



www.lavoce.info

## Infrastrutture e Trasporti

# UN ANNO DI GOVERNO: INFRASTRUTTURE

di [Andrea Boitani](#) 12.05.2009



## I PROVVEDIMENTI

Con il decreto del luglio 2008 dedicato alla prima manovra economico finanziaria, il nuovo governo ha resuscitato le **concessioni** ai *general contractors* per le tratte non ancora avviate dell'**alta velocità** ferroviaria: Milano-Genova, Milano-Verona e Verona-Padova. Le concessioni, affidate a suo tempo senza alcuna procedura competitiva, erano state già revocate dai governi di centrosinistra nella XIII e XV legislatura e riportate alla luce dal centrodestra nella XIV legislatura.

In uno dei primissimi provvedimenti approvati dal governo (il DI 59/2008) è stata inserita una disposizione che rinnova automaticamente e senza gare le convenzioni tra Anas e le **concessionarie autostradali**. In autunno, il ministro Tremonti ha avuto parole dure nei confronti dei concessionari autostradali, rei di non aver eseguito gli investimenti nei tempi previsti e aver nel frattempo intascato pedaggi giustificati proprio con la necessità di finanziare quegli investimenti. Da tanta severità è però emerso solo un rinvio degli aumenti tariffari in programma (ormai scattati) e una forma semplificata per gli adeguamenti tariffari futuri, con una nuova regola valida per 10 anni, e non più 5, che stravolge sostanzialmente il metodo del price cap. Tanto, per come lo si era applicato [per i 10 anni precedenti](#)...

Il cosiddetto "Collegato infrastrutture" al Dpef, sempre del luglio 2008, metteva bene in chiaro che il nuovo governo avrebbe puntato molto, almeno a parole, sulle **grandi opere** infrastrutturali. Viene rilanciato alla grande il ponte sullo Stretto di Messina. Altrettanto bene chiariva come del faraonico elenco di opere inserite nella Legge obiettivo del 2003 si era realizzato relativamente poco. Ma



www.lavoce.info

soprattutto si ammetteva come molte delle opere non avessero ancora trovato finanziamento, come il coinvolgimento dei privati fosse rimasto molto al di sotto di quanto a suo tempo sperato e come quindi assai più consistente avrebbe dovuto essere l'esborso di denaro pubblico in futuro. Al tempo stesso, si prevedeva un'ulteriore riduzione delle risorse destinate a investimenti pubblici (-11,5 per cento), al fine di risanare la finanza pubblica.

Il DI 152 dell'11 settembre 2008 corregge, per la terza volta, il **Codice dei contratti pubblici** dando nuovo rilievo, per il project financing, alla gara "bifasica" con diritto di prelazione. Essa prevede che, nella prima fase, si competa sulla qualità del progetto e nella seconda sul prezzo. Il progetto del "promotore" che si è aggiudicato la prima fase viene posto a gara nella seconda, in cui, tuttavia il promotore stesso gode di un diritto di prelazione che gli attribuisce uno straordinario vantaggio e quindi può scoraggiare la partecipazione alla seconda fase della gara. Dato che è nella seconda fase che si fa il prezzo sarebbe proprio qui che si vorrebbe una partecipazione ampia e, dunque, [una concorrenza accanita](#).

Con l'inasprirsi della crisi economica, alle grandi opere vengono attribuite taumaturgiche virtù anticongiunturali e si annuncia un massiccio **finanziamento**. Il primo "rifiinanziamento" della Legge obiettivo, con il decreto anticrisi, è però modesto: 2,3 miliardi. Il 6 marzo 2009, finalmente, il Cipe stanziava altri fondi, peraltro ancora una volta in misura cospicua [prelevati dal Fondo aree sottoutilizzate \(Fas\)](#). Tale fondo ha un vincolo di destinazione: l'85 per cento al Sud e il 15 per cento al Centro-Nord. In gran parte sono fondi necessari a completare opere già cantierate da tempo e sulla via di battere nuovi record in materia di lentezza della realizzazione. 1,3 miliardi sono destinati al ponte sullo Stretto, mentre si ammette che l'opera non potrà essere avviata prima di 12-18 mesi. Le risorse destinate all'**edilizia scolastica** – che negli ultimi anni non solo ha mostrato le crepe ma ha fatto dei morti – [sono briciole](#).

## GLI EFFETTI

Non è semplice valutare gli effetti macroeconomici immediati delle misure adottate. È certo però che gli **annunci**, da soli, hanno scarsi effetti e i fondi "freschi" stanziati, e non semplicemente spostati da qualche altra destinazione, sono di dimensione assai ridotta. Sul piano metodologico, va rilevato che, ancora una volta, il **Cipe**, per approvare un maggior numero di progetti, ricorre allo stratagemma del "**finanziamento parziale**", che permette forse di aprire più cantieri, ma non di [completare le opere fino alla loro piena funzionalità](#). Come ha rilevato la Corte dei conti nel 2007, questa abitudine ha spinto alla frammentazione di progetti per lotti, spesso assai poco "funzionali", al fine di massimizzare la probabilità di ottenere fondi dal Cipe, pregiudicando però la programmazione generale e finendo per accrescere i costi delle opere complessive, oltre che per allungarne i tempi di realizzazione.

Il governo ha inserito all'articolo 20 del decreto anticrisi norme per **velocizzare** le procedure esecutive dei progetti del quadro strategico nazionale e per modificare il relativo regime di contenzioso amministrativo. Non è ancora dato di sapere se tali misure abbiano già avuto qualche effetto positivo e, naturalmente, se l'avranno in futuro. Resta tuttavia il dubbio che tale "velocizzazione" non riesca a incidere sui lunghissimi tempi per la progettazione, le conferenze dei servizi, ecc. che caratterizzano la gestazione delle grandi opere italiane.



www.lavoce.info

Il giudizio sul ripristino dei vecchi contratti per l'alta velocità lo affidiamo alle parole pronunciate da Mauro Moretti, amministratore delegato di Fs, nel corso di un'audizione al Senato della Repubblica, in cui cercava di spiegare il fatto che un chilometro di Av in Italia costa circa il triplo che in Francia. “I contratti sottoscritti in Italia per la realizzazione della direttrice To-Mi-Na fanno riferimento alla convenzione Tav-Gc del 1991, che prevede la negoziazione diretta tra committente e general contractor nell'ambito di un affidamento sostanzialmente già effettuato. In tale caso, la congruità del prezzo che viene esperita prima dell'affidamento dal soggetto tecnico che supporta la committenza deve necessariamente tenere conto, oltre che dei costi di costruzione diretti, anche degli oneri organizzativi e finanziari, degli attrezzaggi e delle prestazioni previsti dall'affidatario in termini ed entità difficilmente contestabili. In un affidamento mediante gara, invece, tali oneri incidono generalmente di meno, poiché gli stessi concorrenti, per poter aggiudicarsi l'affidamento, operano nel proprio ambito imprenditoriale specifiche ottimizzazioni organizzative e gestionali, tenendo conto di capacità, risorse, attrezzature già di loro proprietà, sinergie operative ed economiche realizzabili nell'esecuzione delle opere. Il ricorso ad una gara ad evidenza pubblica avrebbe sicuramente comportato una riduzione dell'ordine del 14 ÷ 20 per cento”.

Infine, dai provvedimenti presi, la **concorrenza** non emerge come una delle principali preoccupazioni dell'esecutivo e anzi sembra essere vista, col plauso del quotidiano della Confindustria, come un ostacolo al “fare”. Chi cerca di difenderla è additato come un paladino del “non fare”. Eppure è ampiamente riconosciuto che la concorrenza costituisce un potente antidoto alla corruzione, che è notoriamente molto diffusa, e non solo in Italia, proprio nel settore dei lavori pubblici: l'evidenza empirica sul punto è [ampia e univoca](#). Ed è altrettanto noto che la corruzione è non solo nemica del fare, ma anche nemica del fare bene e a costi ragionevoli..