimana fa l'Allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria preparato dal ministero delle Infrastrutture indicava la necessità di nuovi finanziamenti pubblici alla legge Obiettivo pari nel triennio 2005 - 2007 a 21 miliardi di euro, con un primo ulteriore stanziamento richiesto nella Finanziaria 2005 di 7,2 miliardi.

La realtà è invece che oggi vi è persino qualche dubbio che il totale dei finanziamenti resi possibili dagli stanziamenti possa effettivamente raggiungere gli 8 miliardi di euro che sembravano essere stati, sia pure di poco, superati dalla Legge Finanziaria 2004.

Eppure, nei giorni scorsi, ci è capitato di leggere sui giornali che il ministero delle Infrastrutture avrebbe accolto con molta filosofia il contenuto finale della nuova Legge Finanziaria.

Qualcuno ha scritto e detto che forse alle fine il ministero aveva temuto un risultato ancora peggiore di quello che si è poi verificato.

Qualcuno ha anche fatto notare che il ministero avrà tenuto conto - e che tutti noi dovremmo tenere conto - che non sono solo le tabelle della legge Finanziaria riguardanti la Legge Obiettivo i dati sui quali dobbiamo ragionare.

Questa seconda osservazione è in realtà seria e pertinente. A parte il fatto che le leggi finanziarie contengono altri capitoli di finanziamento degli investimenti infrastrutturali (ad esempio gli aumenti di capitale e gli accordi di programma riguardanti FS ed Anas), è indubbio che la fantasia creativa sia del precedente che dell'attuale ministro dell'economia hanno fatto in modo che anche da altre fonti, in particolare anche fuori dal Bilancio dello Stato, possano venire le risorse necessarie alla realizzazione degli investimenti infrastrutturali approvati dal CIPE il 21 dicembre 2001.

Risorse possono venire ad esempio dal Fondo per l'Assistenza allo Sviluppo, il cosiddetto FAS, una specie di fondo specificatamente destinato al sostegno di iniziative nelle regioni meno sviluppate del Paese, previsto da uno dei capitoli delle leggi finanziarie, dal quale proprio nella riunione del CIPE della fine di settembre sono state attinte risorse per circa 1,1 miliardi di euro da destinare alle opere della legge Obiettivo: in particolare per alcuni dei sistemi idrici del Mezzogiorno e per almeno un'altra tratta dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria.

Altre risorse, questa volta fuori del Bilancio dello Stato, sono state reperite utilizzando la liquidazione dell'Iri, messa a disposizione per coprire, attraverso la ricapitalizzazione della società pubblica concessionaria della realizzazione dell'opera, almeno la metà del fabbisogno finanziario relativo alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina.

Lo strumento più fantasioso ed importante creato dall'ingegnosità di chi dirige il ministero dell'Economia è stato comunque rappresentato dalla costituzione di Infrastrutture Spa (e parallelamente dalla cosiddetta "privatizzazione" e conseguente fuoruscita dal Bilancio dello Stato della Cassa Depositi e Prestiti).

Infrastrutture Spa (ISPA) è una struttura finanziaria, interamente posseduta dalla Cassa Depositi e Prestiti, che ha preceduto il suo azionista nella fuoruscita dal Bilancio dello Stato. Il compito di ISPA è quello di finanziare investimenti infrastrutturali (per ora il finanziamento dell'alta velocità ferroviaria e del Passante di Mestre, ma si parla del finanziamento della Pedemontana veneta e di altri possibili interventi) reperendo risorse sul mercato non con i tradizionali mutui garantiti dallo Stato ma grazie alla possibilità di ripagare il servizio del debito con i flussi di ricavi derivanti dallo sfruttamento delle infrastrutture realizzate ed eventuali contribuzioni pubbliche integrative, avendo a garanzia il valore ed il reddito della infrastruttura costruita.

L'operazione finanziaria messa in piedi per costruire il finanziamento "privatistico" della costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina e la costituzione dell'ISPA sono due operazioni tra loro completamente diverse, anche se entrambe orientate ad ammorbidire l'impatto sul bilancio dello Stato della politica infrastrutturale avviata.

Nel caso del ponte di Messina, si tratta di un'operazione di pura "cosmesi", consistente nell'utilizzo per il finanziamento di una società pubblica, invece che di risorse provenienti dal Bilancio dello Stato, di risorse provenienti da una "privatizzazione" che altrimenti sarebbero andate a confluire nel Bilancio dello Stato. La "cosmesi" è stata probabilmente voluta per ragioni di immagine, per poter sostenere la copertura "privatistica" di un progetto che molti ritengono assai meno prioritario di altri possibili investimenti pubblici.

ISPA, dal canto suo, sino ad ora sembra aver avuto come sua missione soprattutto quella, utilizzando le "maglie larghe" della normativa Eurostat (in particolare il cosiddetto SEC 95), di costruire sostanziali fonti surrogatorie delle risorse che il Bilancio dello Stato non può allocare direttamente, soprattutto per i vincoli dell'Unione Europea. Si tratta naturalmente di prestiti che ISPA ricercherà dal mercato ma che un giorno o l'altro bisognerà restituire, o con i ricavi della gestione dell'infrastruttura da costruire o con contributi statali che al momento opportuno dovranno essere messi in campo.

Qualcuno ha storto il naso oltre che sulla "trasparenza" anche sulla opportunità di queste operazioni.

Per quanto riguarda la "trasparenza", crediamo che tagli la testa al toro l'argomento che l'Italia si sta muovendo in materia sulla scia di quello che prima di noi hanno fatto altri illustri partner della Unione Europea: la Spagna, per esempio, con l'ICO, ma anche la Germania con la KfW e la stessa Francia con Caisse des Depotes o l'Austria con l'OeKB. Tant'è che le autorità europee non hanno battuto ciglio quando l'Italia ha annunciato di voler seguire la stessa strada, costituendo ISPA.

Non crediamo che poi abbia molto senso, nei contenuti, l'obiezione che ricorrendo ad ISPA si stiano mettendo a carico delle future generazioni gli oneri della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali che in tal modo saranno realizzate, per il semplice motivo che saranno poi le future generazioni ad averne i relativi vantaggi, dato il tempo che sarà richiesto per la realizzazione delle opere.

Comunque, date le ristrettezze del bilancio dello Stato, non vediamo quali possano essere le alternative possibili. Per i vincoli europei, lo Stato non può realizzare queste opere aumentando l'indebitamento pubblico (i cui oneri, tra l'altro, in tal caso, finirebbero ugualmente per gravare sulle generazioni future). La scelta sarebbe dunque tra la rinuncia a queste opere, che invece tutti

ritengono in larga misura indispensabili, o la loro realizzazione che sarebbe però possibile soltanto o grazie all'aumento della tassazione (cioè caricando sulle generazioni attuali gli oneri di realizzazioni di cui avranno i maggiori benefici soprattutto le generazioni future) o in virtù del sacrificio di altre spese (ma quali? Gli stipendi ed il posto dei dipendenti pubblici o gli investimenti nella scuola e nella sanità?).

La costruzione finanziaria del progetto del ponte sullo stretto di Messina è ancora in corso. L'investimento complessivo previsto è di 4.684 milioni di euro, che salgono a 6.036 milioni se si considerano, per i capitali che dovranno essere presi a prestito, interessi intercalari e tasso di inflazione previsto. Il piano finanziario si regge soprattutto sulla disponibilità di mezzi propri, sostanzialmente tutti pubblici ed in larghissima misura provenienti dalla liquidazione dell'Iri, pari a 2.583 milioni di euro. Il restante fabbisogno finanziario dovrà essere reperito sul mercato masi potrà avvalere (eventualmente anche, ma non necessariamente, attraverso Ispa), pur senza avere garanzie dello Stato, della garanzia, sul piano dei "flussi" di un canone certo di Rfi/Fs (da 140 a 180 milioni di euro annui), oltre che dei ricavi previsti nel "business plan" per l'attraversamento stradale, e su quello "patrimoniale", del "valore residuo" di un investimento comunque coperto per più del 50% da capitale di rischio.

Lo strumento ISPA, singolarmente, è stato invece messo in campo innanzitutto nel caso di un progetto, come quello dell'alta velocità ferroviaria, la TAV, avviato già molti anni prima dell'approvazione della Legge Obiettivo e già abbondantemente finanziato negli anni passati con un gravame diretto sul Bilancio dello Stato.

L'alta velocità ferroviaria, ossia l'iniziale progetto dell'alta velocità Napoli – Milano – Torino, aveva però bisogno di finanziamenti aggiuntivi. Nella Legge Obiettivo si era inoltre promosso l'avvio di quattro altri grossi progetti di alta velocità ferroviaria fortemente bisognosi di finanziamenti pubblici, in una prima fase quello della linea Milano – Venezia e quello della linea Milano – Genova ed in una seconda fase quello della linea Napoli – Palermo – Catania e quello della estensione Venezia - Trieste. Il colpo d'ingegno dei creatori del progetto ISPA-TAV è stato quello di rivedere completamente l'impostazione dei piani finanziari della TAV, facendo di ISPA, e non più dello Stato, grazie ad una norma, quella dell'art. 75, della Legge Finanziaria 2003, anche per i programmi già in corso, il suo principale finanziatore.

Il vecchio piano Tav prevedeva stanziamenti per l'alta velocità Napoli – Milano – Torino pari a 11.697 milioni di euro, di cui erano stati erogati e spesi, a fine 2002, 5.128 milioni. Con un colpo di "bacchetta magica", il Cipe ha assegnato ad ISPA, nei primi mesi del 2003, il compito di finanziare attraverso mutui sul mercato, non garantiti dallo Stato (ma garantiti dal flusso dei ricavi e dei contributi pubblici e, in un certo senso, dal "valore residuo" delle concessioni) il programma alta velocità ed ha quindi aperto la possibilità di "definanziare" e quindi addirittura di "restituire" al Tesoro disponibilità per 6.569 milioni di euro (successivamente "ricalcolate" in 5.314 milioni di euro). Poi, siccome gli investimenti del vecchio piano Tav per la Torino – Milano - Napoli sono nel frattempo lievitati a circa 29.000 milioni di euro, ISPA è stata autorizzata a contrarre mutui sul mercato per una cifra pressappoco analoga, con l'impegno dello Stato a coprire sia gli oneri per gli interessi che le quote di mutuo che i flussi dei ricavi non fossero sufficienti a rimborsare.

Sino ad ora, nel 2004, ISPA ha raccolto a favore di TAV risorse per 6 miliardi di euro e conta di raccogliere un altro miliardo di euro prima della fine dell'anno e circa 5 miliardi di euro nel 2005.

Si è invece dovuto attendere sino al 29 settembre 2004 perché fossero sbloccati, nei capitoli "ordinari" del Bilancio dello Stato, oltre che 3.942 milioni di euro stanziati a favore degli investimenti FS con la Legge Finanziaria 2003, anche i 6.700 milioni di euro stanziati, con la Legge Finanziaria 2004, in parallelo al definanziamento delle quote non utilizzate dei finanziamenti diretti dello Stato alla TAV.

Per il passante di Mestre, nel settore autostradale, l'intervento richiesto ad ISPA si presenta naturalmente di dimensioni assai diverse di quello messo in cantiere per la Tav. L'investimento complessivo per il Passante è previsto in circa 740 milioni di euro. Una quota parte del costo, pari a 113,4 milioni di euro, è stata caricata direttamente sui fondi della Legge Obiettivo. La quota restante dell'investimento (636,6 milioni di euro) era prevista inizialmente a carico delle società concessionarie. Poi, essendo stata messa in discussione questa ripartizione delle spese da parte di alcune delle concessionarie, l'onere inizialmente previsto a loro carico, con un percorso, in effetti, non del tutto lineare (ma che sembra aver ricevuto tutti gli avalli necessari in sede Unione Europea) è stata assunto dall'Anas. Il Governo ha autorizzato ISPA a ricercare sul mercato la provvista finanziaria necessaria, con l'impegno dell'Anas a rimborsare i prestiti utilizzando anche altre entrate future previste nella sua rete (in sostanza grazie alla cessazione della concessione ai privati per l'attuale Tangenziale di Mestre e di altre concessioni) e garantendo l'operazione grazie al "valore residuo" delle concessioni che andranno a terminare. Peraltro, per il momento, l'operazione ISPA per il passante di Mestre non è ancora partita.

L'impallidirsi delle speranze di ricevere risorse fresche dallo Stato per finanziare gli investimenti infrastrutturali ha indotto il Ministero delle Infrastrutture ad avanzare già nell'Allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria la proposta di estendere il "modello Mestre" ad altre operazioni di investimenti autostradali, suggerendo in particolare l'introduzione di un progetto di pedaggiamento di una parte della rete Anas. Il progetto (pedaggiamento per circa 4.200 Km di strade che possono assumere sostanziali caratteristiche autostradali e hanno flussi potenziali giornalieri di traffico superiori a 20 mila veicoli equivalenti), che potrebbe rendere anche più solida l'esclusione dell'azienda dal Bilancio dello Stato secondo la normativa Eurostat, desiderata dal Governo, potrebbe soprattutto fornire entro un biennio risorse aggiuntive fresche per i nuovi investimenti autostradali pari a 1,1 – 1,4 miliardi di euro l'anno.

Secondo il presidente dell'Anas Pozzi, almeno cinque grandi assi stradali che hanno già oggi caratteristiche autostradali o di cui è concretamente in programma la trasformazione in vere e proprie autostrade, potrebbero essere sicuramente candidati all'introduzione dei pedaggi: l'Asti – Cuneo, la Catania – Siracusa, la Salerno – Reggio Calabria, la Grosseto – Siena – Bettolle e la Venezia – Orte - Civitavecchia.

Il progetto "pedaggi-Anas" ha sollevato subito un vero vespaio, che si è ingigantito quando nella Legge Finanziaria 2005, l'art. 35, il ministero dell'Economia ha avanzato esplicitamente anche la proposta di "sdemanializzare" formalmente, attraverso la cessione a società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato "a prezzi di mercato", una parte delle strade statali "susceptibili di assoggettamento a tariffa".

Su alcuni giornali, quando è apparso il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, si è parlato subito di un "*ritorno a Ghino di Tacco*". Il riferimento è quantomeno improprio, anche se tutto sembra essersi mosso, nella presentazione delle proposte del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e soprattutto della Legge Finanziaria, nel segno, come è stato scritto, di una presentazione "ad dir poco dilettantesca e improvvisata".

Come ha subito sottolineato l'amministratore delegato di Autostrade, Gamberale, dopo la pubblicazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, lo Stato, e non soltanto in Italia, come provano alcune recenti decisioni dei governi di Gran Bretagna e Francia, è certamente di fronte ad un bivio per quanto riguarda l'ammodernamento di gran parte della sua rete stradale di grande comunicazione: se vuole imprimere una svolta, deve accettare il principio, che tra l'altro eticamente non fa una piega, che almeno una parte dei costi debba essere sostenuta direttamente dagli utenti; se insiste nella politica tradizionale, di addossamento dei costi a tutti i cittadini (principio oltretutto eticamente assai discutibile), data la situazione della finanza pubblica non potrà non mettere in conto pesantissimi ritardi.

Nelle esperienze di altri paesi europei, ed in particolare in quella della Gran Bretagna di Blair, il pedaggiamento di alcune autostrade ritenute necessarie anche se non suscettibili di coprire integralmente i costi con i soli pedaggi si è accompagnato, invece che con la concessione di contributi pubblici a fondo perduto (che è stata sino ad ora la classica formula italiana) con complessi strumenti sia di diversificazione tariffaria che di contributi alla gestione.

Gli strumenti di diversificazione tariffaria, in funzione soprattutto di parametri sociali (sconti a particolari categorie di utenti, ma soprattutto, ad esempio, disincentivazione, per ragioni di opportunità ambientali sulle quali sino ad ora tutti sembravano essere d'accordo, di certi flussi di traffico), sono oggi agevolate dalle nuove soluzioni disponibili di pedaggiamento automatizzato e/o telematico.

I contributi alla gestione – che hanno il merito rispetto a quelli a fondo perduto sugli investimenti sia di essere graduabili nel tempo, con comprensibile vantaggio per la finanza pubblica, sia di essere flessibilizzabili in funzione di ogni tipo di parametro economico – finanziario, di traffico o sociale – sono i famosi “pedaggi ombra” sui quali si è fatta tanta ironia dopo la presentazione fatta in televisione dal ministro Siniscalco (che forse ha avuto il torto di chiamarli, in inglese, “shadow tolls”).

Una domanda è invece più seriamente ponibile. Quali sono i limiti che il Governo ritiene di potersi ragionevolmente dare per quanto riguarda il futuro dell'utilizzo di Ispa per la copertura del fabbisogno finanziario dei grandi programmi infrastrutturali? Nulla si può obiettare, come si è detto, alla metodologia messa in atto, ma è chiaro che si tratta almeno in una certa misura (*al netto cioè dei flussi dei ricavi ragionevolmente prevedibili*) di una vera e propria “*spesa pubblica rinviata*”.

Un giorno o l'altro, i mutui dovranno essere rimborsati, e poiché è chiara l'impossibilità di farlo soltanto con i flussi dei ricavi per gran parte delle operazioni che saranno finanziate dall'Ispa, il problema che si pone non è di poco conto.

Solo per fare l'esempio dell'alta velocità Torino-Milano-Napoli, si stima che pur estendendo il calcolo dei ricavi del traffico sulla linea ad un periodo di 34 anni (2009-2043), non si supereranno di molto i 48.000 milioni di euro di incassi, e che pur calcolando un costo del denaro particolarmente vantaggioso grazie all'intervento Ispa (5,12% invece del 5,65% inizialmente previsto), saranno comunque necessari contributi dello Stato alla gestione, tra il 2009 ed il 2043 (dopo aver messo in conto una equity di 5.000 milioni di euro per ridurre l'impatto dell'indebitamento) di circa 5.000 milioni di euro per il carico degli interessi intercalari e di circa 30.000 milioni di euro alla gestione.

Il discorso è particolarmente pertinente se si pensa che sino ad ora si è considerato in concreto solo l'impegno Ispa per l'alta velocità Torino-Milano-Napoli. Ma già l'estensione dell'alta velocità a Genova e a Venezia (ignorando per il momento l'asse ferroviario Salerno – Reggio Calabria – Palermo – Catania, per il quale si stima una spesa di 15,2 miliardi di euro, e l'asse Venezia – Trieste, per il quale si stima una spesa di 4,3 miliardi di euro) richiederà ulteriori interventi ISPA per la Milano - Genova per almeno 4,7 miliardi di euro, per la Milano - Verona per altri 4,7 miliardi di euro e per la Verona – Venezia per circa 3,5 miliardi di euro: cioè nel complesso all'incirca altri 13 miliardi di euro. Il primo campanello d'allarme sulla necessità di prevedere massicci contributi di gestione dello Stato è venuto dalle previsioni sulla Milano – Genova: per restituire un finanziamento ISPA di 4,5 miliardi di euro si stima che lo Stato dovrà darsi carico di contributi alla gestione, in 30 anni, per circa 9,5 miliardi di euro ad integrazione dei flussi derivanti dal traffico nel periodo (non più di 2,8 miliardi di euro).

Si ripete: niente da obiettare al modello Ispa, a condizione che si abbiano chiaramente in mente le reali dimensioni dei problemi.

Sempre a proposito di Ispa, si era “mormorato” nelle scorse settimane di un suo possibile utilizzo anche per gli investimenti ordinari delle FS, e non solo per la Tav.

Considerando gli altri investimenti ferroviari inclusi nei programmi FS e nella delibera Cipe del 21 dicembre 2001 (la Venezia-Tarvisio, la La Spezia-Brennero, la Genova-Ventimiglia, la Bologna-Bari-Lecce-Taranto, la Orte-Falconara, la Passo Corese-Rieti, la Taranto-Reggio Calabria, ecc.), i valichi alpini e i nodi ferroviari, gli investimenti ferroviari complessivi da realizzare ammontano a circa 105 miliardi di euro.

In parole povere, questo significa un fabbisogno delle FS, al netto dell'alta velocità, stimabile in almeno 43 miliardi di euro, cioè un fabbisogno di risorse finanziarie aggiuntive (al netto dei finanziamenti “sbloccati” il 29 settembre u.s.) di circa 32 miliardi di euro.

Si era accennato ad un progetto possibile del ministero delle Infrastrutture di ripercorrere, per l'intero gruppo FS, una volta ricevuto un “*placet*” a Bruxelles, la strada utilizzata per la Tav, grazie all'art. 75 della Legge Finanziaria 2003. Con ciò ottenendo il doppio risultato di scaricare di ulteriori oneri la Legge Obiettivo e, anche, di cancellare molti degli oneri rimasti a carico del Bilancio dello Stato per le FS. Ma, almeno nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, di questo “progetto FS” del ministero delle Infrastrutture non c'è traccia.

In conclusione sia chiaro: se l'art. 75 della Legge Finanziaria 2003 non dovesse o potesse essere usato per gli investimenti FS diversi da quelli Tav e se il progetto di utilizzare il pedaggiamento di una parte della rete Anas per finanziare gli investimenti autostradali non andasse in porto, il futuro immediato della Legge Obiettivo sarebbe certamente tutt'altro che in sicurezza, come del resto traspare dalle stesse dichiarazioni del ministro delle Infrastrutture rilasciate prima della presentazione della Legge Finanziaria.

A parte gli investimenti ferroviari e autostradali per i quali non esiste ancora piena copertura, sono comunque tanti gli impegni in “lista di attesa”: vi è il Mose, per il quale sono stati stanziati solo 1150 milioni dei 4.130 miliardi di euro necessari; vi è il programma delle opere idriche urgenti, per le quali sono stati “attivati” 830 milioni di euro di investimenti, non ancora peraltro del tutto finanziati, sui 4.641 milioni di euro di investimenti necessari; vi è larga parte dei 15,3 miliardi di euro di investimenti mirati ai sistemi urbani particolarmente urgenti; per non parlare degli investimenti nelle strutture logistiche e nelle autostrade del mare, che sono essenziali perché gli investimenti ferroviari e stradali possano essere considerati effettivamente in una logica di “sistema”.

3. IL PASSAGGIO DALLA “ATTIVAZIONE” DEGLI INVESTIMENTI ALLA LORO REALIZZAZIONE (i tempi decisionali e attuativi)

La “attivazione” di circa 54 miliardi di euro di investimenti infrastrutturali, in meno di tre anni, nel quadro della realizzazione del piano di grandi investimenti strategici approvati dal Cipe il 21 dicembre 2001 è stata certamente un risultato positivo. Come ha osservato Giorgio Santilli in un interessante commento sul “Sole 24 Ore”, vi è però certamente un certo rischio nel far ricorso ad un concetto abbastanza “generico” come quello della “attivazione” degli investimenti, piuttosto che a concetti più concreti come quelli di “finanziare”, “progettare”, “spendere”, “realizzare”.

Oggi vanno in gara - ha osservato Santilli - opere affidate al general contractor sulla base di un progetto preliminare o, al più, di un progetto definitivo: è stato anticipato il momento della gara e questo produce un effetto cartaceo, drogato, senza aprire i cantieri che vengono rinviati ancora per molti mesi. Dopo la gara mancano infatti progettazioni di dettaglio, confronti con il territorio, verifiche della valutazione di impatto ambientale: tutti potenziali fattori, spesso, oltre che di rinvii, anche di significativi aumenti dei costi rispetto alle previsioni iniziali. In realtà, per la verità, in molti dei progetti “attivati” si è ancora, al momento, ad una fase - come ha segnalato anche un recente pregevole lavoro dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati - precedente a quella della gara.

Il problema posto da Santilli è quello della capacità del sistema - ed in primo luogo della pubblica amministrazione - di giungere in tempi rapidi, una volta “attivato” il progetto, alla sua realizzazione. Ma “a monte”, si è già osservato, vi è comunque già un'altra nota problematica: per la quasi totalità delle opere attivate - e qui bisogna stare molto attenti a non ripetere un vecchio vizio della “prima repubblica” (i mastodontici piani ferroviari ricchi di promesse e scarsi di risorse reali, i viadotti che non portavano a niente, le gallerie prive di allacciamento, i tronchi autostradali che si fermavano nel vuoto, per non parlare degli ospedali mai completati e delle scuole mai entrate in funzione) - i finanziamenti stanziati sono insufficienti alla realizzazione completa dei progetti.

Nulla da obiettare se le “attuazioni” avvenissero nel quadro di una corretta programmazione finanziaria delle risorse da assegnare correttamente scaglionata nel tempo. Ma, onestamente, con le disponibilità effettive messe a bilancio sino al 2006, anche ipotizzando un massiccio utilizzo degli altri strumenti alternativi di finanziamento escogitati o escogitabili dal ministero dell'Economia, alcuni dubbi sono leciti.

Torniamo comunque all'argomento sollevato da Santilli, e cioè al “gap” che resta tra attivazione dei progetti e realizzazione degli investimenti. In un numero speciale della rivista “L'Impresa”, in un editoriale, Francesco Bogliari e Lanfranco Senn hanno ironicamente sottolineato che l'Italia resta, a loro avviso, “una Repubblica fondata sul taglio dei nastri e sulle relative forbici”. Dicono Bogliari e Senn: “Se andiamo indietro negli anni, la memoria di ciascuno di noi riporterà alla luce cerimonie con sindaci, assessori, sottosegretari, ministri alle prese con il fatidico taglio: dalla diga al campo di calcio, dalla tangenziale al palazzetto dello sport: e questo nei grigi (perché il ricordo è in “bianco e nero”) anni democristiani, nei rosei (intesi come rosso pallido) anni ulivisti e negli azzurri anni polisti che stiamo vivendo. L'opera pubblica, intesa come strumento di comunicazione e di propaganda elettorale, mica l'ha scoperta Berlusconi (che pure sulle grandi opere ha giocato la sfida più rischiosa del suo Governo e del ponte sullo Stretto intende fare il suo mausoleo a imperituro ricordo della propria autoproclamata grandezza) fa parte del DNA nazionale; c'è chi lo fa meglio e chi peggio, chi si limita all'effetto annuncio e chi in qualche maniera, magari con anni di ritardo - aggiungono con malcelata malizia Fogliari e Senn ed un chiaro riferimento all'attualità - finalizza”.

La tesi di Bogliari e Senn è semplice. La debolezza verso il fatidico taglio del nastro è molto forte nella cultura politica del nostro Paese (ed anche, di fatto, secondo Bogliari e Senn, in chi, come Berlusconi, di quella cultura sembrava dovesse essere non partecipe), ma è un po' nella stessa "cultura della politica", anche fuori dall'Italia. Si pensa all'effetto immediato (e "mediatico"), tanto nessuno sa chi si dovrà occupare (e quando) della realizzazione di ciò che si annuncia. Solo che all'estero tutto è spesso mitigato da una "cultura della collaborazione", in funzione degli interessi della collettività, che è fortemente presente anche nella politica e che in Italia è invece quasi sconosciuta, dentro e fuori la politica. Poi alla fine, anche in Italia spesso si giunge davvero al risultato annunciato. Ma, avvertono Bogliari e Senn, spesso si perde "un elemento essenziale, il *time to market*. Se non si arriva in tempo sulla domanda di un servizio, la domanda si rivolge altrove. Il che non ha implicazioni soltanto sui costi o sui ricavi previsti da un'iniziativa. Può significare la crescita economica per un territorio o la sua perdita di importanza".

Alla luce dell'esperienza di questo ultimo triennio, le affermazioni di Bogliari e Senn ci sembrano in una certa misura non generose. La Legge Obiettivo ha certamente prodotto almeno tre risultati importanti, che non potranno non avere effetti sul "dopo" del "taglio del nastro":

- a) la concentrazione in una unità centrale della funzione di regia della programmazione e della realizzazione dei grandi investimenti infrastrutturali di interesse strategico;
- b) l'accelerazione di procedure fondamentali, a cominciare da quella dell'approvazione dei progetti preliminari e definitivi, con particolare riferimento alla fase delle conferenze dei servizi e delle valutazioni di impatto ambientale;
- c) l'introduzione della formula del general contractor e un significativo miglioramento delle norme sulla finanza di progetto.

Certo, vari aspetti che si possono definire almeno problematici restano. Non tutto ciò che doveva essere rivisto nella legge Merloni lo è stato veramente e compiutamente: lo dimostra la recente decisione della Corte di giustizia europea di mettere in mora l'Italia sulle norme che riguardano l'aggiudicazione degli appalti all'offerta economicamente più vantaggiosa. Come si è già ricordato, non era stato probabilmente del tutto valutato l'effetto di freno che la modifica del Titolo V della Costituzione avrebbe avuto su certe speranze di "bypassamento", da parte dell'amministrazione centrale, di alcune remore in passato emerse a livello di rapporto con le realtà regionali e locali. E' stato probabilmente anche sopravvalutato l'effetto che le nuove norme legislative avrebbero potuto avere in termini di correzione delle procedure di regolamento dei possibili contenziosi tra poteri amministrativi ed imprese. Ma un aspetto che a nostro avviso merita veramente una grandissima attenzione è soprattutto quello dei tempi decisionali ed attuativi reali dei progetti: e quindi, cioè, il problema del *time to market* posto da Bogliari e Senn.

Si tornerà più diffusamente in seguito su quelle che una ricerca promossa dallo Studio Ambrosetti (con la collaborazione di Paolo Savona, Giacomo Vaciago, Gianfranco Viesti e Federico Pepi) ha definito le problematiche in termini di presenza di "una chiara architettura di progetto" che appaiono ancora molto critiche nel funzionamento del processo di programmazione e realizzazione dei grandi investimenti infrastrutturali di interesse strategico definiti nel programma approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001.

Al momento quello che è utile sottolineare, tra le conclusioni della ricerca in questione, è che è fondamentale nella realizzazione di un grande programma di investimenti infrastrutturali la capacità della pubblica amministrazione - oltre che di saper valutare correttamente le priorità di tutti gli interventi alternativi proponibili, e non solo la dimensione tecnica e finanziaria di alcuni singoli progetti in discussione (argomento che rinviemo al seguito) - **soprattutto di saper gestire efficacemente, per restare nei tempi, nei costi e nei risultati programmati di un progetto, la composizione di tutte le difficoltà, interrelazioni, conflitti che inevitabilmente sono destinati a caratterizzare il processo di attuazione di iniziative che non possono non incontrare interessi anche divergenti ma comunque spesso pienamente legittimi.**

Da questo punto di vista, molte continuano ad essere le noti dolenti:

- 1) le conflittualità che continuano ad emergere - e non solo a livello di rapporto con le regioni e gli enti locali - causano frequenti ritardi e qualche volta improvvisi ripensamenti nelle delibere del Cipe;
- 2) le gare continuano ad essere tormentate e spesso fonte di conflitti e contenziosi che non sempre si risolvono agevolmente e rapidamente;
- 3) anche dopo le gare, e nella stessa amministrazione pubblica, nascono problematiche e si determinano criticità che hanno come effetto il costante allontanamento dei tempi effettivi di realizzazione delle opere da quelli programmati.

E' stato da tutti seguito il caso Brebemi. Prima si è assistito ad uno svolgimento della gara lungo, tormentato e accidentato. Poi, a gara conclusa, e dopo la firma della convenzione tra l'Anas ed il concessionario, nel luglio del 2003, l'iter di realizzazione del progetto si è nuovamente e sorprendentemente impantanato. Ragione dell'impantanamento una complessa "querelle" sulla necessità o meno di una ulteriore ratifica del ministero dell'Economia ovvero del fatto che essa dovesse avvenire prima di un ulteriore passaggio al Cipe. Poi, come se non bastasse, ci si è messo di mezzo il veto della Provincia di Milano e di alcuni comuni.

Altro caso emblematico è stato quello del Passante di Mestre. Oggetto di un accordo tra Governo e Regione Veneto del 1° agosto 1997, è stato incluso dal Cipe nel programma dei grandi investimenti strategici approvati il 21 dicembre 2001. Il Cipe ne ha poi approvato il piano finanziario il 31 ottobre 2002 assegnando un contributo di 113,4 milioni di euro, dopo aver preso atto che le concessionarie interessate erano pronte ad assumersi l'onere restante. Aggiudicazione e consegna dei lavori erano previste entro il 31 dicembre 2003. A quel punto è cominciata una serie di colpi di scena, nei quali si sono avvicendati enti locali e concessionarie interessate. Alla fine, il 7 novembre 2003, è dovuta intervenire una nuova decisione Cipe. Confermato il finanziamento dello Stato, l'onere residuo è stato trasferito dalle concessionarie interessate all'Anas. La scadenza del 31 dicembre 2003 è saltata. L'avvio dei lavori è stato ritardato. La loro conclusione è prevista ora per il 2008, sempre che si rispetti una tabella di marcia ora prevista in 1.320 giorni. Ma non tutte le ombre che riguardano i contrasti con gli enti locali si sono dissolte.

Infine, un ultimo caso, quello - ma se ne potrebbero citare ancora altri - della "variante di valico". Doveva essere realizzata per la fine del 2004 ma incontrò le note traversie durante i governi di centro-sinistra. "Sbloccata" dal Governo Berlusconi, Anas e società Autostrade annunciarono solennemente nel dicembre 2002 e confermarono nel luglio 2003 che i lavori si sarebbero conclusi nel dicembre 2007. Nuovamente inaugurata dall'attuale Presidente del Consiglio alcune settimane orsono, la "variante", si è saputo ora, non sarà pronta prima del 2009.

Lo Studio Ambrosetti ha correttamente parlato di una capacità di "**project management**" che è condizione fondamentale per il successo della politica infrastrutturale. E' importante osservare che forse qualcosa deve essere affinato e migliorato in questo aspetto della gestione della politica infrastrutturale, sia a livello di normative che nella fase della loro attuazione.

E' quasi di moda di questi tempi rimpiangere la capacità legislativa e gestionale della classe politica e della dirigenza amministrativa del dopoguerra e persino della fase matura della prima repubblica. Non è opportuno avventurarsi su questo scivolosissimo tema. Però, certamente, qualche autocritica o qualche verifica, per usare un termine alla moda, non sarebbe inopportuna. Forse qualche ritardo, anche in questo biennio, è sembrato essere di troppo (emanazione dei regolamenti, procedure Anas, decisioni delle FS, istruttorie sui progetti, definizione dei regolamenti attuativi, ecc.).

Qualche riflessione ancora, per concludere.

- **Forse un maggiore impegno va posto, in primo luogo, nell'evitare incomprensioni e contrasti con l'Unione Europea** (come quelli registrati in vari casi, dal passante di Mestre al

raccordo della Valtrompia, dalla Pedemontana Veneta alle regole per i servizi pubblici locali, e così via).

- **Va fatto tesoro, poi, della esperienza degli “infortuni” delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale di alcune norme varate senza una approfondita riflessione** (regolamento del general contractor, valutazione di impatto ambientale, decreto del Presidente del Consiglio per il superamento dei dissensi delle regioni) **e dall’altro, ma anche, soprattutto sino a quando la sperata riforma costituzionale non diventa realtà, di quella dei contrasti con le realtà regionali e locali** (metropolitana di Bologna, Civitavecchia-Grosseto, alta velocità Verona-Padova e Torino-Lione, ponte sullo stretto di Messina, ecc.).
- **Maggiore energia va posta certamente, infine, nell’ottenere da alcune aziende pubbliche un adeguato fiancheggiamento** (come ha chiesto apertamente un vice ministro del settore, invocando da queste aziende “orientamenti, raccordi e compatibilità con i processi economici complessivi generali”). Si ripete: alcune esperienze Anas e FS da tutti conosciute insegnano che o si cambia modo di fare o bisognerà porre mano a nuove e aggiuntive modifiche sostanziali nelle responsabilità e nelle funzioni.

4. LA RISPOSTA ALLA LEGGE OBIETTIVO DEL SISTEMA DELLE IMPRESE

Nelle aspettative della Legge Obiettivo vi erano soprattutto due obiettivi: il rilancio del sistema delle imprese del settore delle costruzioni attraverso la legittimazione della formula del "general contractor" ed una ulteriore spinta al suo irrobustimento attraverso una solida incentivazione della formula della "finanza di progetto".

La motivazione del rilancio della formula del "**general contractor**" era molto semplice. Era giusta convinzione dei promotori della Legge Obiettivo che il progressivo indebolimento relativo del sistema italiano delle imprese operanti nel sistema delle costruzioni fosse dovuto da un lato alla scarsità di investimenti nelle infrastrutture che aveva caratterizzato gran parte degli anni Novanta e dall'altro al carattere punitivo che avevano oggettivamente assunto alcune norme della Legge Quadro nei confronti del sistema delle imprese ed in particolare quelle riguardanti la legittimità della formula del "general contractor". Sicché se il primo passo dei promotori della Legge Obiettivo fu quello di impostare il grande piano di investimenti infrastrutturali poi approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001, il suo immediato corollario fu quello di disegnare nella proposta della Legge Obiettivo un preciso dispositivo di legittimazione ed incoraggiamento dell'impiego della formula del "general contractor" nei grandi investimenti infrastrutturali programmati.

I tempi del rilancio della formula del "general contractor", come tutti sanno, non hanno rispettato le aspettative. Dopo l'approvazione della Legge Obiettivo, il 21 dicembre 2001 (la legge 443/2001, parzialmente emendata dalla legge 166/2002 del 1° agosto 2002), sono passati otto mesi prima che si arrivasse all'emanazione del decreto legislativo di attuazione, il 20 agosto 2002 (D. L. 190/2002), e sedici mesi prima che si arrivasse, il 14 marzo 2003, all'emanazione del regolamento di istituzione del sistema di qualificazione dei "contraenti generali". Poi, però, la via del DPR scelta per emanare il regolamento di istituzione del sistema di qualificazione dei "contraenti generali" è stata anche bocciata dalla sentenza n. 303 del 25 settembre 2003 della Corte Costituzionale ed il Governo è stato costretto a ripiegare sulla strada di un decreto legislativo integrativo del decreto legislativo 190/2002, il cui iter non ha potuto non comportare un nuovo ritardo (non potrà verosimilmente essere effettivamente applicato prima del 2005).

Può comunque essere motivo di parziale soddisfazione il constatare che il nuovo decreto legislativo nella sostanza soddisfa molte delle aspettative che erano state prospettate. E' anche in un certo senso rassicurante il fatto che comunque i suoi termini potranno essere utilizzati dalle stazioni appaltanti anche nelle more della conclusione dell'entrata formale in vigore del decreto.

Ma c'è un altro punto importante che è doveroso a questo proposito sottolineare. Come è stato ampiamente documentato in precedenza, e come ha confermato il rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati, la "attivazione di un numero consistente di progetti non ha necessariamente comportato una immediata e frenetica ascesa di appalti e gare per contraenti generali".

Oggettivamente, peraltro, i tempi di attuazione effettiva dei programmi "attivati" dal Governo, che sono quelli che sono, consentono di considerare come abbastanza privo di effetti drammatici, allo stato, il ritardo che si è verificato nell'emanazione del regolamento per i "contraenti generali".

In termini più generali, si ricorda che, come qualcuno aveva giustamente osservato, nei fatti quella che è cominciata si avvia ad essere una stagione per molti versi assolutamente nuova per le imprese italiane del settore delle costruzioni. Solo un gruppo limitato di esse è oggi effettivamente in condizione, per fatturato, redditività e capitalizzazione, di partecipare alle grandi gare per i maggiori progetti infrastrutturali che si sono aperte e si stanno aprendo e

probabilmente non dovrebbe tardare ad esaurire la “benzina” disponibile se il ritmo delle gare dovesse cominciare ad essere veramente impetuoso. Per le considerazioni svolte in precedenza, non siamo ancora - ripetiamo - alla immediata vigilia di un tale evento. Ma il problema è comunque certamente aperto e richiede un attento esame di coscienza, sia alle imprese del nostro sistema nazionale, per essere all'altezza delle nuove regole introdotte dalla nuova stagione che comincia, sia alle autorità, per applicarle ed eventualmente aggiustarle (visto che qualche aspetto richiede forse ancora qualche limatura) in modo che effettivamente ed adeguatamente corrispondano - nel non facile momento che esso vive - alle esigenze del sistema.

Anche i tempi del rilancio del ricorso alla **finanza di progetto**, per sanare la deludente situazione determinata dai primi anni di applicazione dell'art. 37 bis della Legge Quadro, non hanno soddisfatto le aspettative.

Le innovazioni introdotte dalla legge 443/2001, soprattutto dopo le integrazioni approvate con la legge 166/2002 - ed in particolare quelle riguardanti il diritto di prelazione del promotore e l'obbligo, ove questo non sia esercitato, di rimborsargli gli oneri sopportati per il progetto - sono risultate certamente positive.

Paradossalmente, però, la quasi totalità delle proposte di finanza di progetto passate allo stadio della realizzazione ha riguardato o iniziative partite prima della approvazione della Legge Obiettivo (come la Brebemi) o progetti di piccola o media dimensione.

Salvo errori, di fatto, nessuna proposta di finanza di progetto riguardante i grandi progetti infrastrutturali approvati il 21 dicembre 2001 è sino ad ora approdata al Cipe (con la sola parziale eccezione di una proposta relativamente “minore” riguardante il Distripark di Taranto presentata da una cordata facente capo al gruppo Gavio).

Giustamente l'ing. Pozzi ha sottolineato che varie proposte in base all'art.37 bis sono state presentate all'Anas, dopo l'approvazione della Legge Obiettivo, ma c'è da chiedersi come mai praticamente solo una di esse, quella riguardante la Civitavecchia-Mestre, sia stata formalmente “licenziata” dal consiglio d'amministrazione dell'azienda, senza peraltro ancora approdare al Cipe, mentre, dopo parecchi mesi, del completamento di istruttoria delle altre (sul nodo autostradale di Genova, sulla Catania- Siracusa, sulla Salerno-Reggio Calabria, sulla Grosseto-Siena-Firenze-Bettolle, ecc.) non si sa ancora nulla.

Non è un caso, dunque, che proprio uno dei “padri” della riforma del 37 bis, il sen. Grillo, da tempo stia prospettando l'esigenza di un nuovo e più incisivo intervento correttivo delle norme sulla “finanza di progetto”.

Una integrazione ulteriore delle norme sarà certamente opportuna. Sembra utile osservare, però, che la scarsità di iniziative di finanza di progetto proposte al Cipe sulla base della Legge Obiettivo negli scorsi due anni ha anche ragioni diverse da quella di una possibile ed eventuale tuttora persistente inadeguatezza delle norme. Gran parte degli investimenti inseriti nella delibera Cipe del 21 dicembre 2001 riguarda infatti iniziative per le quali era abbastanza difficile già in partenza pensare a proposte di finanza di progetto. La parte del leone la fanno infatti o i massicci programmi di investimenti ferroviari, ed in particolare quelli relativi alla Tav, o gli altrettanto massicci investimenti autostradali, ed in particolare quelli o relativi ad autostrade già “concesse” a concessionarie private o quelli riguardanti autostrade a diretta gestione Anas. Anche tra gli altri investimenti previsti, gli spazi lasciati a potenziali iniziative di finanza di progetto non sono molti: basti pensare alle scelte già fatte da tempo sia per il progetto per il ponte sullo stretto di Messina che per quello riguardante il Mose di Venezia.

Un'ultima osservazione sugli aspetti normativi. I più incisivi correttivi annunciati dal sen. Grillo saranno certamente i benvenuti. Anche una attenzione maggiore al problema di come correggere

certe difficoltà che si sono manifestate sulla spinta dei **conflitti di interesse** appare però certamente necessaria. Un altro serio problema da risolvere è quello del rischio paventato che la normativa sul **diritto di prelazione** riconosciuto al promotore di un progetto sia dichiarata “illegittima” dall'Unione Europea: le conseguenze non sarebbero di poco conto e renderebbero ancora più critica una situazione sulla quale già ora il bilancio che si può stendere non è molto brillante.

5. LA RICERCA DELLA MASSIMA EFFICIENZA DI SISTEMA NELLA ATTUAZIONE DELLA LEGGE OBIETTIVO

Obiettivo dichiarato dei promotori della Legge Obiettivo era quello di cercare di superare, attraverso di essa, di colmare il “gap” che il sistema infrastrutturale italiano aveva accumulato nel decennio precedente rispetto a quello degli altri grandi paesi europei, ma soprattutto di farlo privilegiando interventi atti a dare i maggiori possibili risultati in termini di ricerca di massimizzazione della efficienza del sistema stesso.

Non a caso la caratterizzazione principale del programma di investimenti infrastrutturali approvato dal Cipe il 21 dicembre 2001, nel quadro della Legge Obiettivo, era quella di puntare innanzitutto ad alcuni grandi interventi da tempo segnalati come strategici per l'efficienza del sistema infrastrutturale italiano: i grandi collegamenti, attraverso i valichi, con gli altri paesi europei; la massima efficienza del sistema intermodale di attraversamento Est - Ovest della Pianura Padana; la massima efficienza del sistema intermodale di attraversamento Nord - Sud della Penisola.

In questa direzione, negli anni del dopoguerra, un primo passo estremamente coraggioso era stato quello del grande impulso alla rete autostradale dato attraverso le partecipazioni statali, ma sfortunatamente limitato nelle sue propaggini a Napoli ed a Bari e non privo di carenze e “buchi” anche gravi soprattutto negli attraversamenti appenninici. Verso la fine degli anni della “Prima Repubblica”, nel contesto di un tentativo di rilancio di una programmazione organica dello sviluppo del sistema infrastrutturale nazionale (il cosiddetto primo “piano dei trasporti”), un altro intervento coraggioso ed importante, sebbene anch'esso non privo di carenze e problematicità, era stato quello dell'avvio del programma dell'alta velocità ferroviaria. Il piano del 21 dicembre 2001 si collocava quindi come un tentativo di completare questi due grandi disegni con i maggiori interventi che erano stati o trascurati nelle decisioni di Governo o frenati dalle circostanze nella loro realizzazione.

Proprio di recente, con la firma di una serie di importanti accordi internazionali, la prima “emergenza” innanzi segnalata, quella dei **valichi**, è stata quantomeno posta sulla strada di una soluzione. C'è ora naturalmente da sperare che incomprensioni nei rapporti internazionali, lentezze procedurali e, naturalmente, scarsità di risorse finanziarie non riportino lontano nel tempo i risultati sperati.

Il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea ha probabilmente consentito di costruire quello che può essere un pilone fondamentale per la soluzione della seconda “emergenza”, quella della **massima efficienza del sistema intermodale di attraversamento Est - Ovest** della Pianura Padana, inserendo il “corridoio padano” tra le grandi priorità del sistema infrastrutturale italiano. Ciò che si è ottenuto rappresenta però una condizione necessaria ma non sufficiente di una politica di ricerca della massima efficienza del sistema infrastrutturale padano. Come segnalava lo stesso ultimo DPEF presentato lo scorso anno, la Pianura Padana è dotata di un consistente patrimonio infrastrutturale, ma ha una domanda assai differenziata ed articolata che non sempre trova nell'esistente sistema infrastrutturale una risposta e prestazioni adeguate, denunciando in molte situazioni, soprattutto nel Nord Est, ma non solo nel Nord Est, o carenze di offerta o eccessi di domanda.

Dall'Unione Europea è venuto di recente un segnale significativo anche per la soluzione della terza “emergenza” del sistema infrastrutturale italiano, quella **dell'attraversamento Nord - Sud della Penisola**, attraverso il riconoscimento venuto alla proposta del ponte sullo stretto di Messina. La soluzione di questa emergenza richiede naturalmente interventi assai più complessi ed articolati di quello del solo ponte sullo stretto. Vi è una chiara dicotomia, sottolineata ripetutamente anche

negli ultimi DPEF, tra l'asse infrastrutturale tirrenico, sino ad un certo punto abbastanza sviluppato, e quello adriatico ed i prolungamenti siciliani, assai più carenti.

Ma è l'intero sistema infrastrutturale Nord - Sud che presenta forti carenze e insufficienze, che emergono anche sull'asse tirrenico, e non solo nel suo tratto meridionale, e diventano drammatiche, oltre che in larga parte di quello adriatico, soprattutto sugli assi di interconnessione trasversali, e dei prolungamenti siciliani, in particolare nelle "reti" di infrastrutturazione a servizio degli assi principali. Quasi tutto il Mezzogiorno e quasi l'intera Sicilia si caratterizzano per reti infrastrutturali nel territorio che benevolmente si potrebbero definire "a macchia di leopardo", con l'avvertenza che, se le "macchie" devono indicare reti abbastanza sviluppate, esse compaiono assai di rado nella superficie "bianca" delle aree in questione.

Il programma di grandi investimenti infrastrutturali approvati dal Cipe il 21.12.2001 si muove certamente nel senso di cercare di correggere questi squilibri ed ha sicuramente ricevuto un valido avallo in molte delle sue scelte, come ha sottolineato il DPEF 2005-2008, dal "*master plan europeo*". Ma abbiamo qualche dubbio sul fatto che all'interno dell'enorme complesso di investimenti, quasi tutti largamente validi, individuati dal ministero delle Infrastrutture, si stia operando con adeguati strumenti per individuare le effettive priorità e quindi la relativa tempistica di attuazione, anche in considerazione che la quasi totalità delle iniziative richiede interventi "di sistema".

Il recente lavoro dello Studio Ambrosetti, che precedentemente citato, soffermandosi su questo problema ha fatto peraltro una considerazione molto preoccupante. Calcolando il deficit infrastrutturale del solo Mezzogiorno come valorizzazione degli investimenti infrastrutturali necessari per colmare il "*gap di sviluppo*" oggi esistente nelle aree meridionali rispetto al resto del Paese - che probabilmente non è né il solo modo né il modo migliore per calcolare il deficit infrastrutturale complessivo da colmare nel Mezzogiorno - si arriva ad una cifra di oltre 200 miliardi di euro, da sé sola superiore all'intera spesa prevista per l'intero Paese, secondo il rapporto del servizio studi della Camera, nei programmi di investimenti infrastrutturali del Governo.

Vi è un'altra considerazione preoccupante nel lavoro dello Studio Ambrosetti. Il 30 per cento degli investimenti infrastrutturali programmati nelle regioni meridionali non sarebbe coerente con gli obiettivi, o quantomeno con le priorità, di più efficiente sviluppo delle regioni interessate. I metodi utilizzati dallo Studio Ambrosetti per arrivare a questa conclusione possono essere messi certamente in discussione. Ma riportano in primo piano un problema delicato e scottante: **una politica di sviluppo infrastrutturale non è una politica di opere pubbliche.**

Viene abbastanza naturale ricordare, nel Mezzogiorno, la famosa politica dei grandi centri industriali considerati una fondamentale condizione per lo sviluppo industriale delle aree interessate: i grandi centri chimici di Brindisi, Siracusa, Gela, Casoria, Ottana, Cagliari e Porto Torres, i grandi centri siderurgici di Taranto, Gioia Tauro e Bagnoli e il grande stabilimento automobilistico di Pomigliano d'Arco. Alla fine rimasero grandi "*cattedrali nel deserto*", destinate in tempi più o meno lunghi alla decadenza, perché non costruite con la logica di dar vita contestualmente a tutte le condizioni perché fossero centri propulsori di grandi distretti industriali integrati.

E' stato prima ricordato uno dei più gravi fallimenti della politica di sviluppo industriale delle aree depresse del Paese nella Prima Repubblica perché non si corra il rischio di ripetere lo stesso errore facendo nel Mezzogiorno una politica di grandi opere pubbliche e non una politica di vero sviluppo infrastrutturale. Rischio che si può correre, per esempio, dando una valenza eccessiva alla costruzione del ponte sullo stretto di Messina: che può avere una grande importanza se si vuole e si può farne un perno di un "*sistema logistico*" articolato e diversificato (collegamenti stradali e ferroviari effettivamente "a rete", ma anche porti, interporti, aeroporti, ecc.) ma può rappresentare un grave errore di impiego delle risorse disponibili se non è deciso prendendo in

considerazione *tutte le variabili, anche quelle non strettamente infrastrutturali*, che meritano di essere tenute presenti, in un discorso di “sistema”.