

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del
Lavoro

OSSERVAZIONI E PROPOSTE
IN TEMA DI INFRASTRUTTURE

COMMISSIONE PER LE RETI INFRASTRUTTURALI, I TRASPORTI, LE
POLITICHE ENERGETICHE E L'AMBIENTE (IV)
IN SEDE DELIBERANTE
(AI SENSI DELL'ART. 6, COMMA 6 DEL REGOLAMENTO ORGANI)

30 novembre 2011

INDICE

Iter del documento.....	3
OSSERVAZIONI.....	4
1. L’approccio e la identificazione di un terreno comune di confronto	4
2. Il Quadro normativo.....	8
2.1 Le competenze	8
2.2 I criteri per la selezione delle opere	11
3. Il ciclo del progetto	14
3.1 La qualità della progettazione	14
3.2 Le risorse finanziarie.....	15
3.3 Nuovi meccanismi di finanziamento.....	16
3.4 La questione degli impatti, della partecipazione e del consenso	17
4 Parametri di valutazione e criteri di scelta	18
5. La Governance	20
5.1 Authority sui trasporti	21
5.2 Autonomia finanziaria delle Autorità portuali	21
6. Politiche di settore.....	22
6.1 Le liberalizzazioni.....	22
6.2 Aree Urbane e TPL	24
6.3 Incentivi (intermodale e modalità di erogazione)	24
6.4 Mezzogiorno d’Italia.....	25
PROPOSTE.....	27
Allegato 1: Tabelle sul dettaglio dell’implementazione della Legge Obiettivo dal 2001 ad oggi (solo progetti approvati dal CIPE)	31
Allegato 2 : Proposta del CNEL sulle procedure relative al “consenso” per la realizzazione delle opere pubbliche	37

Iter del documento

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della Legge 936/1986, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata, nell'ambito della Commissione per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente (IV) e, in particolare, dal Gruppo di lavoro denominato "infrastrutture e logistica", coordinato dal Consigliere Giuseppe Perasso, anche avvalendosi di audizioni tenute in sede nei mesi di luglio, settembre e ottobre, di rappresentanti delle principali organizzazioni del settore, dei sindacati di categoria, delle Amministrazioni competenti a livello centrale, regionale e locale e di esperti appartenenti a Enti di ricerca e Università, ai quali tutti va il ringraziamento per il contributo offerto.

Le audizioni si sono svolte a partire da un elenco di quesiti predisposti dal Gruppo di lavoro, allo scopo di agevolare e focalizzare la discussione su alcune questioni ritenute prioritarie. Tale griglia è stata semplicemente uno stimolo al confronto e non ha vincolato i contributi espressi dagli auditi che, in molti casi, hanno integrato con testi scritti ¹.

Lo schema è stato esaminato dalla Commissione nelle sedute del 12 ottobre e del 9 novembre 2011, in cui è stato approvato definitivamente.

Il documento è stato approvato dalla Commissione per le reti infrastrutturali, i trasporti, le politiche energetiche e l'ambiente (IV), convocata in sede deliberante, ai sensi dell'art.6 comma 6 del Regolamento degli Organi del CNEL, il 30 novembre 2011.

¹ La griglia dei quesiti, la sintesi delle audizioni, i contributi scritti e i documenti pertinenti inoltrati dagli auditi sono stati messi a disposizione del Consiglio.

OSSERVAZIONI

1. L'approccio e la identificazione di un terreno comune di confronto

Negli anni '50 sono state realizzate molte grandi opere perché c'era una volontà politica che si fondava su un ampio consenso (politica, parti sociali e cittadini). Per l'opinione pubblica in passato la costruzione di una nuova opera era per definizione un'opportunità, oggi tale percezione non è scontata. Soprattutto, c'era l'esigenza di costruire l'infrastruttura primaria per lo sviluppo del Paese. A partire dalla fine degli anni '90, invece, le esigenze principali sono state per il completamento e l'ammodernamento del parco infrastrutture esistente, un'esigenza molto più complessa sotto il profilo tecnico, molto più difficile da valutare sotto quello economico e finanziario e molto meno attraente ai fini della costruzione e gestione del consenso. Inoltre, il completamento e l'ammodernamento del parco infrastrutturale hanno dovuto misurarsi con le nuove esigenze in campo ambientale e le pertinenti normative nonché con la sempre maggior carenza di risorse finanziarie che andava a influire sulle scelte politiche. Ciò ha cambiato il complesso del ciclo di progetto, le sue regole di *governance* e il modello normativo di riferimento.

Queste oggettive difficoltà sono aggravate dalla constatazione che una condivisione dello "status quo" delle infrastrutture in Italia da parte delle amministrazioni, delle imprese e dei cittadini appare lontana se si considera che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha ritenuto che l'anno che sta per chiudersi (2011) si configuri come un anno di cerniera tra un decennio del "fare", quello che va dal 2001 al 2010, e il prossimo decennio, quello che va dal 2011 al 2020, che si caratterizzerà come il decennio del "fruire". Ciò implicherebbe non tanto prevedere procedure selettive di nuovi interventi, di nuovi progetti, ma piuttosto misurare le ricadute che gli interventi programmati, progettati, e in molti casi appaltati, producono sul Paese. La tesi formulata dal Ministero contrasta però pesantemente con i dati dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati che dal 2004 monitorizza l'avanzamento degli interventi previsti dalla cosiddetta Legge Obiettivo (delibera CIPE n. 121/2001).

L'attuazione della Legge Obiettivo dal 2001 a oggi

Attività di programmazione				
Anno	Opere	Interventi	Sotto-interventi	Costo complessivo (MLD)
2001	228	373	188	125,8
2010	348	753		358,0
Stanziamento effettivo delle risorse (in miliardi di €)				
Valore complessivo dei progetti programmati nella Legge Obiettivo (2010)	Valore dei progetti approvati dal CIPE	Valore complessivo dei Mutui contratti	Somme effettivamente erogate	
358,00	14,09	8,83	2,50	

Fonte: Servizio Studi della Camera dei Deputati, 2011

L'ingente costo complessivo programmato dalla Legge Obiettivo (358 miliardi di €) stride, poi, con il modesto volume finanziario delle opere effettivamente approvate dal CIPE (14,1 miliardi di €) e del quasi inesistente ammontare delle risorse effettivamente erogate dal 2001 ad oggi (2,5 miliardi fra l'altro ripartite in ben 32 opere). I pochi progetti avviati sono limitati nel loro svolgimento dal contenzioso che, contava, al 28 luglio 2009, 259 ricorsi amministrativi e giurisdizionali (176 promossi da privati, 62 da enti pubblici e 21 da associazioni di cittadini).

La contrazione della capacità di realizzazione non ha determinato né un riesame dei criteri di priorità, né una razionalizzazione della spesa e neppure una politica di sviluppo. Sebbene le informazioni disponibili non consentano confronti internazionali sistematici, esse tuttavia indicano che i costi medi di realizzazione sono relativamente elevati nel nostro Paese, sia per le autostrade, sia per l'alta velocità ferroviaria. Sul divario rispetto agli altri paesi europei, oltre alle condizioni orografiche e di antropizzazione del territorio, hanno inciso anche procedure e scelte tecniche. Anche i tempi complessivi di realizzazione sono mediamente più lunghi e gli scostamenti di tempi e di costi di realizzazione, rispetto alle stime iniziali, superiori a quelli rilevati negli altri Paesi europei.

Su tempi e costi di realizzazione influiscono, oltre ai diffusi fenomeni di illegalità e ai contenziosi² e lo scarso coordinamento tra i diversi livelli di governo; il ridotto utilizzo di valutazioni standardizzate dei costi e dei benefici economici e sociali dei progetti; le carenze nelle procedure di affidamento dei lavori maggiormente utilizzate, che spesso non garantiscono la selezione dell'offerta migliore.

Dalla fine degli anni '90 a oggi, i vari Governi che si sono succeduti nel corso delle legislature sono intervenuti in più riprese nel settore delle infrastrutture, sia sul versante della riorganizzazione dell'offerta, proponendo un nuovo schema di accesso al mercato delle opere pubbliche grazie al varo delle Società Organismo di Attestazione (SOA)³, nel contesto della revisione dell'impianto normativo degli appalti pubblici; sia sul versante della domanda, stabilendo due principi fondamentali per

² Che sembrerebbero essere stati presi in considerazione nei recenti decreti legislativi - ancora in fase di discussione - in materia di monitoraggio e di valutazione della spesa pubblica in infrastrutture da parte dei Ministeri.

³ Le Società Organismi di Attestazione (SOA) sono organismi di diritto privato, autorizzati dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, che accertano l'esistenza nei soggetti esecutori di lavori pubblici degli elementi di qualificazione, ovvero della conformità dei requisiti alle disposizioni comunitarie in materia di qualificazione dei soggetti esecutori di lavori pubblici, riassunti nel regolamento per il sistema di qualificazione, Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34.

l'intervento dello Stato nelle infrastrutture pubbliche: la snellezza delle procedure, la concentrazione delle risorse finanziarie scarse su un certo numero di progetti prioritari (Legge Obiettivo 2010).

L'esperienza dei primi anni di applicazione non ha prodotto gli effetti sperati. Il sistema di accreditamento delle SOA ha rappresentato un ulteriore stimolo alla staticità, mentre l'endemico ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione ha di fatto consentito solo a poche grandi imprese di rimanere attive. L'enfasi posta sulle opere strategiche proposte dalla Legge Obiettivo si è impantanata all'interno di una amministrazione non adeguatamente preparata a gestire le innovazioni normative. Soprattutto, l'autorità politica non si è assunta fino in fondo la responsabilità di selezionare le priorità arrivando a identificare fino a ben 348 opere strategiche. Nel corso di questi ultimi dieci anni si è dunque ampliata la distanza che separa gli obiettivi del quadro normativo di riferimento dalla realtà dell'infrastrutturazione strategica del Paese.

La distanza tra obiettivi e realizzazioni è sintetizzata dal confronto tra il punto di vista del Governo e del Ministero preposto, da un lato, e il dato fornito dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, dall'altro (evidenziato nelle precedenti tabelle), nonché dalle considerazioni piuttosto scettiche dei rappresentanti di organizzazioni ed enti che hanno interagito con il Gruppo di Lavoro del CNEL. Le misure fisiche di dotazione infrastrutturale, secondo le analisi del Servizio studi della Banca d'Italia, suggeriscono la presenza di un divario persistente tra l'Italia e i principali Paesi europei nonostante negli ultimi tre decenni la spesa pubblica per investimenti italiana, in rapporto al PIL, sia stata superiore a quella media di Francia, Germania e Regno Unito.

Il tema delle infrastrutture in Italia, tuttavia, non teme confronti dal punto di vista dell'approfondimento scientifico e di analisi. In proposito, nel corso delle audizioni sono stati ricordati almeno tre documenti ricchi di studi e approfondimenti usciti negli ultimi mesi:

- il primo, è un documento di programmazione: il Piano nazionale della Logistica 2011-2020, approvato dalla Consulta dell'autotrasporto e della logistica e attualmente in discussione nelle aule parlamentari;
- il secondo è un repertorio delle principali correnti di pensiero intorno alla questione: "Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione e razionalizzazione", a cura della Banca d'Italia;
- il terzo, infine, è un approfondimento giuridico-istituzionale: "Le infrastrutture strategiche di trasporto: problemi, proposte e soluzioni (non ancora disponibile per la diffusione) elaborato dalle Fondazioni Astrid, Respublica e Italiadecide per conto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

I documenti citati, oltre a essere recenti, rappresentano per l'autorevolezza delle analisi e la ricchezza dei dati, punti di riferimento nella letteratura sull'argomento; inoltre, il complesso dei contributi pervenuti in forma orale (nel corso dell'audizione) e in forma scritta (successivamente) hanno consentito al Gruppo di lavoro di apprezzare gli orientamenti delle parti sociali e soprattutto i tratti comuni e quelli di contrasto in merito alle questioni richiamate nella griglia predisposta dal CNEL.

Il CNEL si propone pertanto di creare un consenso tra le parti sociali su misure generalmente condivise che peraltro sinora non sono state adottate; misure fondamentali per un Paese, in cui le sole inefficienze della logistica comporterebbero, secondo il Piano Nazionale della Logistica, un costo di 40 miliardi di euro l'anno. Un primo passo per affrontare i problemi infrastrutturali del Paese consiste nell'appurare quali e quante siano le risorse disponibili⁴ e quali siano le priorità strategiche da privilegiare tra quelle proposte dagli enti di spesa, *in primis* dai Ministeri e dalle Regioni .

Le osservazioni, e successivamente le proposte, che da questo percorso emergono possono essere sinteticamente raggruppate in quattro grandi tematiche: il quadro normativo, il ciclo del progetto, la *governance* e le politiche specifiche.

2. Il Quadro normativo

2.1 Le competenze

Il problema del ritardo infrastrutturale non discende in modo decisivo da carenze legislative. Non esistono, infatti *maquillage* giuridici in grado di superare da soli il "gap" infrastrutturale, serve la volontà politica, la capacità progettuale e amministrativa, il consenso delle parti e, ovviamente, le risorse tecniche e finanziarie per portare a termine le opere programmate.

Il quadro di regole sulle concessioni di lavori e di servizi, ancorché migliorabile, è stato modificato e innovato in numerose occasioni dalla fine degli anni 90, giungendo a una sistemazione solo con il cd. "Codice dei Contratti Pubblici" (D.lgs. n. 163/06) e i tre successivi regolamenti attuativi (fino al più recente, recato dal DPR 5 ottobre 2010, n. 207, entrato in vigore lo scorso giugno), tutt'ora ancora in fase di revisione e aggiornamento con provvedimenti legislativi in discussione presso le sedi parlamentari.

⁴ Spesso "nascoste" in "contabilità speciali" e gestioni fuori bilancio di vario ordine e grado, secondo gli studi del Consigliere Giuseppe Pennisi, il solo Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, MIBAC, nel proprio bilancio conta ben 324 gestioni speciali.

Da questo punto di vista uno degli interventi di maggiore utilità è la revisione delle norme relative alle competenze concorrenti sulle reti inserite nella riforma del Titolo V della Costituzione, che vengono unanimemente giudicate come un fattore critico di rallentamento e di tensione istituzionale fra i vari livelli di governo nella realizzazione delle opere pubbliche, specialmente per quelle di maggiore complessità strutturale, estensione territoriale e dimensione finanziaria. Emblematica la situazione della portualità, per la quale non sarebbe complicato individuare gli scali che, per l'entità dei traffici e per la loro posizione strategica, debbano essere considerati di interesse nazionale.

In questo senso, anche lo studio Astrid, Respublica, Italia Decide suggerisce di riformare le ripartizione costituzionale delle competenze legislative in materia di infrastrutture strategiche tramite l'approvazione di una riforma limitata e mirata dell'art. 117 della Costituzione, che avrebbe a oggetto la soppressione della competenza concorrente in materia di impianti e infrastrutture strategiche, attribuendo parte della materia alla competenza esclusiva del legislatore statale e parte alla competenza esclusiva del legislatore regionale. La ripartizione andrebbe effettuata stabilendo che le infrastrutture strategiche di interesse nazionale siano quelle individuate dal CIPE nel Piano Nazionale delle infrastrutture e in suoi eventuali aggiornamenti.

Una riforma di questo genere potrebbe limitare le difficoltà riscontrate nell'avanzamento dell'iter progettuale spesso influenzato dall'esercizio di poteri sostitutivi (veti incrociati) da parte dei vari Enti che concorrono alla autorizzazione per la costruzione di un'opera, cui si contrappone uno Stato non in grado di esercitare tutta la sua autorevolezza.

In attesa di questa riforma costituzionale, potrebbe essere utile rivisitare le Intese Generali Quadro tra Stato e Regioni, che hanno dato risultati soddisfacenti prima che tali intese si traducessero nella semplice sommatoria delle opere infrastrutturali proposte dallo Stato e dalle Regioni, introducendo criteri di valutazione delle priorità.

A tale proposito, è anche necessario inserire la programmazione di settore in una cornice strategica, così come avviene nei progetti europei, dove l'intervento infrastrutturale deve essere sempre coerente con il quadro strategico di riferimento.

Questa riforma nasce anche dalla constatazione della scarsa applicabilità sia dell'articolo 120 della Costituzione, che prevede un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, quasi mai utilizzato nel nostro ordinamento; sia dell'art. 165, comma 6, del Codice dei contratti che

prevede, per le infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, nel caso di motivato dissenso delle Regioni o Provincie Autonome sulla localizzazione dell'opera in fase di approvazione del progetto preliminare, un possibile intervento delle massime autorità statali, Presidente della Repubblica e Consiglio dei Ministri, per superare l'*impasse*.

Nel confronto con esperienze di altri Paesi, anche i meccanismi simili previsti in altri ordinamenti non hanno avuto successo: lo strumento dell'esecuzione coattiva federale (ex art. 37 Legge fondamentale di Bonn), ad esempio, non è stato utilizzato, nella prassi tedesca, dal 1948 in poi, da parte del potere centrale. La ragione di una siffatta inoperatività dell'istituto può essere indicata, seppure sommariamente, nello sviluppo cooperativo del federalismo tedesco che ha stemperato notevolmente i possibili contrasti tra *Bund* e *Länder* e, in sostanza, sterilizzato uno strumento di intervento fortemente «conflittuale» (come quello disciplinato nell'art. 37, in forza del quale il Governo federale, qualora un *Land* non rispetti gli obblighi a lui imposti dalla Legge fondamentale o da altra Legge federale, può adottare le misure necessarie per costringere il *Land* medesimo, tramite l'esecuzione coattiva, all'adempimento dei suoi doveri).

In Italia ha prevalso, a livello politico e giurisprudenziale, il modello della leale collaborazione tra livelli di governo rispetto a quello conflittuale con i limiti ai quali abbiamo accennato trattando delle Intese tra Stato e Regioni.

L'art. 120 in particolare ha visto una scarsa operatività anche perché, nella giurisprudenza costituzionale, è stato collegato a «emergenze istituzionali di particolare gravità» e posto a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze, attribuite agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente, evidenziandosi un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità, cui essa è preordinata, non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa pertanto sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando, in gravissime ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari.

Infine, va ricordato che la norma costituzionale di cui all'art. 120, non esaurisce il potere di sostituzione: essa prevede un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicate l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo a organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in

correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari (poteri sostitutivi di questo ultimo tipo sono ampiamente previsti nell'ordinamento).

I rapporti interni alle Amministrazioni pubbliche sono anch'essi fonte di conflitti e di ritardi, soprattutto per gli aspetti autorizzativi, come le valutazioni di impatto ambientale. Questo ha dato luogo a variegate sperimentazioni. Ad esempio, la Regione Toscana ha avviato lo studio per una Legge regionale che definisca procedure e tempi certi per le decisioni; la Campania suggerisce iniziative da parte dell'insieme delle Regioni; alcune altre Regioni del Mezzogiorno auspicano invece un intervento normativo centrale.

Sempre in tema di *governance* è stato suggerito di fare precedere la Conferenza dei Servizi decisoria da una Conferenza dei Servizi istruttoria aperta a rappresentanze di interessi direttamente coinvolte dal progetto d'intervento.

2.2 I criteri per la selezione delle opere

Nel quadro di riferimento normativo sono compresi quei provvedimenti che stabiliscono la politica di infrastrutturazione del Governo. Si fa riferimento, ad esempio, alla Legge Obiettivo e al Piano nazionale della logistica. Il criterio principale che dovrebbe guidare la selezione delle opere e, soprattutto, ordinarle in termini di priorità è la domanda reale di mobilità, di energia, di connessione, ecc. espressa dal territorio. In base al confronto tra domanda reale e potenziale, fra rete infrastrutturale materiale e immateriale, possono essere individuate le criticità del sistema. In considerazione del ritardo accumulato in merito al completamento delle rete, o meglio delle reti, nazionale/i sarebbe opportuno concentrare l'attenzione e gli investimenti prima sulle opere indispensabili, e comunque fattibili, piuttosto che sulle opere di più difficile e lunga esecuzione.

Per quanto riguarda i trasporti, ad esempio, il Piano Nazionale della Logistica si è posto un obiettivo ambizioso: ridurre del 10% l'anno l'alto costo dell'inefficienza logistica, stimato in Italia intorno ai 4 miliardi di euro.

E' certamente apprezzabile e condivisibile l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema tramite un investimento nel settore della logistica al fine di migliorare le *performance* degli operatori e del sistema industriale. Non si può, però, ritenere che l'ottimizzazione della rete possa di per sé risolvere le carenze di natura infrastrutturale e, soprattutto, eludere il problema.

Grazie alle innovazioni tecnologiche , i fabbisogni di infrastrutture possono essere rilevati in maniera più dettagliata e puntuale. I sistemi satellitari georeferenziati consentono di valutare costantemente i flussi di spostamenti sulla rete, così come le criticità legate alla saturazione di alcune dorsali di traffico.

Tuttavia la selezione delle opere, oltre che rilevare l'urgenza di un intervento, ne deve anche misurare la convenienza in termini di equilibrio tra risultati attesi e quadro delle risorse necessarie. Ciò deve essere identificato in base a modelli condivisi di analisi preventiva. Senza dubbio, l'analisi costi benefici rappresenta un metodo di riferimento importante che deve essere utilizzato con un maggior rigore e attenzione sull'analisi scientifica dei dati.

In particolare, per le decisioni di spesa relative agli investimenti pubblici assume rilievo la Legge n. 196/09, di riforma della contabilità pubblica, che richiede che esse siano precedute da uno studio di fattibilità economica e seguite da analisi di efficacia. In una prospettiva di federalismo fiscale, il coinvolgimento degli enti locali in questo processo è molto importante, atteso che essi già oggi esprimono circa il 70 per cento della spesa per investimenti pubblici realizzati in Italia⁵.

Una sintesi efficace delle opinioni, emerse nel corso delle audizioni e in grado di proporre una guida per la selezione delle opere prioritarie, è stata presentata dall'Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la coesione economica e lo sviluppo del Ministero dello sviluppo economico. In tale guida, i criteri di riferimento per l'individuazione delle opere prioritarie sono i seguenti:

- appartenenza, ove rilevante, delle opere in questione alle direttrici e ai corridoi transnazionali individuati a livello europeo con le reti TEN-T (trasporti) e TEN-E (energia);
- carattere di “strategicità”, da declinare operativamente con la loro capacità di incidere - in misura significativa, plausibilmente valutabile ex ante e oggettivamente verificabile ex post - sui nodi strutturali che frenano la competitività del Paese: adeguamento e riequilibrio infrastrutturale, qualità dei servizi collettivi, innovazione tecnologica, rafforzamento del capitale umano;
- coerenza del progetto con priorità/programmazioni a livello comunitario, nazionale o regionale e completezza della proposta progettuale. Procedure che assicurano la verifica di questi criteri sono in vigore fin dagli anni '90 in sede europea; per i progetti da finanziare

⁵ Fonte: Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Dipartimento per la coesione economica e lo sviluppo del Ministero dello sviluppo economico

con il Fondo Aree Sottoutilizzate sono state adottate dal CIPE a partire da 2002⁶ e ulteriormente rafforzate nel 2004⁷, con la previsione che ogni intervento finanziato sia sostenuto da una relazione tecnica predisposta dal Nucleo di valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale, contenente elementi sulla sua coerenza programmatica, gli effetti socio-economici e la fattibilità. Tali scelte sono state inserite anche nella programmazione 2007-13, da ultimo nella recente delibera CIPE n. 1/2011⁸.

⁶ Si veda la Delibera CIPE n. 36/02, Punto 6 "Selezione dei progetti":

Ai fini della selezione dei progetti, l'articolo 73 della legge finanziaria individua i due criteri dell'avanzamento progettuale e della coerenza programmatica, assumendo a riferimento, per quest'ultimo criterio, le priorità della programmazione comunitaria 2000-2006 cui le Amministrazioni centrali e regionali sono chiamate ad attenersi.

Per quanto concerne gli interventi non coperti dalla suddetta programmazione le predette amministrazioni si atterranno alle rispettive programmazioni regionale e settoriale, nel finanziare i loro progetti e/o programmi, nel limite delle quote complessive ripartite a loro favore.

Per dare attuazione ai suddetti criteri, le Amministrazioni beneficiarie delle risorse di cui alla presente delibera definiscono, in primo luogo, nella loro piena autonomia, una propria tassonomia di settori e scelgono il riparto settoriale nel cui ambito rientrano i progetti da finanziare. Le Amministrazioni selezionano quindi progetti in base alle proprie priorità programmatiche ed ai seguenti due criteri:

- a) coerenza programmatica: il criterio si intende soddisfatto se l'Amministrazione beneficiaria motiva la scelta della ripartizione settoriale di cui sopra e, con riferimento a ciascun settore, se gli interventi sono selezionati sulla base dei criteri già esistenti e mutuati con le opportune specificazioni dalla programmazione settoriale, regionale e comunitaria di riferimento, questi ultimi richiamati nell'allegato 4 alla presente delibera della quale fa parte integrante. Costituiscono esempi di coerenza programmatica anche il finanziamento di opere dotate di studi di fattibilità rispondenti ai requisiti fissati in precedenti delibere di questo Comitato che contengano le condizioni per il passaggio alle successive fasi, ovvero inserite in programmi di sviluppo sostenibile con Accordi di programma quadro sottoscritti, nonché l'impegno, nel finanziamento di interventi nel settore irriguo, a dare priorità anche a progetti che prevedono l'utilizzazione irrigua delle acque reflue urbane.
- b) avanzamento progettuale: il criterio si intende soddisfatto se la selezione dei progetti, una volta rispettata la coerenza programmatica, privilegia, per settori omogenei, i progetti che abbiano un profilo di spesa anticipato. L'anticipazione della spesa sarà misurata in base al rapporto tra la spesa in termini di valore del realizzato del progetto, prevista entro il 2004, ed il costo totale del progetto stesso.

Questi criteri sono stati confermati nelle delibere CIPE 17/03, 20/04, 35/2005 e 3/2006.

⁷ Delibera CIPE 20/2004 Punto 6.1.3:

6.1.3 Entro il 31 marzo 2005 ciascuna Amministrazione centrale e regionale presenta al Servizio centrale di Segreteria del CIPE un cronoprogramma con una stima della spesa della quota complessiva ad essa destinata di cui ai precedenti punti 1.3.b), 1.3.c), 3.1, 3.4 e 4.1, unitamente a un elenco degli interventi da finanziare e del relativo profilo stimato di spesa annua prevista per ciascuno di essi, con preventivo inserimento da parte delle Regioni e delle Province autonome – per ciascun intervento – delle informazioni richieste da questo Comitato nell'apposita scheda della banca dati di monitoraggio degli APQ.

L'elenco degli interventi è accompagnato da una relazione tecnica del Nucleo di valutazione dell'Amministrazione regionale o centrale che contiene:

- a) elementi di valutazione circa la rispondenza della proposta ai criteri di coerenza programmatica, la coerenza interna (la coerenza dell'insieme della proposta formulata) ed esterna (la coerenza della proposta rispetto agli altri strumenti con cui si attua la politica di sviluppo di quella Amministrazione);
- b) elementi informativi sui principali effetti economico-sociali attesi dalla proposta;
- c) una sintesi delle valutazioni di fattibilità esistenti per gli interventi proposti;
- d) l'indicazione degli interventi di importo superiore a 10 milioni di euro (quando reputato opportuno dalla Regione anche al di sotto) per i quali appaiono opportuni, ai fini dell'attuazione amministrativa, approfondimenti relativi alla fattibilità tecnica, procedurale e/o economico-finanziaria prima della firma dell'APQ, al fine di assicurare più adeguate condizioni di realizzazione;

A conferma di quanto previsto dalla propria delibera n. 36/2002, l'elenco dei progetti presentati formalmente sarà reso pubblico da ogni Amministrazione centrale e regionale e sarà pubblicato sul sito di questo Comitato.

⁸ Delibera CIPE 1/11 punto 3) Requisiti di individuazione degli interventi strategici:

Le risorse saranno finalizzate a interventi coerenti con priorità programmatiche di rango europeo, nazionale e/o territoriale in grado di determinare un progresso significativo verso l'obiettivo rilevante per tale priorità.

In particolare saranno finanziati progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di cui alle seguenti categorie:

- interventi di rilievo nazionale;
- interventi di rilievo interregionale;

- **Maturità progettuale.** Ostacoli tecnici, amministrativi o politici possono frapporsi al pieno sviluppo di una buona idea progettuale, fino a farle perdere il collegamento strategico con altre iniziative in corso o in progettazione. Problemi e criticità che sono sempre stati ben presenti ai *policy maker* europei, in Italia sono stati formalmente indicati come criteri di selezione fin dal 2002 (cfr. la precedente nota 4) e rafforzati nel 2011 (cfr. nota 6), dal momento che si prevede che la finanziabilità dell’opera strategica sia vincolata alla formale approvazione della progettazione preliminare.

Nonostante le condivisibili indicazioni dell’Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero dello sviluppo economico, fra le quali sarebbero da includere in modo più esplicito le microinfrastrutturazioni relative al cosiddetto “ultimo miglio”, un punto di debolezza è la limitata forza dell’amministrazione nell’assicurare la concreta adozione dei criteri e delle procedure di valutazione – e assicurare il controllo della loro applicazione – per la selezione e attuazione di progetti in grado di contribuire allo sviluppo economico-sociale del Paese.

3. Il ciclo del progetto

3.1 La qualità della progettazione

L’*impasse* degli investimenti in opere pubbliche, infatti, non è solo legato alla carenza di programmazione e di risorse economiche, ma anche all’inefficienza degli strumenti e delle metodologie di implementazione delle opere.

-
- interventi di rilevanza strategica regionale, ovvero grandi progetti o investimenti articolati in singoli interventi tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.
- I requisiti di ammissibilità degli interventi, in coerenza con i nuovi indirizzi comunitari per il prossimo ciclo di programmazione e con gli indirizzi di cui agli articoli 13, 16 e 22 della L. 42/2009, riguarderanno:
- identificazione dei fabbisogni a cui intendono rispondere e dei risultati attesi espressi in termini di indicatori che soddisfino requisiti di affidabilità statistica, prossimità all’intervento, tempestività di rilevazione, pubblicità dell’informazione
 - tempi di realizzazione definiti per settore, per tipologia d’intervento, di soggetto attuatore e di contesto geografico
 - programmazione/previsione ex-ante del metodo per la successiva valutazione di impatto degli interventi
- Inoltre, gli investimenti infrastrutturali dovranno rispondere anche ai seguenti requisiti
- previsione e/o inclusione dei progetti negli strumenti regolamentari di pianificazione settoriale e territoriale, ove previsti da norme che regolano gli specifici settori
 - progettazione preliminare approvata (ai sensi dell’art. 93 del d.lgs. 163/2006, completa della documentazione di cui all’art 18 del DPR 554/99 e ss. commi ed approvata ai sensi dell’art. 49 del DPR 554/99, e, relativamente agli interventi di cui alla legge obiettivo, ai sensi dell’art. 165 del d.lgs. 163/2006) e sostenibilità gestionale analiticamente dimostrata

La scarsa qualità della progettazione è spesso responsabile della dilatazione dei tempi e dei costi che caratterizza le grandi opere costruite in Italia, nonché dell'elevata incidenza dei contenziosi.

Altro punto critico è la necessità di seri studi di fattibilità per le opere da realizzare, che tengano conto degli aspetti finanziari, tecnici, di impatto sociale ecc. Nell'esperienza della Cassa Depositi e Prestiti, ad esempio, si rileva una scarsa attenzione per tali problematiche, cui si aggiungono evidenti limiti di gestione amministrativa dei progetti, soprattutto per quanto concerne gli investimenti a lungo termine.

Anche gli organi deliberanti, come ad esempio il CIPE, stanno solo recentemente rendendo più rigorose le procedure per sottoporre i progetti all'approvazione del collegio dei Ministri. In passato, il CIPE ha talvolta deliberato finanziamenti solo "sulla base di idee" senza una rigorosa progettazione preliminare di supporto.

3.2 Le risorse finanziarie

In merito alla ridotta disponibilità di risorse si rileva una piena sintonia tra le organizzazioni, gli enti e le organizzazioni che hanno interagito con il CNEL. Lo stesso passato Governo, nella persona del Ministro delle Infrastrutture, ha, in più occasioni, sottolineato la limitata capacità di partecipazione finanziaria degli stati, non solo in Italia, ma anche nel resto del continente europeo, per fare fronte alla domanda infrastrutturale.

Lo Stato infatti può fornire una quota non superiore al 30-40% dei costi per la realizzazione di infrastrutture strategiche⁹. E' quindi necessario l'apporto del capitale privato, con lo strumento del Partenariato Pubblico-Privato, per attuare le cosiddette "opere calde", i cui costi d'investimento possono essere, in toto o nella loro quasi totalità, ammortizzati con i flussi di cassa derivanti dalla gestione dell'infrastruttura. Le risorse pubbliche potranno così essere canalizzate solo per le opere "fredde", quelle che non hanno rilevanza imprenditoriale, ovvero i cui flussi di cassa non sono in grado di ammortizzare i costi di investimento ed in alcuni casi neanche di fare fronte alle spese di gestione.

Anche sul versante del reperimento delle risorse pubbliche è opportuno, per un verso, ottimizzare in modo sinergico la destinazione dei fondi disponibili ai vari livelli di governo (europeo, nazionale, ordinario e straordinario, regionale e locale) da incentivare anche utilizzando a tal fine le quote premiali del quadro comunitario di sostegno e dell'art. 5 della Legge 17

⁹ Secondo quanto riferito dal Sottosegretario di Stato Bartolomeo Giachino nel corso dell'audizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, valutazione che alla luce delle citate statistiche della Camera dei Deputati appare ottimistica.

maggio 1999, n. 144, per altro verso, recuperare i fondi raccolti grazie alle accise sui carburanti nonché dal fondo sanzioni o altri fondi aggiuntivi, sia tramite il ricorso a strumenti e istituzioni specializzate (Banca europea degli Investimenti, Fondi strutturali europei), sia tramite il coinvolgimento degli utenti (Tasse di scopo). Ciò nonostante, la quantità di risorse pubbliche che il nostro Paese destina alla realizzazione di opere infrastrutturali non è dissimile a quella dedicata in altri Paesi europei¹⁰.

Guardando, invece, ai finanziamenti necessari all'adeguamento infrastrutturale del Paese, secondo valutazioni prudenti, il fabbisogno nei soli settori infrastrutturali di mercato (nodi e reti) sarebbe dell'ordine dei 100-120 miliardi di euro nell'arco dei prossimi 15-20 anni; salirebbe a 260 miliardi qualora si includessero anche le infrastrutture energetiche di generazione, trasporto e stoccaggio. La Legge Obiettivo, nella sua ultima versione del 2010, ha già superato ampiamente questa previsione raggiungendo i 358 miliardi di valore stimato.

3.3 Nuovi meccanismi di finanziamento

Nelle condizioni di bilancio presenti e di prospettiva, è necessario un più ampio e diffuso ricorso alla finanza privata attraverso operazioni partenariali, la valorizzazione di attività liquide detenute da investitori istituzionali e l'emissione di titoli obbligazionari direttamente legati ai ritorni di gestione delle opere (come i cd. *project bonds*). Altri strumenti appena varati consistono in agevolazioni o riduzioni fiscali pro-tempore per le imprese concessionarie.

Parte di queste somme possono essere reperite in forme nuove: tramite l'emissione di titoli di debito (di cui si tratterà successivamente) o anche tramite il coinvolgimento di fondi di investimento specializzati nel settore delle costruzioni e delle infrastrutture. Già da qualche anno, ad esempio, sono operativi fondi di investimento (capitali *equity*) che stanziavano risorse per la costruzione di infrastrutture e sono specializzati nella loro gestione. Tali strumenti finanziari richiedono, oltre alla certezza e alla costanza del quadro normativo, a partire dalla immodificabilità *in peius* del quadro tributario connesso all'investimento, un rigido e attento rispetto delle clausole contrattuali.

L'emissione di titoli di debito da parte delle istituzioni comunitarie (chiamati *eurobonds*) sono tornate d'attualità. Il termine racchiude una vasta gamma di strumenti non solamente per il finanziamento delle infrastrutture. Ad esempio, sono state proposte obbligazioni emesse da una

¹⁰ Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione e razionalizzazione, Banca d'Italia, 2010

o più autorità “europee” e non da singoli Stati dell’Unione per rispondere al fabbisogno di liquidità derivante dal forte indebitamento dell’eurozona (circa 1.200 miliardi di euro nel 2011), in particolare, ma non solo, degli Stati a rischio di insolvenza del loro debito sovrano. Nel più lungo termine, emissioni “europee” vengono considerate come uno strumento per facilitare l’integrazione dell’eurozona e meglio armonizzare le politiche di bilancio dei 17 Stati membri. A questi obiettivi primari vengono aggiunti vari obiettivi secondari o succedanei, primi tra tutti quelli finalizzati a facilitare il finanziamento di grandi investimenti europei in reti sia materiali, che immateriali. Un’emissione limitata di *eurobonds* è stata effettuata il 5 gennaio 2011 al Meccanismo Europeo di Stabilità per rifinanziare parte del debito estero dell’Irlanda: la domanda è stata pari a tre volte l’offerta (5 miliardi di euro), segno del gradimento del mercato nei confronti dello strumento, nonostante, nel caso specifico, si trattasse di un prodotto finanziario particolarmente complesso.

3.4 La questione degli impatti, della partecipazione e del consenso

La partecipazione dei cittadini-utenti alle fasi di progettazione e di pianificazione degli interventi è molto variegato a ragione di una diffusa fragilità dei meccanismi istituzionali di coordinamento col territorio. La realizzazione anche delle opere oggetto di intesa con le Regioni si scontra con la mancanza di procedure codificate che favoriscano il dibattito nel territorio circa scelte di localizzazione ed altre materie. Sulla partecipazione si fa spesso riferimento alle esperienze francesi delle *enquêtes publiques* e del *débat public* ed ad altre modalità di valutazione partecipata.

Le associazioni ambientaliste e le agenzie preposte alla protezione dell’ambiente, hanno sottolineato la necessità di tenere in adeguata considerazione non solo gli impatti positivi di un’opera ma anche quelli negativi (frammentazione del territorio, alterazione della biodiversità, ecc.); mentre alcune associazioni degli imprenditori hanno rilevato l’esistenza di un “pregiudizio” sulla dannosità delle infrastrutture. L’evoluzione della valutazione di impatto ambientale (VIA) in “valutazione ambientale strategica” dovrebbe essere inserita anche per le opere trasportistiche e logistiche. La consultazione della popolazione spesso avviene solo al fine di ratificare decisioni già prese, mentre il parere delle parti interessate dovrebbe essere stimolato a partire da una valutazione di ipotesi alternative, così come suggerito dal CNEL in un documento di Osservazioni e proposte sull’argomento (VIII Consiliatura – Assemblea 26/3/2009).

Successivamente il CNEL ha elaborato una specifica proposta (vedi allegato) a conclusione della quale si proponeva che il CIPE adottasse una direttiva alle Pubbliche Amministrazioni. Di tale proposta parleremo diffusamente nelle conclusioni di questo presente documento.

La programmazione della mobilità è stata - soprattutto negli ultimi anni - molto deludente come dimostrato dalla modestia dei risultati ottenuti, dalla entità dei conflitti sociali generati e, non ultimo, dalla scarsa qualità progettuale delle realizzazioni. Occorre in sostanza recuperare la centralità di un ciclo dal piano al progetto fondato sul coordinamento, sulla processualità, sulla condivisione pubblica, sulla valutazione e sulla trasparenza.

Alcune organizzazioni imprenditoriali e alcune amministrazioni hanno sottolineato che nel corso degli ultimi venti anni è progressivamente cresciuta nel Paese diffidenza nei confronti della costruzione di nuove opere infrastrutturali. La conseguenza di questa disaffezione è stata la perdita di competitività del sistema infrastrutturale nazionale, che si è progressivamente impoverito. Allo stesso modo il coinvolgimento delle comunità interessate può diventare un pretesto di semplice contrapposizione ideologica, tanto che le informazioni aggiuntive che giungono dall'interlocuzione con i cittadini sono talvolta di scarsa rilevanza.

4 Parametri di valutazione e criteri di scelta

Quale che sarà lo scenario futuro europeo ed italiano per la progettazione ed il finanziamento delle infrastrutture nei prossimi anni, appare necessario riesaminare i parametri di valutazione per le singole operazioni ed i criteri per selezionare, a fronte di inevitabili vincoli di bilancio, quelli che meglio contribuiscono agli obiettivi della società dato che tali parametri e criteri non sono stati aggiornati da quando deliberati dal CIPE nella seconda metà degli Anni Ottanta. Ci sono due considerazioni di base:

- La prima a carattere più generale interessa il mondo intero e riguarda come andare “oltre il Pil” come misura di benessere nazionale. Il Pil come misura di benessere nazionale è alla base di gran parte della manualistica sulla valutazione e selezione delle infrastrutture.
- La seconda , a carattere principalmente europeo, riguarda come andare da un modello di sviluppo che dalla fine della seconda guerra mondiale ha fatto perno sulla crescita trainata dall'export (e, quindi, ha ipotizzato crescenti disavanzi dei conti con l'estero Usa e saldi attivi invece in quelli dell'Europa con il resto del mondo) ad un modello di crescita basato invece sulla soddisfazione di bisogni collettivi interni all'Europa (infrastrutture, ambiente, capitale umano, informazione e comunicazione, salute, cultura, tutela del patrimonio di beni culturali e del paesaggio) e del miglioramento sostenibile, quindi, della qualità della vita.

Sul tema, della più ampia definizione da dare alla crescita economica, sta lavorando una Commissione CNEL-ISTAT. In parallelo, i Piani Nazionali di Riforme (esaminati l'estate scorsa dall'Assemblea del CNEL) mettono l'accento sul fatto che le politiche pubbliche, ed in particolare gli investimenti sotto il controllo dello Stato e delle autonomie locali (Regioni, Province, Comuni) e le operazioni delle "intraprese private" dovrà essere orientato al medio e lungo periodo e non al breve periodo (che pare avere caratterizzato gli ultimi lustri). Ciò ha una conseguenza implicita : come valutare politiche , strategie ed investimenti a lungo termine, specialmente quelli caratterizzati da un lungo periodo di gestazione prima di fornire flussi di ricavi all'impresa e/o di benefici alla collettività.

Emergono questi spunti di riflessione:

1. Le politiche e gli investimenti aziendali (anche per le infrastrutture) devono remunerare gli investitori ad un tasso che non sia inferiore al costo opportunità del capitale. Quali misure adottare quando una politica od investimento abbia un valore economico per la collettività nel lungo periodo (una gamma di investimenti che va dalla tutela del patrimonio artistico e paesaggistico alla televisione digitale terrestre) ma che potrebbe avere risultati insoddisfacenti nel breve periodo? In passato, il divario veniva colmato da varie forme e guise di aiuto di Stato – oggi non più contemplabile a ragione non solo della normativa UE ma anche dei vincoli di bilancio. Occorre, quindi, pensare di colmare il divario con la regolazione nazionale od europea? I grandi investimenti europei – ad esempio le reti trans europee – non dovrebbero essere il grimaldello per una regolazione europea? Specialmente una "regolazione" che dia certezze di stabilità e di non essere frequentemente mutata sotto la spinta d'interessi particolaristici pure di breve periodo.
2. Le politiche e gli investimenti pubblici (a supporto del miglioramento della qualità della vita) avranno effetti anche sulle generazioni future che in molti casi ne saranno le principali beneficiarie. Ciò solleva due ordini di interrogativi. In primo luogo, secondo Ocse e Banca mondiale, il tasso di attualizzazione utilizzato per valutare l'investimento pubblico in molti Paesi UE (a lungo la Francia è stata un'eccezione) e dalla Commissione Europea riflette il vincoli di bilancio pubblico e misura il declino del valore sociale delle risorse pubbliche liberamente utilizzabili. Non è il caso di seguire invece la più antica proposta di scegliere un tasso di attualizzazione che rispecchi il tasso d'interesse sui consumi ? Secondo stime disponibili il primo approccio comporta un tasso di attualizzazione sull'8%, il secondo sul 2,5%; il primo non "cattura" quindi costi e benefici alla collettività nel lungo periodo. Né l'uno né l'altro, poi, "catturano"

costi e benefici alle generazioni future : due scuole si confrontano su “come farlo”, ambedue sono cariche d’implicazioni di politica pubblica. Non è il caso di promuovere un’intesa a livello europeo?

3. Le metodologie di analisi delle politiche e degli investimenti , anche privati, hanno posto l’accento sin dagli Anni Settanta su come coniugare efficienza (intesa nel senso di redditività) con efficacia (intesa nel senso di distribuzione del reddito e, in un secondo tempo, delle opportunità). In materia si sono sviluppati metodi, tecniche e procedure basate sulle “ponderazioni variabili” dei costi e dei benefici a seconda dei livelli di reddito o di consumo delle varie categorie di soggetti coinvolti nell’“intrapresa”. Nel Ventunesimo secolo, ed in Paese avanzati ad economia di mercato, l’enfasi si deve spostare a come coniugare il breve e medio con il lungo termine. Dato che previsioni e scenari (specialmente se contro fattuali) a lungo termine, sono ardui da costruire con un grado realistico di accuratezza, non è il caso di spostare l’accento, nella CSR, dall’analisi del rischio all’analisi dell’incertezza?
4. E’ invalsa la prassi, promossa da numerose società di studi e consulenza, di quantizzare i benefici degli interventi per beni intangibili (ad esempio gli investimenti in beni culturali ed infrastrutture ad esse attinenti) in base alle stime del turismo culturale da essi attivati. Tale metodo non solamente non tiene adeguatamente conto dei costi sociali spesso associati al turismo ma non ha più legittimità accademico-professionale. Non è il caso di promuovere tecniche di “valutazioni contingenti” ormai ampiamente in uso anche in Italia in numerosi settori afferenti al capitale umano ed all’intangibile?

Il CNEL, in collaborazione con gli uffici dei Ministeri dell’Economia e delle Finanze, delle Infrastrutture e dello Sviluppo Economico, può avere un ruolo cruciale nel rispondere a questi interrogativi.

5. La Governance

Il confronto con organizzazioni ed enti sul tema della Governance si è dipanato lungo due assi principali: da una parte, l’istituzione di un’*Authority* dei Trasporti e, dall’altra, la concessione di un’autonomia finanziaria alle Autorità portuali. In entrambi i casi le posizioni degli auditi non sono state convergenti.

5.1 Authority sui trasporti

Alcune organizzazioni ed enti hanno sostenuto che le funzioni di regolazione e controllo sul settore potrebbero essere svolte dagli enti preposti (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o Presidenza del Consiglio dei Ministri) anche al fine di evitare sovrapposizioni con *Authority* già esistenti, come quella di garanzia sulla concorrenza del mercato o quella sull'energia che peraltro potrebbero anche estendere le competenze ai trasporti.

Altri hanno invece caldeggiato la necessità di costituire una Autorità *ad hoc* per implementare e regolare i processi di liberalizzazione del settore ma anche per riequilibrare le politiche di sostegno dell'amministrazione alle diverse modalità di trasporto.

Il entrambe le ipotesi, la costituzione dell'*Authority* comporterebbe l'assorbimento delle funzioni e delle competenze degli uffici di regolazione interni alla P.A. (v. Autostrade, Ferrovie, ...) e di organismi di consultazione (v. Consulta Generale dell'Autotrasporto e della Logistica).

5.2 Autonomia finanziaria delle Autorità portuali

La concessione dell'autonomia finanziaria dovrebbe essere preceduta dalla definizione di un Piano Generale dei Trasporti che individui quali Autorità portuali meritino veramente di essere autonome da un punto di vista finanziario, venendo così inserite tra le azioni strategiche ai fine del completamento della Legge Obiettivo. Circa il criterio da seguire nella scelta, ci sono varie scuole di pensiero: alcuni sostengono che essa andrebbe delegata al mercato con riferimento ai traffici consolidati; altri ritengono più pertinente la definizione di un ristretto gruppo di "porti di interesse nazionale", connesso alla loro funzione strategica.

La questione dell'autonomia delle sedi portuali ripropone di fatto il nodo della concorrenza tra i vari livelli di potere dello Stato, rappresentato in tutta la sua complessità, ad esempio, dalla procedura di nomina dei Presidenti delle Autorità portuali, procedura che, pur coinvolgendo Enti locali (Comuni, Province, Regioni), rappresentanze locali (Camera di Commercio), Governo Centrale (Ministro), può ridursi in una prova di forza tra poteri.

6. Politiche di settore

6.1 Le liberalizzazioni

La questione delle liberalizzazioni tocca tre questioni fondamentali: il mercato del trasporto ferroviario, l'autotrasporto, il mercato del trasporto pubblico locale.

In merito al settore ferroviario, tutti gli operatori considerano la modalità ferroviaria come una indispensabile componente della filiera trasportistica in chiave logistica.

Per quanto riguarda poi l'introduzione della concorrenza nella gestione della rete ferroviaria, è stato ribadito che è opportuno, se non necessario, rimuovere gli ostacoli (sia tecnici che normativi) all'ingresso di nuovi operatori sul mercato nella gestione del servizio di trasporto ferroviario. Allo stato attuale, la gestione del servizio di trasporto ferroviario in Italia continua a essere un monopolio, con la caratteristica di non essere né privato, né pubblico, né regolamentato, mentre cerca di trarre da questa situazione il massimo delle giustificazioni possibili al crescente numero di disservizi e al sempre più scadente livello qualitativo del servizio fornito per i treni non ad alta velocità, peraltro la maggioranza dei treni in circolazione sul territorio nazionale. Tale situazione genera degli effetti distorsivi anche sul versante del supporto alle aree svantaggiate, collocate per lo più nel Mezzogiorno, in particolare nel settore delle merci, con un conseguente impoverimento del territorio e delle imprese anche in ragione di una scarsa disponibilità di servizi di trasporto su ferro. In merito, alla separazione tra gestore della rete e impresa di servizio ferroviario appare necessario separare il gestore della rete (RFI) dal resto del gruppo FS e in particolare dall'impresa ferroviaria Trenitalia.

In ordine all'autotrasporto, l'assetto polverizzato delle imprese nazionali, articolate in oltre 100.000 aziende (di cui il 90% con meno di 5 veicoli), rende il settore debole: gli operatori industriali e commerciali ricercano sempre più interlocutori che siano partner logistici completi, dotati di magazzini di deposito, di flotte specializzate e di un network nazionale, se non europeo, in grado di ottimizzare viaggi e flussi. I piccoli trasportatori italiani solo a livello locale riescono ad avere contatti diretti con i clienti industriali e commerciali, mentre nella stragrande maggioranza lavorano per altri grandi operatori logistici, primi vettori nei confronti della committenza. Il mercato dell'autotrasporto italiano è quindi condizionato da una domanda generalmente più forte e organizzata e da una concorrenza agguerrita proveniente da vettori di paesi neocomunitari più competitivi dal lato dei costi. Questa situazione non sembra possa essere corretta con politiche

assistenziali e protezionistiche come si è tentato di fare negli ultimi anni; bisognerà approntare un progetto di ristrutturazione del settore che premi gli investimenti per realizzare assetti organizzativi più confacenti alla domanda di moderni servizi di trasporto e di logistica integrata, favorendo dall'altra parte la fuoriuscita dal mercato dei trasportatori marginali

Sul versante della mobilità urbana, è auspicabile una più spinta liberalizzazione del mercato. Tale mobilità genera, infatti, accessibilità del territorio perché anche da essa dipende la capacità del contesto urbano di mantenere un percorso virtuoso di economie di urbanizzazione e di crescita economica e sociale della città. In tale contesto, il tassello del trasporto collettivo e in particolare del TPL risulta essenziale ai fini di un percorso di sviluppo sostenibile della città.

Nel settore del TPL, non è tanto la presenza o meno di un mercato a limitare l'ingresso dei privati, quanto piuttosto l'incertezza della normativa di riferimento. L'evoluzione della normativa dipende infatti dalla mancata risoluzione del nodo della collocazione delle ex-imprese municipalizzate le quali ancora oggi nei fatti dominano il mercato.

La liberalizzazione, in questo segmento del mercato, deve affrontare alcuni nodi fondamentali che riguardano l'impianto stesso di tale mercato, a partire, ad esempio dalla definizione dei servizi minimi. Inoltre, è urgente ridefinire le modalità di erogazione da parte delle amministrazioni dei sussidi, i quali possono essere erogati direttamente all'utenza, oppure alle aziende a copertura dei mancati ricavi, consci, tuttavia del rischio che diventino finanziamenti a fondo perduto. Sarebbe, invece, più opportuno orientare i sussidi secondo il principio della premialità, verso, ad esempio, l'uso di mezzi a basso impatto ambientale.

Nonostante vi sia la diffusa opinione che l'apertura al mercato dei servizi di TPL sia necessario, si deve ricordare che le esperienze condotte in proposito dimostrano che non è solo la proprietà a garantire i migliori servizi ai costi più bassi, ma le regole che si assegnano al comparto.

L'esistenza di un mercato aperto alla concorrenza aiuta a migliorare l'efficienza, ma è necessario costruire il quadro di regole che governano i processi. Infatti, se lo strumento è utilizzato unicamente per abbattere il costo del lavoro e comprimere i diritti, alla lunga il processo non solo non migliora il servizio ma lo peggiora. Il punto di partenza riguarda la definizione dei servizi minimi e il grado di partecipazione di utenti e imprese nella copertura dei costi. La riduzione delle imprese di TPL garantirebbe un risparmio notevole: non si tratta semplicemente di aprire il mercato a nuovi operatori, quanto piuttosto di spingere le aziende presenti

sul mercato ad aggregarsi per ottimizzare i costi, così come è successo in altri Paesi.

Da questo punto di vista sono certamente da evidenziare come esempi positivi alcune importanti iniziative che si stanno portando avanti in alcune realtà, iniziative che appunto vanno nella direzione della creazione di una unica azienda regionale operante nel TPL, attraverso la fusione delle aziende pubbliche, e con anche la partecipazione diretta nel capitale delle aziende private fino ad ora impegnate solo nella effettuazione dei servizi.

6.2 Aree Urbane e TPL

Al fine della gestione della mobilità urbana, per contrastare fenomeni quali la congestione o la crescita delle emissioni nocive, occorre avere un quadro di riferimento nazionale e non soltanto locale. In altri termini, si tratta di individuare un modello di logistica urbana comune per tutto il territorio nazionale da calare nelle realtà locali con i necessari adattamenti nelle diverse specificità.

In questo modello si dovrebbero prevedere interventi mirati. Ad esempio, è necessario tenere distinto il “trasporto conto proprio” dal “trasporto conto terzi”, incentivando quest’ultimo. A questo proposito, è stato proposto quale modello di riferimento per risolvere la criticità degli accessi nei centri urbani quello attualmente in vigore in Francia, dove esistono corsie preferenziali e piattaforme dedicate (sul modello dei mezzi di trasporto pubblico locale) per i mezzi di aziende specializzate nei servizi di trasporto e consegna merci (trasporto conto terzi), mentre il trasporto contro proprio è considerato come trasporto privato e quindi escluso dalle zone a traffico limitato o pedonali.

Su questo punto e sulla possibilità di ridurre gli impatti sul traffico urbano del trasporto merci il CNEL si è pronunciato con un testo di Osservazioni e proposte approvato il 24 marzo 2010.

6.3 Incentivi (intermodale e modalità di erogazione)

Gli incentivi in Italia sono usati per mantenere in vita l’esistente, con il rischio che si trasformino in un sostegno a un solo settore. Pur tuttavia non si può escludere che la necessità di mantenere gli incentivi per favorire un trasporto sostenibile è fondamentale. Accanto a questo è necessario, come propone l’Unione Europea, pensare che ogni modalità di trasporto debba anche sostenere i costi indiretti che oggi ricadono sulla collettività. Inquinamento, congestione, incidenti oggi non sono pagati dai trasportatori o da chi commissiona il trasporto ma dal Paese.

L'esigenza è rappresentata dal fatto che gli incentivi (uniti ai disincentivi di matrice europea) siano utilizzati per governare il mondo del trasporto. Individuare i committenti come riferimento può avere punti di vantaggio ma anche svantaggi. Le modalità di erogazione restano il mezzo, il problema principale è stabilire e programmare cosa vogliamo per il sistema trasporti Paese.

Per abbandonare la logica del sussidio è opportuno che le premialità siano più direttamente collegate all'obiettivo strategico di incentivare comportamenti e soluzioni di mobilità coerenti con i principi di sviluppo sostenibile posti al centro dell'azione di governo comunitaria e nazionale.

6.4 Mezzogiorno d'Italia

All'interno del Paese la dotazione fisica è più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro Nord.

Il confronto tra i volumi di spesa e le dotazioni fisiche indica l'esistenza di margini di miglioramento nell'utilizzo delle risorse finanziarie, soprattutto al Sud. Occorre innanzitutto sfruttare tali margini per garantire infrastrutture adeguate in tutte le aree del Paese.

La legge delega sul federalismo fiscale (Legge n. 42 del 2009) indica le infrastrutture quale ambito prioritario di intervento per i trasferimenti a destinazione specifica, stabilendo che il Governo provveda a individuare gli interventi necessari a colmare i divari territoriali in termini di infrastrutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, di trasporto, nonché quelli relativi alle reti idriche, elettriche e della distribuzione del gas (cosiddetta perequazione infrastrutturale).

Senza voler porre in discussione con giudizi affrettati l'apparato programmatico, procedurale e contabile posto a presidio della ripartizione ed erogazione delle risorse finanziarie per lo sviluppo, un maggiore ricorso a criteri incentivanti - basati su condizionalità, premi e sanzioni - potrebbe accrescere l'efficacia della spesa destinata ai territori svantaggiati. Al riguardo, potrebbe essere utile un rafforzamento dei centri di competenza nazionali con funzioni di supporto tecnico alle amministrazioni regionali nelle attività di valutazione e di istruttoria delle procedure di selezione dei beneficiari intermedi dei trasferimenti per lo sviluppo

Il miglioramento della rete trasportistica del Mezzogiorno deve essere incardinato all'interno di un piano di sviluppo complessivo dell'area e alle reali potenzialità di traffico che il contesto meridionale è in grado di attirare. Serve inoltre una cabina di regia che sappia valutare le potenzialità e

selezionare gli interventi necessari superando la logica dell'investimento a pioggia o funzionale alla creazione di opportunità di lavoro.

Nel quadro del cd. "Piano Nazionale per il Sud", approvato dal Consiglio dei Ministri il 26 novembre 2010, il Governo intende realizzare nel Mezzogiorno, nell'arco di un decennio, alcuni grandi progetti infrastrutturali nei settori di trasporto a rete. I progetti individuati riguardano principalmente il sistema dei collegamenti dorsali e trasversali dei sistemi ferroviari di Alta Capacità/Alta Velocità, opere logistiche e alcuni grandi assi viari. Si tratta, in sostanza, del collegamento ferroviario fra Napoli, Bari, Lecce e Taranto, Salerno e Reggio Calabria, Catania e Palermo; dell'asse stradale della Sardegna fra Olbia e Sassari; del completamento dell'autostrada Salerno - Reggio Calabria. Per assicurare una "corsia preferenziale" a tali opere e velocizzarne il completamento, il percorso attuativo verrebbe incardinato in un nuovo strumento negoziale ("Contratto Istituzionale di Sviluppo"), volto a vincolare reciprocamente le amministrazioni coinvolte nella realizzazione e gestione degli interventi su impegni oggettivamente verificabili sulla base di indicatori di performance condivisi *ex ante*.

PROPOSTE

La mole dei progetti infrastrutturali programmati dalla Legge Obiettivo (348 opere e 753 interventi) conferma l'esistenza di un *gap* infrastrutturale, con particolare attenzione alle aree meno sviluppate, che pregiudica in modo rilevante lo sviluppo della nostra economia con conseguenti ricadute sociali.

Fra i molteplici suggerimenti emersi nei dibattiti e nelle audizioni abbiamo ritenuto di selezionare le seguenti PROPOSTE sulle quali far convergere il consenso delle parti sociali rappresentate nel CNEL.

- 1) **Riforma costituzionale** che, attribuendo allo Stato l'esclusiva competenza sulle opere strategiche e alle Regioni la competenza su tutte le altre, riduca la competenza concorrente fra Istituzioni. Una coerente anticipazione di tale riforma potrebbe essere l'introduzione, nell'emananda legge sulla portualità, di una autonomia finanziaria per i soli porti ritenuti d'interesse nazionale.
- 2) Per poter procedere alla predetta riforma istituzionale, ma anche a prescindere da essa, si ritiene necessaria e urgente una **rivisitazione delle priorità infrastrutturali** in considerazione della impossibilità di considerare prioritari tutti i progetti della Legge Obiettivo (valore 358 miliardi) a fronte dell'entità dei progetti approvati dal CIPE (14,09 miliardi).

Occorre pertanto definire un realistico programma strategico dell'intervento per le infrastrutture che può assumere differenti modelli politico-amministrativi: a) un Comitato di Ministri all'interno del CIPE; b) un coordinamento più stretto tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture.

Quale che sia la forma prescelta, pare essenziale che a) il programma strategico e le sue motivazioni siano pubbliche; b) l'Unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici operi come "braccio tecnico" servente l'organo politico.

Il CNEL – se richiesto - può supportare queste attività tecniche e politiche, specialmente integrandone gli aspetti finanziari ed economici con quelli più prettamente sociali, ambientali ed attinenti alla qualità della vita ed alla coesione sociale.

- 3) E' urgente **aggiornare i parametri di valutazione ed i criteri di scelta** deliberati dal CIPE negli anni Ottanta alla luce sia della evoluzione della teoria, della metodologia e delle tecniche di analisi sia delle esigenze della società quali appaiono in questo primo scorcio di Ventunesimo Secolo. In quest'ottica trovano spazio gli interventi nel Mezzogiorno, giustificati non solo sotto il profilo esclusivamente economico, ma anche come elemento di coesione sociale.

Il CNEL è pronto ad offrire l'apporto necessario nei limiti delle sue competenze.

- 4) Rafforzare il **reperimento di risorse integrative di origine privata o fiscale** quali:
- a) l'emissione di titoli di debito (*project bond*) e il coinvolgimento di fondi di investimento specializzati;
 - b) la partecipazione dei privati all'investimento e alla gestione dell'opera tramite forme di partenariato pubblico-pubblico e di *project financing*, anche semplificando l'attivazione di tale ultimo strumento per le opere di valore inferiore ai 5 milioni di €, garantendo la stabilità della tariffa riconosciuta per consentire ai privati di programmare con maggiore certezza il piano di rientro;
 - c) l'introduzione di Tasse di scopo e di altre forme di fiscalità direttamente collegate ai vantaggi prodotti dalle infrastrutture esistenti;
 - d) l'adozione di agevolazioni fiscali e l'abbattimento degli oneri concessori per il finanziamento e la realizzazione di nuove infrastrutture.
- 5) Accelerare il **processo di liberalizzazione dei servizi di trasporto**:
- a) per quanto riguarda il settore ferroviario, al fine di garantire libero accesso alla rete, appare fondamentale incorporare alla normativa italiana il principio di "*unbundling*" (presente in tutte le normative occidentali) e quindi separare non solo formalmente e giuridicamente, ma anche sostanzialmente il proprietario, il gestore della rete e le imprese di servizio che operano su tale rete;
 - b) per quel che concerne il trasporto pubblico locale, è necessario invece, da una parte, stabilizzare il quadro normativo di riferimento, il quale negli ultimi anni è stato troppo di frequente aggiornato, modificato ed emendato (eccesso di "*stop & go*"), dall'altra, affrontare in via definitiva il nodo delle imprese di proprietà pubblica (municipalizzate) per quel che riguarda i debiti maturati e il personale dipendente, tali aspetti infatti hanno

inciso in modo, a volte determinante nell'avanzamento di apertura del mercato;

- c) con riferimento all' Autotrasporto , occorre uscire progressivamente dalle attuali politiche assistenziali e protezionistiche per favorire lo sviluppo imprenditoriale, dimensionale e strutturale delle imprese.

- 6) **Costituire una Autorità dei Trasporti autonoma o nel seno di altra esistente** al fine di regolare i mercati., completarne i processi di apertura (ferroviario e aereo), avviarne di nuovi (trasporti pubblici locali) e riprendere quelli interrotti (autotrasporto).
- 7) Incrementare le **risorse pubbliche dedicate all'incentivazione dei servizi di trasporto meno inquinanti** quali ad esempio il trasporto ferroviario e le autostrade del mare, favorendo così, oltre al necessario contenimento del trasporto su gomma, anche un nuovo equilibrio nella distribuzione delle risorse destinate al settore più compatibile con uno sviluppo sostenibile del Paese.
- 8) Introdurre un **nuovo metodo per ottenere il consenso** alla realizzazione delle opere pubbliche. Il CNEL già nel 2009 aveva formulato un documento di Osservazioni e Proposte e successivamente ha predisposto un dettagliato progetto (che si allega al presente documento di cui fa parte integrale) sul quale si propone al **CIPE** di adottare, dopo una sperimentazione, una **delibera** che imponga alle Pubbliche Amministrazioni precise procedure volte a coinvolgere ex ante gli interessati e non successivamente alla definitiva approvazione di un progetto infrastrutturale.
- 9) Accelerare le iniziative in atto in sede del Ministro delle Infrastrutture (ora dello Sviluppo e delle Infrastrutture) volte ad elaborare una **normativa quadro sulla mobilità urbana** alla quale si debbano conformare le singole amministrazioni, tenendo conto del documento di Osservazioni e Proposte formulate in materia dal CNEL in data 24 marzo 2010 (OO.PP: "La mobilità urbana delle merci per lo sviluppo di un trasporto multimodale sostenibile, per la migliore competitività e vivibilità delle città").
- 10) **Contrastare la criminalità organizzata** nel settore esteso delle infrastrutture deve rimanere un punto prioritario di attenzione in quanto la criminalità organizzata e mafiosa oggi controlla non solo le attività tradizionalmente esposte (movimento terra, servizi, noli, forniture) ma parti complesse del ciclo produttivo dell'economia "normale " e tende a diventare essa stessa soggetto economico. Il CNEL più volte è intervenuto attraverso le proposte

dell'Osservatorio socio-economico sulla criminalità (si vedano le Osservazioni e proposte – e allegato Rapporto - sugli “Abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese”, del 21 ottobre 2009, e il Rapporto su “Il contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico”, del 26 giugno 2008. Quelle proposte vanno considerate parte integrante del presente documento di osservazioni e proposte. Si ricorda la necessità di: rafforzare i sistemi di tracciabilità dei pagamenti; attuare le *white e black list* obbligatorie; rendere anche obbligatorio per l'affidamento degli appalti pubblici il ricorso esclusivo al criterio della proposta economicamente più vantaggiosa; integrare e informatizzare i servizi di indagine; monitorare la certificazione antimafia in tutte le fasi di affidamento e subaffidamento dei lavori, con particolare riferimento alle indicazioni contenute nel citato Rapporto sugli “Abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese” in ordine alla generalizzazione dei protocolli di legalità presso le Prefetture.

- 11) **Rafforzare le tecnostrutture pubbliche.** Come rilevato nel punto 3.1. delle osservazioni uno dei punti critici dello stallo infrastrutturale del Paese è riconducibile alla qualità della progettazione. Questo vale tanto per le grandi, quanto per le piccole opere ed interessa l'intero ciclo del progetto: da quello della programmazione a quello del controllo. Questo sollecita un deciso intervento, con specifici programmi formativi, teso alla qualificazione delle tecnostrutture pubbliche preposte a presidiare il ciclo degli interventi infrastrutturali. In particolare si individuano come punti critici: la gestione dei piani economico-finanziari degli interventi, anche a seguito della introduzione in uso di una strumentazione particolarmente complessa; la gestione dei processi partecipativi ai fini della costruzione del consenso; la verifica del contenuto tecnico per le infrastrutture ad alto contenuto tecnologico, come le reti e le applicazioni digitali e gli impianti energetici (sul tema si veda la recente Pronuncia CNEL di Osservazioni e proposte su “L’Information Communication Technology come fattore di crescita del Paese”, approvato il 29 novembre 2011).

Allegato 1: Tabelle sul dettaglio dell'implementazione della Legge Obiettivo dal 2001 ad oggi (solo progetti approvati dal CIPE)

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Passante di Mestre	113,4	113,4	100,0	36,9	32,6
Quadrilatero Marche Umbria	1.430,6	920,0	64,3	56,5	6,1
Autostrada Salerno-Reggio Calabria	1.965,2	2.000,0	101,8	471,4	23,6
Consolidamento collina Camaldoli	6,5	6,5	99,4	3,8	59,1
Vallone San Rocco	26,5	30,8	116,3	1,3	4,1
Strada a scorrimento veloce fondo Valle Isclero	60,8	60,8	100,0	45,7	75,2
Alifana linea 1 Metro Napoli	89,4	89,4	100,0	89,4	100,0
G.R.A. di Roma	392,2	392,2	100,0	236,5	60,3
Mo.S.E.	2.961,3	2.161,3	73,0	1030,7	47,7
Acquedotto Favara di Bugio	39,6	39,6	100,0	34,7	87,7
Acquedotto Gela-Aragona	53,6	53,6	100,0	2,3	4,3
Adduttore del Sinni	18,4	18,4	100,0		0,0
Acquedotto Frida-Sinni-Pertusillo	15,8	15,8	100,0	10,2	64,4
Comprensorio dx Ofanto e dx Rendina in Agro di Lavello	19,9	19,9	100,0		0,0
S.S. 156 Monti Lepini	60,0	60,0	100,0	15,0	25,0

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Metropolitana di Napoli completamento linea 1: collegamento Dante-Centro Direzionale	223,0	123,0	55,1	92,7	75,4
Grandi Stazioni opere complementari	260,8	260,8	100,0	26,4	10,1
Accessibilità metropolitana Fiera di Milano	109,2	109,2	100,0	21,6	19,8
Accessibilità Fiera di Milano	182,8	182,8	100,0	150,7	82,4
Schemi idrici Sardegna Flumineddu-Tirso	0,2	0,2	100,0	0,2	100,0
Schemi idrici Sardegna sud-orientale	55,2	55,2	100,0	0,3	0,6
Sistemi idrici Tirso e Flumendosa-Campidano	52,9	52,9	100,0	37,8	71,4
Interconnessione schemi idrici Tirso e Flumendosa- Campidano e migliore utilizzazione dei bacini vallivi Tirso - Fluminimannu di Pabillonis-Mogoro 3° lotto	13,6	13,6	100,0	13,6	100,0
Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela	9,0	9,0	100,0	9,0	100,0
Tre valli - tratto Eggi-San Sabino	14,6	14,6	100,0		0,0
Interporto di Civitavecchia	11,2	11,2	100,0	2,3	20,6
Metropolitana di Bologna	210,6	3,1	1,5	1,8	59,2
Metropolitana di Roma linea C	546,8	316,0	57,8	19,6	6,2
Piastra portuale di Taranto	21,5	21,5	100,0		0,0
Interporto di Catania	33,6	21,6	64,2	4,8	22,2
Interporto di Gioia Tauro	12,2	12,2	100,0	10,4	85,4
Ferrovia Passo Corese-Rieti	90,0		0,0		

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attiva (c/b)
Piastre logistiche Umbre (Terni-Narni-Foligno)	29,3	29,3	100,0		0,0
Schema idrico diga del Menta (1° lotto)	23,2	23,2	100,0	23,2	100,0
Potenziamento acquedotto del Ruzzo	36,8	36,8	100,0	1,9	5,3
Opere acquedottistiche nelle valli Noce e del Sinni	26,0	6,0	23,1		0,0
Acquedotto valle dell'Agri	17,3	6,0	34,7		0,0
Nodo ferroviario di Catania: interrimento stazione centrale	11,6		0,0		
Completamento utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori	52,3	52,3	100,0		0,0
Potenziamento S.S. 131 Carlo Felice	124,0	124,0	100,0	33,0	26,6
Linea Bari-Taranto: raddoppio tratta S. Andrea-Bitetto	31,0		0,0		
Potenziamento ferroviaria Saronno-Seregno	48,5		0,0		
Collegamento area pontina-A2: Cisterna-Valmontone-A2	100,0	100,0	100,0		0,0
Corridoio tirrenico meridionale: A12-Appia	259,6	259,6	100,0		0,0
Nuova linea metropolitana M5 da Garibaldi a Monza Bettola	175,7	175,7	100,0		0,0
Prolungamento linea metro M1 a Monza Bettola	54,0	54,0	100,0		0,0
Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S. Giuliano-Ginosa	31,9		0,0		
Asse ferroviario Monaco-Verona: galleria del Brennero	45,0		0,0		
Ammodernamento S.S. 275 Maglie-S.M. di Leuca	0,0				
Hub portuale di Civitavecchia	141,3	69,8	49,4	16,5	23,7

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Adeguamento S.S. 28 Colle di Nava	4,8	4,8	100,0		0,0
Metropolitana di Napoli: linea 6	94,7		0,0		
S.S. 28 variante abitato di Imperia - Aurelia bis	5,0	5,0	100,0		0,0
Potabilizzatore di Conza	38,6	38,6	100,0		0,0
Hub di Trieste: piattaforma logistica tra lo scalo legnami e il punto franco oli minerali	32,0		0,0		
Trasporto rapido costiero (TRC) Rimini Fiera – Cattolica: 1° stralcio funzionale tratta Rimini-Riccione	42,9		0,0		
Edifici istituzionali	250,0	250,0	100,0		0,0
Montescuro ovest	20,4	20,4	100,0		0,0
Trasporto rapido di massa per la città di Parma	172,0	170,9	99,3	7,8	4,5
Completamento della S.S. Cassia a 4 corsie	6,6	6,6	100,0		0,0
Bretella autostradale Campogalliano-Sassuolo di collegamento tra la A22 e la S.S. 467 Pedemontana	234,6		0,0		
Allacci interporto Fiumicino Hub interportuali area romana allaccio all'autostrada A12 Roma-Civitavecchia della viabilità ordinaria del Comune di Fiumicino a supporto dell'interporto di Roma Fiumicino	18,0		0,0		
Schemi idrici Regione Molise irrigazione del basso Molise con le acque dei fiumi Biferno e Fortore	75,0	75,0	100,0		0,0
Metropolitana leggera di Brescia – Metrobus: modifiche migliorative del 1° lotto funzionale Prealpino-S. Eufemia	40,0		0,0		
Centro merci di Novara	21,0	21,0	100,0		0,0

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
Itinerario Caianello (A1) - Benevento. Adeguamento a 4 corsie della S.S. "Telesina" dal km 0+000 al km 60+900	110,0		0,0		
Completamento schema idrico Basento Bradano attrezzamento settore G	69,3	69,3	100,0		0,0
Completamento galleria Pavoncelli bis	22,9	22,9	100,0		0,0
Variante di Cannitello	19,0		0,0		
Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania dalla stazione FS all'aeroporto: tratta Stesicoro-aeroporto	90,0		0,0		
Schema idrico Basento-Bradano: tronco di Acerenza distribuzione 3° lotto	101,7		0,0		
Collegamento Lecco-Bergamo: variante Cisano bergamasco	25,8		0,0		
S.S. 17 variante all'abitato dell'Aquila	10,8		0,0		
Accessibilità Malpensa: collegamento S.S. 11 a Magenta - tangenziale ovest Milano + variante Abbiategrasso e adeguamento S.S. 494 Abbiategrasso-Ponte Ticino	65,0		0,0		
Nuova linea metropolitana M4 Lorenteggio-Linate - 1^ tratta funzionale Lorenteggio-Sforza Policlinico	80,0		0,0		
Viabilità di accesso all'Hub portuale di Savona - interconnessione caselli A10 di Savona e Albisola con porti di Savona e Vado: variante alla S.S. 1 Aurelia nel tratto tra Savona torrente Letimbro e Albisola superiore	239,4		0,0		
S.S. 106 "Jonica" megalotto 3	698,4		0,0		
Quadruplicamento linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero - lotti 1 e 2	53,0		0,0		

Opera	Assegnazioni CIPE (milioni di euro) (a)	Mutui attivati (milioni di euro) (b)	% su assegnazioni (b/a)	Importo erogato (c)	% su attivati (c/b)
S.S. 106 "Jonica" megalotto 4 tratto variante di Nova Siri	9,2		0,0		
S.S. 675 Umbro-Laziale tronco 3 lotto 1 stralcio A	52,1		0,0		
Itinerario S.S. 78 S.G.C. Grosseto - Fano tronco Grosseto - Siena lotti 5-6-7-8 adeguamento a 4 corsie della S.S. 223 "Di Paganico" dal Km 30+0.40 al Km 41+600.	271,1		0,0		
Completamento interporto di Guasticce: viabilità ed opere di urbanizzazione primaria	26,1	26,1	100,0		0,0%
Diga di ponte Chiauci: opere di completamento	25,0		0,0		
Metropolitana di Torino linea 1 tratta 4 Lingotto - Bengasi	129,7		0,0		
Sistemazione del nodo AV/AC di Verona	16,0		0,0		
Accessibilità Valtellina variante di Morbegno: variante al 2° stralcio del 1° lotto	60,0		0,0		
Metrotranvia Milano (Parco Nord) Desio-Seregno	128,5		0,0		
Itinerario Palermo-Agrigento (S.S. 121 – S.S. 189): ammodernamento della tratta Palermo-Lercara Friddi	211,7		0,0		
Viabilità di accesso <i>hub</i> portuale di La Spezia: interconnessione tra i caselli della A12 e il porto: variante S.S. 1 Aurelia 3° lotto tra Felettino e il raccordo autostradale	214,6		0,0		
Totale	14.092,8	8.835,9	62,7	2.508,0	28,4

*Fonte: Elaborazione Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della
Politica Economica (DIPE) su dati "Rilevazione Programma Infrastrutture Strategiche
(PIS), febbraio 2009*

Allegato 2 : Proposta del CNEL sulle procedure relative al “consenso” per la realizzazione delle opere pubbliche

Relazione introduttiva

A.prima parte

“Tra i numerosi problemi messi in evidenza dalle analisi è emerso con particolare rilievo quello del conflitto sociale e interistituzionale, che puntualmente si presenta ogniqualvolta ci si appresti all'attuazione di un'opera, sia essa puntuale o a rete.”

CNEL, documento del 26 marzo 2009

1. Il tema del consenso alla realizzazione di opere pubbliche, o specularmente del conflitto, della *“incapacità di valutarne le cause, di rispondere alle domande che pone, di prevenirlo o, comunque, governarlo”*, già affrontato nel documento sopra citato, viene qui ripreso e ulteriormente sviluppato, a partire dalle conclusioni là raggiunte. Lo si può collocare al crocevia di almeno tre fondamentali e delicate questioni di equilibrio istituzionale :

1.1. il bilanciamento tra interessi collettivi e particolari, sia al centro che in periferia;

1.2. il bilanciamento tra poteri, tra le istituzioni e nel territorio;

1.3. il bilanciamento tra le rappresentanze, e tra rappresentanze e rappresentati, dando sia un

contenuto ma anche dei limiti e delle regole alla *“partecipazione”* (nel senso previsto

dalla convenzione di Aarhus ; un processo simile, il *“partenariato”*, è previsto nelle

procedure di spesa dei fondi strutturali europei)

2. Si può pensare che la soluzione sia una appropriata o migliorata costruzione normativa. L'osservazione di quanto accade, ma anche il ragionamento, fanno dubitare fortemente che una soluzione accettabile possa emergere solo da nuove o rinnovate norme, a causa di almeno tre fenomeni che suggeriscono altre ipotesi di intervento :

2.1. il diritto tradizionale, da solo, sembra non bastare più, se mai è bastato in passato. I giuristi parlano e dibattono di *“fine del diritto”*, concludendo che l'evoluzione in corso porta a forme di diritto *“dinamiche”*; di *“incertezza del diritto”*; di meccanismi giuridici in continua evoluzione,

di “forme plurali” del diritto, conseguenti anche alla globalizzazione degli affari, ed alla cessione a istituzioni sovranazionali di parte della sovranità ;

2.2.emerge sempre più il problema di controllare le frontiere della giurisdizione. Se ne occupa soprattutto la Corte Costituzionale : qui sembra di intravedere, tra aspetti autorevolmente definiti “qualcosa di patologico”, anche la possibilità di spazi di autocontrollo condiviso di queste frontiere, forme già sperimentate altrove di “stabilizzatori”, “checks and balances”;

2.3.la velocità del cambiamento, e la conseguente ragionevole domanda di “governo veloce” , porta sempre più a suggerire o adottare forme di elasticità interpretativa delle norme, di “legalità discrezionale” o “discrezionalità legale”, ma anche, come contrappeso, il necessario rafforzamento degli strumenti automatici di controllo, in un quadro istituzionale probabilmente da riequilibrare sempre più spesso;

3.Tornando ai problemi sottostanti al problema del consenso, il CNEL li ha sinora affrontati procedendo prudentemente e sistematicamente per fasi :

3.1.in una prima fase, con il documento CNEL del 26/3/2009 su partecipazione e consenso alla realizzazione di opere e reti infrastrutturali, si è affrontata la questione sia in termini generali che di dettaglio. In merito si è opportunamente ricordato che l'Italia ha sottoscritto una convenzione internazionale (Aarhus, 25 giugno 1998), non si è ancora ben attrezzata per rispettarla sostanzialmente, dovrebbe farlo al più presto. Non farlo significa probabilmente continuare ad alimentare la sfiducia dei cittadini verso le istituzioni, a causa di informazioni carenti, a volte poco corrette, non tempestive, su che cosa si vuole fare oppure si sta facendo;

3.2.sempre nella stessa “pronuncia”, addentrandosi nella questione del bilanciamento dei poteri, si è confermata nel Cipe l'istituzione apicale cui affidare il compito di dare indicazioni operative, sia pure generali di indirizzo, alle istituzioni che si occupano di opere pubbliche;

3.3.in una terza fase, quella attuale e di cui il presente documento tratta, è stata preparata una prima ipotesi di direttiva Cipe, specificandone i possibili contenuti;

3.4.si è infine ipotizzata una quarta fase futura, al fine di affrontare gli aspetti istituzionali e funzionali più delicati;

3.5.vanno inoltre doverosamente ricordati argomenti rilevanti, contigui al tema del consenso, sui quali il lavoro del CNEL è stato intenso e approfondito (documenti CNEL del 9/4/2008 sulla finanza di progetto; idem del giugno 2008 sul contrasto ai fenomeni di illegalità; idem del 21 ottobre 2009 su abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese) : di tutto questo lavoro si deve qui tenere conto, al fine di trarre conclusioni e proposte complete e coerenti, nella misura massima del possibile;

3.6.con uno scambio di lettere tra il Presidente del CNEL ed il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti (datate rispettivamente

25/11/2009 e 30/11/2009, e 10/2/2010), e con alcuni incontri, si è avviata una collaborazione istituzionale circa una *sperimentazione* sul tema oggetto del presente documento. Operativamente, la lettera datata 30/11/2009 precisa : “*A tal fine, una direttiva di indirizzo del CIPE potrebbe specificare scopi, modalità e contenuti di questa sperimentazione*”;

4.Ciò che sembra apparire chiaro, è che il consenso non è problema solubile con provvedimenti semplici, di facile formulazione e applicazione; è problema complesso che coinvolge tutte le istituzioni e le strutture formali e informali di rappresentanza; tocca direttamente e profondamente la natura e la qualità dei rapporti tra cittadini ed istituzioni, le modalità attuali di formazione delle decisioni della Pubblica Amministrazione, l'uso del danaro pubblico e la sua rendicontazione, la costruzione di un rinnovato rapporto di fiducia tra governati e governanti. E' questione che potremmo definire di “equilibrio dinamico”, riprendendo concetti già ricordati, e che quindi probabilmente può trarre giovamento dalla presenza di “stabilizzatori automatici istituzionali” che non sembrano avere al momento né una tradizione né un ruolo né una cultura radicata nella nostra società. Il primo “stabilizzatore” è stato da tempo indicato nel budget nazionale degli investimenti (con preventivi, consuntivi e coperture finanziarie, aggiornato in tempo reale e di evidenza pubblica, per ciascuna opera pubblica e consolidato, da porsi rigorosamente all'interno di un budget di tutta la spesa pubblica, soggetto ai vincoli di Maastricht, come suggerito nel documento sulla finanza di progetto già richiamato. Si veda anche la “pronuncia” sui finanziamenti pubblici alle imprese, anch'essa già richiamata. Pensare che il “consenso” si possa conquistare senza rendiconto chiaro, pubblico e certo sul buon uso del danaro dei cittadini, appare poco credibile, al di là di qualsiasi altra considerazione). Il secondo “stabilizzatore” suggerito è stato individuato in un meccanismo di decisione partecipativo, che innovi rispetto alla prassi esistente, e che trova i suoi fondamenti (ma non solo) nella convenzione di Aarhus (recepita in Italia con la Legge 108/2001). La “dichiarazione di Lucca” , che segue la Convenzione di Aarhus, (2002, punto II.5), così ne sintetizza le sue finalità : “Prende atto degli obblighi che abbiamo nei confronti delle generazioni sia presenti che future. Conferisce diritti agli individui, a prescindere dalla loro nazionalità, cittadinanza o domicilio. Essa riconosce il ruolo chiave di un pubblico attivo e ben informato nell'assicurare uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale. *Attraverso il tentativo di garantire il diritto pubblico all'informazione, alla partecipazione e alla giustizia in ambito ambientale, essa riguarda, in modo concreto e tangibile, la relazione tra governo e individui.*”

5.Nel seguito di questo documento si affrontano i seguenti argomenti :

5.1.si presenta una sintesi delle analisi sinora svolte sul tema del consenso, e delle soluzioni che si propongono (seconda parte della relazione introduttiva);

5.2.si espone il contenuto di una ipotesi di accordo tra il CNEL ed il Ministero delle Infrastrutture (da estendere poi ad altri soggetti istituzionali), per una sperimentazione di un nuovo processo decisionale in merito alla realizzazione delle opere pubbliche. L'esperienza maturata dovrebbe portare ad una direttiva di indirizzo del Cipe, suddivisa nella tradizionale prima parte (“elenco dei *visto e considerato*”) ove si richiamano norme e precedenti utili ad inquadrare meglio la questione, e in una seconda parte propositiva, sui contenuti : nell'ultimo capitolo del documento se ne presenta un primo testo;

B.seconda parte

1.Il problema del consenso ha natura strutturale, ha radici profonde nel processo di formazione delle decisioni della Pubblica Amministrazione. Non appare solubile tagliando subito “il nodo di Gordio” delle decisioni “difficili” : sembra invece necessario doversi cimentare prima nel difficile e paziente lavoro di tentare di “scioglierlo”. E' peraltro certo che, prima o poi, ciò che resta del “nodo” deve essere tagliato, una decisione deve infine essere presa. E' nei modi con i quali il processo decisionale viene preparato, discusso, presentato, ed infine concluso, che sta il cuore della questione qui affrontata e della sua ipotesi di soluzione;

2.Detto altrimenti, il consenso deve essere conquistato con un processo partecipativo, sulla base di regole che comportino formulazione, accettazione, e valutazione il più possibile chiara e obbiettiva di proposte alternative, alla ricerca di una soluzione che abbia fondamenta solide nella condivisione degli obiettivi, nella completezza dell'esame comparativo delle soluzioni possibili e delle loro conseguenze, nella autorevolezza delle istituzioni, nella comunicazione seria e responsabile delle informazioni su “che cosa, dove, come, quando e perchè” ci si prepara a decidere;

3.Il consenso non dovrebbe essere “comprato”, con “opere compensative” di dubbia o modesta efficacia proprio ai fini del consenso, di costo finale significativo ma di utilità pubblica incerta. Dovrebbe invece essere certo, fuori di dubbio per tutti, che saranno sempre compensati i danni, correttamente e adeguatamente, tempestivamente, automaticamente. Così come si devono sempre e comunque mitigare i disagi, subiti da pochi o tanti cittadini, per ciò che deve essere fatto per il bene comune. E tutto ciò deve avvenire da subito, nelle primissime fasi di ideazione dell'opera,

spontaneamente, senza necessità di avanzare richieste, tanto meno alla Magistratura, nella misura massima ragionevolmente possibile;

4. Il quadro conoscitivo al contorno non facilita il lavoro da svolgere. Siamo infatti spesso in presenza di previsioni e valutazioni, ove le opinioni possono prevalere sulle certezze, e le une si confondono con le altre, senza tentativi credibili di distinguerle e separarle;

5. Anche in conseguenza di quanto precede, alla radice del “deficit di consenso” troviamo sostanzialmente due classi di questioni :

5.1. le informazioni diffuse su progetti, finanziamenti, costi, appalti, contratti, indennizzi relativi ad opere pubbliche, sono spesso considerate incomplete, tardive e poco attendibili dalla pubblica opinione, da parte delle stesse istituzioni, e da parte delle forze politiche (e questo scetticismo a volte appare fondato). Se le informazioni sono o appaiono poco attendibili, parziali o contraddittorie, le opinioni che si formano su di una specifica opera tendono ad essere negative, ed è naturale che lo siano;

5.2. le modalità di formazione delle decisioni sono a volte oscure anche per gli stessi addetti ai lavori; le scelte appaiono non sufficientemente motivate; la procedura che dovrebbe essere seguita secondo logica (forse anche secondo legge) tende ad essere “ribaltata” : prima si annuncia, e poi si cerca di giustificare ex post l'annuncio. Tutto ciò lascia spazio a divisioni e contrasti che attraversano non solo la pubblica opinione, i cittadini, le varie forze politiche, ma la stessa Pubblica Amministrazione, nelle sue varie articolazioni sia centrali che territoriali;

6. In questi termini la questione “consenso” diviene una patologia della Pubblica Amministrazione, nei suoi rapporti con la Politica e le rappresentanze dei cittadini, ma anche con se stessa. E anche qui emergono questioni strutturali difficili da affrontare e risolvere . Come hanno osservato studiosi di autorità indiscussa, a cominciare da Keynes , le decisioni non sono mai così razionali e nette come “scienza e coscienza” parrebbero a prima vista poter dettare : si deve constatare che una scelta totalmente razionale su “cosa è meglio fare” è di fatto impossibile, e quindi nessuno deve attendersela o pretenderla. Se la si pretende, la conseguenza logica è il rinvio o rifiuto di ogni decisione. Ma scelte ben preparate, studiate e discusse al meglio in tutti i loro aspetti, non solo sono possibili, ma sono doverose. Scegliere senza il supporto di studi e valutazioni serie, note, discusse ed approfondite in pubblici confronti, è poco accettabile dai cittadini, aliena il consenso, soprattutto quando può toccare la loro vita ed i loro danari, con uno o pochi che decidono, e gli altri che pagano o rischiano;

7.E qui si ritorna alla questione metodologico-procedurale dietro la quale si nascondono la gran parte dei problemi da risolvere. Gli elementi essenziali sono:

A.una “domanda” di servizio pubblico in senso lato da soddisfare, che deve essere stimata;

B.una allocazione di danaro pubblico raccolto attraverso le tasse, ossia un budget da definire a priori in competizione con altre possibili destinazioni del danaro pubblico, in un quadro di risorse sempre scarse (se per assurdo non lo fossero, lo diverrebbero poiché vi sarebbe l'obbligo di restituire l'eccedenza al legittimo proprietario, ossia al contribuente, riducendo le tasse);

C.vi è sempre più di un modo per risolvere un problema, e quindi devono esservi più ipotesi alternative da formulare sulle modalità dell'offerta di servizi atta a soddisfare la domanda : ad esempio, ad una domanda di servizi di trasporto merci, si dovrebbe rispondere con un ventaglio di offerte, ognuna con le sue caratteristiche, i suoi costi ed i suoi benefici, e cercare di individuare la “migliore” o meglio il “mix” migliore, sempre operando in un quadro che è incerto, come sopra già detto;

D.questo “procedimento” ha natura strutturalmente discrezionale, anche se ciò non appare a prima vista, nel senso che nessuno può definirne l'esito in modo univoco e certo in base a “regole”; e le scelte “fatte dopo” , durante le varie fasi del procedimento, influenzano anche le scelte “fatte prima”, e possono costringere quindi a rivederle. Siamo dunque in presenza di un processo strutturalmente in parte discrezionale ma anche iterativo , perché interagisce strutturalmente con la politica, la tecnica, la scienza, l'amministrazione ed il diritto, oltre che con l'evolvere poco prevedibile dei fatti, delle conoscenze e delle opinioni, in modo strettissimo, con sbandamenti, ripensamenti, accelerazioni e frenate, ed altro, come tutti sanno. Di qui la tentazione di trovare “scorciatoie istituzionali” attraverso gli “annunci”. Si deve allora trovare modo di inglobare comunque il valore della discrezionalità intesa come qui è detto, all'interno del procedimento. Si tratta di “sdoganarla” come valore legittimo perché necessariamente sempre presente in ogni scelta, perché valore reale strutturalmente intrinseco al procedimento, al fine di evitare che le scelte finiscano spesso per dover essere fatte o legittimate dalla magistratura, amministrativa, contabile o altro, con un evidente snaturamento di ruoli, con confini della giurisdizione sempre più tenui, se non invisibili e comunque mal posti, e con costi finali sempre troppo alti;

8.Da quanto precede sembra di poter trarre alcune conclusioni e proposte, che qui così si riassumono:

8.1.dobbiamo tutti accettare una Pubblica Amministrazione che abbia una legittima e rispettata discrezionalità, o flessibilità come forse meglio andrebbe chiamata, nel suo operare all'interno di regole (si veda punto A.3.4). Ritroviamo qui anche il problema di avere tempi di realizzazione più spediti, con la connessa questione della mitigazione del contenzioso, sia prima che dopo l'apertura dei cantieri, con le sue conseguenze su tempi e costi, e quindi consenso : questo obiettivo non viene affrontato direttamente ma solo indirettamente in questa fase del lavoro, cercando di attenuarne alcune delle patologie;

8.2.al momento dobbiamo concentrare gli sforzi per indurre miglioramenti sistematici e continui nei comportamenti della Pubblica Amministrazione, cercando di innovare guidati da obiettivi di risultato, e all'interno di vincoli esterni rigidi soprattutto sul buon uso del danaro pubblico, ma flessibili nei metodi. Vincoli che siano compatibili con la Costituzione e i Trattati, ma che ugualmente lo siano anche rispetto a quanto indicato ai punti precedenti;

9.I principali miglioramenti da introdurre con ponderazione e gradualità, sembrano al momento essere :

9.1.le decisioni in merito alle opere pubbliche è bene siano assunte ed annunciate solo dopo aver raccolto le informazioni di base necessarie, ed averle discusse e approfondite in partecipazione (o in partenariato, con i due termini che potrebbero non essere equivalenti) con le rappresentanze degli interessi e dei cittadini, e con le altre amministrazioni : ciò può avvenire in modo costruttivo solo se si precisano le regole della partecipazione. E' probabile sia opportuna la presenza di un valutatore terzo indipendente, che abbia immagine e credibilità adeguate;

9.2.è opportuna una “contabilità di commessa” per ogni opera pubblica, integrata e consolidata nel sistema della contabilità pubblica, e di evidenza pubblica : trattasi di un miglioramento la cui opportunità, o meglio necessità, appare ovvia, incontestabile apparentemente da parte di chiunque;

9.3.dovrebbero esservi criteri generali di progettazione, messi a punto e aggiornati periodicamente utilizzando ad esempio le competenze e le esperienze del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e dell'Autorità per i Lavori Pubblici, che pongano un “limite superiore” ai costi di realizzazione delle opere pubbliche a carico del bilancio pubblico, e “minimi inderogabili” agli standard di qualità costruttiva, e parimenti regole certe e vincolanti per la ripartizione dei rischi;

9.4.su lavori di grande dimensione, i costi della progettazione, di gestione e collaudo dei progetti, e le tariffe professionali tutte, dovrebbero essere o mitigati o, meglio ancora, modificati nei loro criteri di

determinazione. Appare probabilmente inopportuno utilizzare tariffe che siano funzione crescente dell'ammontare dell'investimento. Così si incentiva la stesura dei progetti più costosi, e forse più graditi alle imprese, invece di incentivare quelli meno costosi e ugualmente soddisfacenti. Su questo argomento il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici potrebbe avere il compito istituzionale di stabilire e aggiornare periodicamente criteri ragionevoli atti a risolvere questo aspetto non secondario del problema;

9.5. sempre in merito a lavori di grandi dimensioni, la valutazione dei rischi, in particolare ambientali, dovrebbe avere a fondamento opinioni di base scientifiche e tecniche il più possibile solide ed uniformi, ben fondate, da utilizzare per tutti i casi particolari cui possano essere applicate : andrebbero individuate istituzioni pubbliche autorevoli cui demandare il compito di formulare queste opinioni, mantenerle aggiornate, insieme a criteri di mitigazione dei rischi considerati opportuni o addirittura necessari. Questo tema sembra richiedere rigore e autorità più scientifica e tecnica che amministrativa;

9.6. strumenti di democrazia diretta, tipo i referendum di ben consolidata tradizione svizzera, appaiono al momento procedure di non facile e corretta applicazione e di dubbia utilità : si osserva che lo strumento poco si presta a decidere in merito a delicati e complicati bilanciamenti tra interessi, tra costi e benefici distribuiti in modo non omogeneo tra coloro che sono o dovrebbero essere chiamati a pronunciarsi. Questo strumento potrebbe essere utile, ma solo dopo aver messo a punto regole che oggi mancano totalmente, e non solo per quanto attiene alle decisive questioni di chi e come decide di indire il referendum, sul suo oggetto, e sulla rappresentatività di coloro che sono chiamati a pronunciarsi;

9.7. vi è inoltre la questione della ricostruzione di un rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni oppure, detto altrimenti, del superamento del deficit di credibilità che oggi riscontriamo. Può essere utile affrontare la questione in modo sino ad oggi poco esplorato : vi sono competenze tecniche pubbliche istituzionali di alto livello e di ottima immagine pubblica presso le università italiane (*intese come istituzioni*, non come singole competenze professionali), e, contestualmente, vi è il problema di finanziarne meglio il funzionamento e di utilizzare meglio i giovani che vi studiano o lavorano. La progettazione delle grandi opere, la gestione e la sorveglianza sulla gestione dei progetti, il collaudo delle opere finite, la sorveglianza sulla gestione delle imprese grandi concessionarie, la sperimentazione di nuove forme di assegnazione dei lavori, la sperimentazione di nuove forme contrattuali su questi argomenti, potrebbero essere compiti da affidare alle università italiane, con modi e forme da studiare e sperimentare, seguendo anche esempi già presenti sia in Italia che altrove. Si coglierebbero probabilmente più obiettivi : una partita di giro nel bilancio pubblico con più fondi per le università; meno spesa pubblica consolidata; una maggior fiducia nella qualità delle informazioni circa la

spesa pubblica ed il suo buon uso; maggior fiducia anche nelle istituzioni. Si potrebbe iniziare dal problema di nominare il “valutatore terzo indipendente”, promuovendo a questo fine la costituzione di società di servizi controllate dalle università;

9.8.il tema, lo si è ripetutamente sottolineato, è difficile e complesso. La “sperimentazione” di cui al punto A.3.6 precedente, dovrebbe avvenire, come letteralmente emergerebbe dal testo della lettera del Presidente CNEL datata 30/11/2009, a valle di una direttiva Cipe di indirizzo non solo emananda, ma anche emanata. Qui si propone di procedere per tappe. Sperimentare, a seguito di accordi interistituzionali, l'applicazione, appunto “sperimentale”, degli indirizzi che si potrebbero inserire nella citata direttiva Cipe, e suggerirne il testo finale solo dopo la sperimentazione. Nella sperimentazione ci si limiterebbe ad un “campione” concordato e limitato di opere pubbliche, ad esempio una di dimensioni rilevanti, una media, ed una di minori dimensioni. Il fine è “far maturare un nuovo modello di gestione del processo decisionale”, come molto ben si precisa nella citata lettera. I temi di cui agli altri punti elencati qui sopra (punti 9.3, 9.4,9.5, 9.6), e non inclusi (e forse nemmeno includibili) nell'ipotesi di direttiva sotto presentata, verrebbero approfonditi e meglio valutati comunque nel corso della “sperimentazione”, i cui contenuti sono meglio precisati nella proposta di accordo che segue.

Proposta di accordo tra istituzioni

1.premessa

1.1.il presente accordo riguarda il CNEL ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

1.2.si ipotizza il coinvolgimento, nei tempi e nei modi da concordare, dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture; del Consiglio Superiore per i Lavori Pubblici; della Ragioneria Generale dello Stato; del Politecnico di Milano od altra istituzione di pari livello e prestigio in qualità di “valutatore terzo indipendente”; della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dell'Anci e dell'UPI; del Ministero dell'Interno ; del Ministero dell'Ambiente; del Ministero per i Beni Culturali; ed infine del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio, che svolge anche funzioni di Segreteria del Cipe, e ciò senza escludere altre possibili istituzioni interessate;

1.3.la finalità dell'accordo è quella di sperimentare un processo decisionale, di appalto e di esecuzione di alcune opere pubbliche (ancora da

individuare), non in contrasto con le norme attuali, da tradurre poi in una delibera di indirizzo del Cipe, che abbia la finalità ultima di migliorare il consenso della pubblica opinione all'esecuzione di nuove opere pubbliche, ma anche di una esecuzione più rapida dei lavori, un minore costo, un minore contenzioso, e quindi un migliore utilizzo del danaro pubblico;

1.4. una direttiva di indirizzo del Cipe non ha notoriamente forza di legge : per questo motivo nel testo della delibera (si veda il punto 3 del “deliberato”) si ipotizza uno “veicolo” legislativo, un regolamento, che nei modi di legge possa innovare anche la legislazione vigente, dopo l'esperienza di cui al presente accordo. E' forse opportuno ricordare che la prima “legge merloni” è del 1994 (L.109/1994) : è stata poi oggetto di numerosi interventi legislativi sia di revisione organica, che di modifica di singoli aspetti della legge. Su questo argomento, la produzione legislativa diretta e indiretta, attraverso le sentenze interpretative, procede incessante con frequenza significativa. I risultati generali non possono dirsi buoni. E' certamente opportuno, anche per questa ragione, ricercare e sperimentare innovazioni sia procedurali che normative che potrebbero essere più efficaci;

2. Il processo decisionale da sperimentare

2.1. fase preliminare 1

2.1.1. Dichiarazione pubblica di avvio della procedura

L'amministrazione pubblica che ha la responsabilità territoriale più estesa sull'opera che si vuole realizzare, comunica alle altre istituzioni interessate ed alla pubblica opinione una “dichiarazione di avvio della procedura”. Questa dichiarazione deve essere accompagnata da alcuni documenti :

- la descrizione del “servizio” che deve fornire l'ipotizzata nuova opera pubblica
- le possibili alternative immaginate per soddisfarlo
- primi preventivi e prime ipotesi di copertura finanziaria
- un sintetico studio di prefattibilità, inclusa una prima valutazione di impatto ambientale delle
varie alternative, ed una indicazione dell'alternativa che appare al momento migliore
- il codice unico di progetto (CUP) che dovrà essere indicato su tutti i documenti contabili,
mandati di pagamento inclusi;

2.1.2. Raccolta di osservazioni e proposte alternative 1 (“partecipazione”)

La stessa amministrazione organizza uno o più incontri pubblici ove viene illustrata la “dichiarazione” e vengono sollecitate prima, e raccolte dopo, osservazioni e proposte alternative.

Nota 1 : *l'organizzazione della partecipazione presenta problemi importanti di varia natura già richiamati al punto A1, qui non affrontati e forse nemmeno affrontabili con strumenti e procedure definibili a priori : si suggerisce qui di affrontarli durante la sperimentazione in modo pragmatico, utilizzando anche, se ritenuto utile, strutture specialistiche terze di supporto. Sono da sperimentare non solo i contenuti ma soprattutto le regole della partecipazione, tra cui “chi rappresenta chi”. E' da salvaguardare comunque il ruolo delle istituzioni, ed in particolare la responsabilità di risultato, inclusi la tempestività della decisione ed il buon uso del danaro pubblico, anche coordinandosi con quanto emergerà dalla delega di cui alla nuova legge di contabilità dello stato (si veda il testo citato al punto 13 della bibliografia).*

2.1.3. prima valutazione del terzo indipendente

Il “valutatore” prepara una prima valutazione sia della “dichiarazione”, che delle osservazioni e proposte alternative pubblicamente emerse : anche questo documento viene comunicato alla pubblica opinione;

2.1.4. prima conferenza dei servizi di approvazione e consenso

La conferenza dei servizi deve approvare il passaggio alla fase successiva, decidendo in merito ai “nodi” da sciogliere, sulla base di tutto quanto è al momento emerso ; oppure decidere di ritornare ad uno dei punti precedenti per ulteriori approfondimenti oppure di archiviare ; anche questa decisione viene comunicata alla pubblica opinione;

Nota 2 : *lo schema qui proposto appare non troppo lontano da quello attualmente seguito, a parte la “partecipazione”, di cui si dovrebbe iniziare ad indicare regole di organizzazione, rappresentanza e consultazione, ed a sperimentarle, il tutto muovendosi nel rispetto delle finalità e delle indicazioni della convenzione di Aarhus. E' tuttavia da sottolineare che qui si propone di affrontare in questa fase, e quindi subito, i “nodi” reali dell'investimento. E' qui probabilmente la vera novità della proposta : non solo i cittadini sono informati prima, ma tutte le istituzioni lo sono e per tempo, e sono chiamate in questa fase a dare direttamente, pubblicamente e tempestivamente un parere informato, responsabile e sostanziale, anche alternativo, sia pure chiaramente preliminare. Anche il contributo del*

“valutatore” è rilevante ed innovativo, in quanto fornitore di una opinione qualificata e terza, con la quale tutti si devono confrontare ; è parere certamente utile sia ai cittadini che alle istituzioni tutte;

Nota 3 : *quanto all'organizzazione della sperimentazione, si ipotizza al momento un modello prevalentemente “a stella”, con un coordinamento del Ministero Infrastrutture e del CNEL, che tiene i contatti con le altre istituzioni, e cui verrebbe delegata la definizione degli aspetti di specifica competenza, avendone condivise le finalità. Ciò al fine di snellire il lavoro, e renderlo più flessibile e veloce. A solo titolo d'esempio, il tema “sicurezza” deve evidentemente riguardare prioritariamente il Ministero dell'Interno sotto vari aspetti, con riflessi importanti anche sulla valutazione d'impatto ambientale. Qui si richiamano anche le considerazioni svolte al precedente punto B.9.5 della Relazione introduttiva;*

2.2.fase preliminare 2

2.2.1.criteri di progettazione e capitolati

2.2.2.progetto preliminare

2.2.3.primo cronoprogramma

2.2.4.primo preventivo di dettaglio (inclusi gli indennizzi previsti, e la mitigazione dei disagi alla popolazione interessata)

2.2.5.primo piano economico finanziario

2.2.6.raccolta di osservazioni e proposte 2

2.2.7.valutazione del terzo indipendente

2.2.8.seconda conferenza dei servizi di approvazione e consenso (idem come al punto 2.1.4)

Nota 4 : *tutti i documenti dovrebbero essere resi subito disponibili per la pubblica consultazione, nei modi ritenuti più opportuni, auspicabilmente su di un apposito sito web, unico per tutte le opere pubbliche sul territorio dello Stato;*

2.3.fase preliminare 3

2.3.1.ipotesi sui contratti

2.3.2.valutazione di impatto ambientale seguita dallo studio di fattibilità di cui deve essere parte organica, insieme alla copertura finanziaria, alla versione finale di cui al punto 2.2.1, ed al cronoprogramma finale

2.3.3.stesura dei documenti di gara, tra i quali lo studio di fattibilità

2.3.4.valutazione del terzo indipendente

2.3.5.raccolta finale di osservazioni e proposte

2.3.6.conclusione dell'iter di legge per tutte le autorizzazioni

2.3.7.valutazione del terzo indipendente

- 2.3.8.bando di gara
- 2.3.9.valutazione del terzo indipendente
- 2.3.10.gara oppure gare, in funzione della tipologia dei contratti
- 2.3.11.esito della gara o delle gare (condizionato alla decisione di cui al punto 2.3.13)
- 2.3.12.valutazione del terzo indipendente
- 2.3.13.terza conferenza dei servizi : decisione di procedere con espropri, assegnazione lavori e decisione di apertura dei cantieri

Nota 5 : la Conferenza dei servizi svolge qui un ruolo da “comitato guida”, come da punto 4.3. dell'ipotesi di direttiva Cipe sotto presentata;

Nota 6 : si ipotizza la disponibilità di una contabilità on line, basata sul sistema Siope/Cup gestito da RGS/Cipe/Banca d'Italia, oggi esistente e funzionante, nel quadro della nuova legge di contabilità dello Stato. La finalità ultima di questo aspetto della sperimentazione è quello di introdurre stabilmente e definitivamente nel settore delle opere pubbliche tre strumenti contabili tradizionali, e cioè : “prima nota o bilancio di cassa del progetto : quanta cassa è stata ad oggi pagata, a chi e perché”, “ciclo degli ordini, contabilità di magazzino e delle fatture passive”, “aggiornamento della “spesa a finire”, inclusi i debiti da saldare, e coperture disponibili”. Il tutto nel quadro del budget degli investimenti pubblici (consuntivi, preventivi “a finire” opere in corso, preventivi nuove opere, limiti di spesa e di impegno, consolidati per vari livelli sia settoriali che territoriali);

Nota 7 : altra novità qui proposta è il ruolo fondamentale e rafforzato che si auspica per alcune istituzioni esistenti (Autorità Vigilanza Contratti, Consiglio Superiore LL.PP., Università, etc.), nello standardizzare criteri di progettazione, capitolati, documenti, contratti, procedure e linee guida, e nel loro aggiornamento continuo, secondo valutazioni e opportunità da loro stessi stabilite (e quindi con forme di “soft laws”, si veda il punto 4.5 della ipotizzata delibera Cipe). Nemmeno deve essere trascurato il ruolo di discipline che legano diritto e economia alla teoria dei giochi ed alla ricerca operativa, nello sviluppo di nuove tariffe professionali, forme contrattuali e di strategie di gara, che portino a incentivare una minore spesa e una maggiore efficienza, ed a disincentivare comportamenti negativi opposti, sulla base di attese di profitto o di perdita;

Nota 8 : il tema della finanza di progetto estende le questioni qui affrontate ed altre ancora, anche alla fase di gestione dell'opera, con notevoli ulteriori complicazioni di vario genere. La proposta è di affrontare la sperimentazione su questo tema in un secondo tempo;

2.4.Cantieri

- 2.4.1.produzione periodica di documenti aggiornati (in particolare il cronoprogramma);

- 2.4.2.varianti al progetto eventualmente suggerite, loro costo e coperture
- 2.4.3.valutazione periodica del terzo indipendente su cronoprogramma, qualità del progetto e esecuzione lavori, ed eventuali varianti
- 2.4.4.conferenza dei servizi di approvazione di eventuali varianti
- 2.4.5.collaudi
- 2.4.6.valutazione finale del terzo indipendente
- 2.4.7.conferenza dei servizi di approvazione finale dei lavori, e del pagamento dei saldi

Nota 9 : *è da sottolineare ancora il ruolo determinante che ha la qualità della gestione del progetto e la qualità e autorevolezza del “valutatore terzo indipendente” per il successo finale dell'operazione qui descritta. Si auspica di conseguenza che l'iniziativa pubblica promuova e la domanda pubblica sostenga, società italiane di servizi, anche pubbliche, collegate con istituzioni universitarie autorevoli, di dimensioni adeguate, che possano svolgere questo lavoro a seguito di gara pubblica. Questo mercato è oggi dominato apparentemente da società straniere. Non è questo compito che possa essere assunto da singole figure professionali, o da società di improvvisata tradizione o troppo modesta dimensione. La figura del cosiddetto “contraente generale”, che surroga oggi le carenze dell'offerta su questo mercato, si presta a osservazioni critiche note (si veda anche in proposito l'esperienza BCE per la nuova sede di Francoforte);*

Nota 10 : *la procedura qui auspicata dovrebbe contribuire anche a ridurre il contenzioso. Ciò non tanto perché si ipotizzi un calo della litigiosità o della forza degli interessi contrapposti, quanto perché verrebbe marcato meglio il ruolo di ciascuno ed il confine della giurisdizione. Come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, non è compito della Magistratura il “sindacato di merito” sull'attività dell'Amministrazione : la procedura proposta dovrebbe rendere più chiari e evidenti a tutti i casi di “difetto di giurisdizione”, con la conseguente auspicata riduzione del contenzioso. Comunque questo è tema che dovrebbe essere affrontato e approfondito nella futura fase di lavoro di cui al punto A.3.4 della Relazione Introduttiva;*

Prima ipotesi di contenuti per una direttiva Cipe sul tema del “consenso”

Parte prima : i “visto e considerato”

1.Visto l'art.99 della Costituzione, e la collaborazione istituzionale tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il CNEL, come avviata con lettere scambiate tra il Signor Ministro Matteoli ed il Presidente Marzano;

2.visti il testo della Convenzione di Aarhus, e la Legge 108/2001 che la recepisce nel nostro ordinamento;

3.visto il testo della “dichiarazione di Lucca” del 23 ottobre 2002;

4.visti i documenti approvati dall'Assemblea CNEL il 9/4/2008 sulla finanza di progetto; nel giugno 2008 sul contrasto dei fenomeni di illegalità e della penetrazione mafiosa nel ciclo del contratto pubblico; il 26 marzo 2009 su partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali; il 21 ottobre 2009 su abusi nei finanziamenti pubblici alle imprese;

5.considerato che la risoluzione 2008/2064 (INI) approvata dal Parlamento Europeo il 21/10/2008 in merito a “governance e partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale”, può costituire utile traccia per un provvedimento di istituzionalizzazione dei rapporti di partecipazione (nello spirito soprattutto della convenzione di Aarhus) per il settore delle opere pubbliche comunque esse siano finanziate;

6.considerate le possibili conseguenze dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sul nostro ordinamento, in tema di diritti individuali e collettivi, con riferimento alle questioni oggetto della presente direttiva;

Parte seconda : il “deliberato”

1.la presente direttiva riguarda opere pubbliche di particolare rilievo ed importanza;

2.ogni decisione della Pubblica Amministrazione riguardante la realizzazione di opere pubbliche , deve essere inquadrata all'interno di regole di comportamento e di comunicazione ai cittadini che rispettino la Costituzione, i Trattati, e le Convenzioni internazionali recepite nel nostro ordinamento, con particolare riferimento alla Convenzione di Aarhus;

3.entro sei mesi dalla presente delibera, verrà emanato un regolamento, con lo strumento normativo ritenuto più opportuno, sulle procedure da seguire in tema di partecipazione e comunicazione al pubblico, e , anche innovando e semplificando rispetto alla normativa vigente, per l'approvazione, l'esecuzione ed il collaudo di opere pubbliche, ove ritenuto necessario;

4.in particolare questo regolamento dovrà riguardare i seguenti temi :

4.1.le regole e l'organizzazione della partecipazione e della comunicazione al pubblico delle informazioni in tema di opere pubbliche;

4.2.in particolare, individuando chi ha la responsabilità della “partecipazione” , delle informazioni sul progetto e sulla sua attuazione, sui tempi di realizzazione, sul rimborso dei danni e sulla mitigazione dei disagi alle popolazioni interessate, sugli indennizzi, sulle conseguenze ambientali

attese, ed infine sulla rendicontazione del danaro pubblico (definibile tecnicamente come “contabilità consolidata della commessa”), intesa come contabilità consolidata pubblica di ogni singola opera pubblica ove si utilizzi direttamente o indirettamente danaro pubblico oppure del pubblico (preventivi, consuntivi, coperture, rischi finanziari e garanzie a carico del pubblico, sia in conto capitale che in conto gestione, tracciabilità dei pagamenti, ruolo della RGS, etc., e ciò a prescindere dalle modalità giuridiche e contrattuali di realizzazione e finanziamento dell'opera);

4.3. la presenza necessaria di un comitato guida, responsabile apicale del progetto e della sua realizzazione, costituito dai vertici delle istituzioni interessate, e presieduto dal vertice politico dell'istituzione di estensione territoriale più ampia, con il compito istituzionale di assumere tempestivamente e formalmente le decisioni finali tecniche, finanziarie e istituzionali più rilevanti che si incontrano nella realizzazione dell'opera, dopo che siano state espletate le procedure di partecipazione e consultazione di cui ai punti precedenti;

4.4. la presenza pure necessaria di un terzo, valutatore indipendente, nella veste di “fornitore di opinione qualificata” non solo sulla qualità e completezza dell'informazione ex ante e durante la realizzazione, ma anche della funzionalità e della gestione dell'opera pubblica una volta realizzata. La domanda pubblica dovrebbe essere azionata per conseguire due obiettivi convergenti di interesse generale : utilizzare come valutatori indipendenti le istituzioni universitarie nella misura massima del possibile, e trasformare quindi il costo della valutazione delle opere pubbliche in uno strumento di parziale finanziamento delle Università, e quindi in una partita di giro all'interno del bilancio della Pubblica Amministrazione;

4.5. l'opportunità di individuare e rafforzare istituzioni pubbliche esistenti di riconosciuta competenza e autorevolezza, cui demandare l'emanazione di norme tecniche e pareri di regolazione, da aggiornarsi periodicamente, in merito a criteri di progettazione, tariffe professionali, valutazione dei rischi, sicurezza, contabilità, contratti, linee guida, modalità di assegnazione lavori, e quant'altro ritenuto necessario. Queste “*soft laws*” dovrebbero assumere valore di indirizzo generale vincolante per tutti i settori della Pubblica Amministrazione, oltre che per i cittadini e le imprese, nei modi di legge che verranno individuati.