

Università degli Studi «Guglielmo Marconi» - Club Leonardo

Interventi di:

**Gianni Pinto, Luigi Grillo, Rocco Giordano, Gioacchino Albanese,
Mario Sebastiani, Ercole Incalza, Antonio Grimaldi, Roberto D'Armini,
Tommaso Albanese, Jacopo Signorile, Marco Annoni,
Marcello Molè, Federico Merola**

LE INFRASTRUTTURE E LA MOBILITÀ: UN'EMERGENZA PER IL PAESE

*Dibattito tenuto il 28 giugno 2009
presso l'Aula Magna dell'Università degli Studi «Guglielmo Marconi»
via Plinio, 44 - Roma*

**gli Atti
di Sistemi di Logistica**

Supplemento a
Sistemi di Logistica
Anno III - n.1 - Marzo 2010
Rivista trimestrale on line
Registrazione del Tribun. di Napoli
n. 61 del 10.06.2008

Direttore editoriale

Rocco Giordano

Direttore responsabile

Umberto Cutolo

Comitato scientifico

Andrea Boitani
Giulio Erberto Cantarella
Fabrizio Dallari
Ercole Incalza
Giuseppe Moesch
Elisabetta Schietroma
Lanfranco Senn
Stefano Zunarelli

Segretaria di Redazione

Lisa Russo

Promozione e sviluppo

Loriano Signorini

Redazione

via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano) Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.8335272
giordanoeditore@giordanoassociati.com

Realizzazione editoriale

via Alberto Caroncini, 23
00197 - Roma
tel. +39.06.8081727
fax +39.06.62276167
md1718@mclink.it

Editore

Giordano Editore
via Risorgimento, 46
80028 (Grumo Nevano) Napoli
Tel. +39.081.8332871
Fax +39.081.8335272
giordanoeditore@giordanoassociati.com

Lo scorso 19 giugno, a Roma, nell'Aula Magna dell'Università degli Studi «Guglielmo Marconi», su iniziativa della stessa Università e del «Club Leonardo» si è svolto un dibattito sul tema: «Le infrastrutture e la mobilità: un'emergenza per il Paese».

Alla discussione, imperniata sulle necessità, le opportunità e le regole per recuperare il gap infrastrutturale del Paese, nonostante la fase di pesante crisi economica, hanno partecipato accademici, politici, studiosi, operatori del settore.

Questi Atti di «Sistemi di Logistica» ripropongono in sintesi gli interventi svolti nel corso del dibattito. Si tratta di testi ricavati dalla registrazione effettuata durante il convegno che, nonostante un'attenta rilettura e una puntuale ricostruzione per trasformare il linguaggio verbale in un testo leggibile, può conservare in alcuni tratti le caratteristiche discorsive di un intervento pronunciato spesso con il supporto di slides esplicative.

Ci scusiamo, pertanto, con i lettori e con i relatori se nella trasposizione in testo scritto può essere rimasta qualche irregolarità o qualche incomprendimento.

Roma, 28 febbraio 2010

... Un punto va definito con chiarezza estrema quando si attivano le procedure necessarie per le fasi di programmazione, pianificazione e realizzazione delle infrastrutture ed è quello relativo ai finanziamenti necessari per realizzare le opere...

IL TEMA DELLE INFRASTRUTTURE e della mobilità viene affrontato con una attenzione sempre più sfocata, appannata in primo luogo dalla difficoltà di definire un quadro programmatico di medio termine sull'assetto di rete infrastrutturale orientato nella logica di integrazione a livello europeo e allo stesso tempo di caposaldo per le politiche nel mediterraneo.

Nel primo caso si tratta di dare certezza alle politiche di corridoi che l'Unione Europea sostiene con forza non trascurando i sistemi di connettività di rete e accessibilità locale, noi restiamo sempre più convinti che le politiche non devono essere solo di sostegno di grandi assi infrastrutturali, ma quanto e soprattutto di connessione di rete.

Per il Mezzogiorno Mediterraneo, occorrono interventi soprattutto sulle due grandi direttrici costiere, Tirrenica ed Adriatica in uno con i nodi di accesso alla rete.

Il tavolo di concertazione che viene chiesto per le grandi opere da realizzare e per il monitoraggio delle opere già approvate sul piano tecnico e finanziario devono rispettare i tempi e le modalità di intervento di un solo battitore che è il Governo - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - che si deve preoccupare di raccogliere i necessari consensi da parte delle Regioni.

Sia chiaro che nel momento in cui le Regioni sono chiamate ad esprimere le loro posizioni, queste devono essere disgiunte da posizioni politiche che prevalentemente sono in linea con il Governo, se si è dello stesso colore politico, e sono invece di opposizione se il Governo centrale è di «colore» politico diverso.

Risulta però sempre più difficile capire quanto le posizioni di partito siano condivise dai cittadini. Quello che sta avvenendo in Val di Susa per la Torino-Lione è la testimonianza di quanto sia difficile coniugare gli interessi nazionali con quelli regionali e questi ultimi con quanto viene chiesto dai cittadini.

Un punto a nostro avviso va definito con chiarezza

estrema quando si attivano le procedure necessarie per le fasi di programmazione, pianificazione e realizzazione delle infrastrutture ed è quello relativo ai finanziamenti necessari per realizzare le opere; finanziamenti che devono essere reperiti anche attraverso il concorso dei privati come si evince chiaramente dagli interventi dei singoli partecipanti al dibattito che si è tenuto nel giugno scorso, privati che chiedono in primo luogo chiarezza nelle regole! Il quadro normativo che regola il *project financing* è ancora a «maglie larghe» che molto spesso vengono superate con procedure «innovative» fuori da qualsiasi contesto procedurale; nel caso contrario le regole diventano così restrittive da far abbandonare il campo a quanti nel corso degli anni si sono affacciati a questo tipo di intervento soprattutto nella figura di promotore.

Per concludere si citano due esempi di come sia possibile attivare processi virtuosi nel campo della realizzazione delle infrastrutture.

Le politiche aeroportuali condivise dalla SEA di Milano per Malpensa e Linate e ADR per gli aeroporti Roma Fiumicino e Roma Ciampino sono la testimonianza vera di concertazione e sinergia; il secondo caso è quello riferito alle politiche di sostegno per la realizzazione di una grande piattaforma logistica nell'area del Nord-Est.

In entrambi i casi abbiamo registrato grande consenso politico. In entrambi i casi il soggetto promotore non è stato l'organo istituzionale, Governo, Regioni o Enti Locali, ma soggetti gestori delle infrastrutture o istituti bancari di primario interesse nazionale.

Se questo è il percorso va bene lo stesso, l'importante è che siano ben definiti ruoli e compiti degli attori in campo!

Rocco Giordano

Giovanni Pinto

Presidente del «Club Leonardo»

SIGNORI, DOCENTI, PARLAMENTARI, membri del Governo nazionale, alti rappresentanti di organi dello Stato, amministratori di società pubbliche e private, esperti della materia, consentitemi di iniziare questa mia relazione con le antiche parole che mi sembrano dettate per essere le più proprie: *heri dicebamus*.

Mi sembra di poter dire *heri* in quanto vedo, qui presenti, amici di sempre del Club, che ne hanno tracciato ed indicato la via da percorrere insieme, e che saluto con grande piacere. Ma vedo anche tanti volti nuovi ai quali va il mio ringraziamento più caloroso. Diventeremo amici anche con loro.

Dico, anche, *heri dicebamus* poiché le problematiche di oggi si presentano come quelle di ieri. È vero che si tratta di problematiche che scaturiscono da fattori obiettivi: il nostro modo di pensare, di agire, di atteggiarci di fronte a loro, non dimenticando che parliamo di un settore che, per sua natura, è fatto di tempi lunghi (e penso in particolar modo alle infrastrutture e alle condizioni operative che si evolvono lentamente nel tempo). Molti problemi sono nati parecchio tempo fa, anche prima di noi, e molti, ancora, resteranno dopo di noi.

Mi posso permettere, pertanto, una civetteria in proposito: *heri dicebamus* ci fa sentire ancora giovani (e Dio sa quanto ne abbiamo bisogno!).

Desidero raccontare una piccola storia, credo importante, in quanto facilita la lettura del nostro lavoro. Agli inizi degli anni Novanta, un gruppo di studiosi che da tempo analizzavano i problemi dei trasporti in Italia, insoddisfatti di quanto si andava facendo (ovvero non si andava facendo) decisero di mettere insieme i propri studi, di ritrarne una sintesi e di indicare cosa si dovesse fare, anche per rendersi utili al Paese. Tra l'altro, entro breve tempo si sarebbero trovati in posizione di responsabilità diretta di gestione di quanto erano andati dicendo.

In primo luogo essi sostenevano che si dovesse innanzi tutto trovare un «Obiettivo-Paese» sul quale parametrare tutte le azioni in modo di essere di indirizzo e di guida del settore. In secondo luogo, si ritenne che la politica dei trasporti avrebbe dovuto essere la politica di tutti i trasporti con una visione omogenea. Dato il permanente assunto che il territorio reclama una visione strettamente correlata di tutti i modi di trasporto in un'ottica, come dire, di rete, sull'intero ambiente, venne affrontata la tematica delle reti (su questo argomento sentiremo tra

poco l'amico prof. Giordano). Ma possiamo a tal proposito osservare che l'Italia è assai lontana dall'idea di una rete coerente e, poco, ha predisposto in tal senso. Almeno storicamente è così.

Quindi, fu affrontato il problema dell'efficienza e della massimizzazione della produttività. Il nostro disagio era certamente in crescita. Come vedremo e come discendeva dall'Obiettivo-Paese, che era emerso in noi con grande chiarezza, venne affrontato il problema delle cosiddette «Autostrade del Mare» e della portualità lungo le coste della Penisola.

Venne presa una forte posizione sulle Compagnie di Bandiera, sia di cielo che di mare ritenendo ormai trascorse le condizioni che avevano, nel tempo, giustificato l'appellativo di «Compagnia di Bandiera». Tale connotazione sarebbe dovuta sparire già da molto tempo. Essa è incompatibile con il concetto di «liberalizzazione» sviluppatosi in Europa soprattutto con la signora Thatcher alla testa del Governo inglese e negli USA con le azioni, le direttive ed i comportamenti del Presidente Reagan.

La connotazione di «Compagnia di Bandiera» era stata attribuita in un momento storico in cui l'Italia doveva gestire il fenomeno biblico dell'emigrazione verso i grandi Paesi del Nordamerica e dell'America Latina. Era un'impresa anche con rilevanti aspetti organizzativi. Le stesse navi italiane all'estero avrebbero dovuto continuare a collegare queste grandi comunità italiane con la Madre Patria. Per quanto riguarda, poi, il trasporto aereo si deve ricordare che le flotte (militari e civili) erano assai ridotte. Cosicché i governi dovevano, in caso di grandi ed urgenti necessità, ricorrere a tutti i mezzi disponibili (e, quindi, pubblici e privati) per il trasporto di uomini e mezzi.

Da tempo, tutto questo, è scomparso e non si sente il bisogno di continuare a perseguire obiettivi non compatibili. Abbiamo anche contribuito a sciogliere alcuni nodi del trasporto autostradale. Ci siamo battuti, nelle sedi più opportune, per evitare l'isolamento del nostro Paese dal resto d'Europa. Basti ricordare le iniziative adottate per inserire nella pianificazione comunitaria i necessari collegamenti ferroviari ed autostradali fra il territorio a Sud delle Alpi ed il centro dell'Europa, che si va attrezzando con assi lungo la direttrice Portogallo, Spagna, Francia, Svizzera, Austria fino ad arrivare alla Russia.

Alcuni risultati sono stati ottenuti. Molti problemi, come dicevamo all'inizio, sono ancora lì. Ma noi non

**... Fummo fortemente entusiasti (partecipando alla sua elaborazione)
quando vedemmo che, sei mesi dopo la presentazione
del Governo al Parlamento, la desiderata Legge divenne
la Legge Obiettivo n. 443 del 21 Dicembre 2001...**

siamo stanchi di portare avanti il nostro lavoro e desideriamo offrire ancora il nostro contributo di idee che nasce da una forte passione civile.

Debbo tornare su quanto detto poco più sopra. Il Paese avverte, e lo si vede da molte situazioni, la necessità di avere, con molta chiarezza, e sposato da tutti, un Obiettivo-Paese. Sintetizzo quanto ho già detto l'altra volta. Con la caduta del Muro di Berlino, l'Italia ha certamente perso la posizione geo-economica ricoperta in precedenza. Essa è stata, dal secondo dopoguerra, una «marca di frontiera» di un certo rilievo soprattutto nel contrasto tra i Paesi del mondo occidentale e i Paesi del mondo dell'Est europeo. Da quel momento, che se vogliamo segna un punto di declino della nostra posizione geo-economica (politica, economica) per il nostro Paese, non è stato ancor trovato, definito ed accettato, dalla generalità dei cittadini e non solo degli uomini di governo, un nuovo Obiettivo cui far generale riferimento. Noi del Club abbiamo percepito, subito, che la carenza di tale Obiettivo non avrebbe consentito, che in misura ridotta, una politica estera ed una politica economica efficace.

E, pertanto, accertando la situazione di fatto che il Paese non è più una «marca di frontiera», con tutto ciò che ne consegue, il Club ha indicato come nuovo Obiettivo Paese (non un residuo geografico) ma una chiara indicazione sulla quale parametrare tutte le azioni: la possibilità di assumere la funzione di «ponte». Ciò avrebbe significato fare uno sforzo di ideazione, di programmazione e di costruzione di una scala di priorità assolutamente cogente.

Dobbiamo osservare e fare osservare che nel campo della realizzazione delle infrastrutture, in particolare dei trasporti, molto è stato fatto. E ciò che è più importante è che il tema del loro costante adeguamento è stata un'«idea forte» già del primo Governo Berlusconi. In quell'occasione è stato ricordato che per oltre un decennio sono state fatte mancare le risorse necessarie per le Infrastrutture, creando un *gap* enorme nei riguardi degli altri Paesi orientati come il nostro ad incentivare politiche di esportazioni, in competizione vivace tra di loro.

Naturalmente il *gap* ha influito pesantemente sulla

competitività delle nostre merci. Il *gap* si è subito dimostrato incolmabile. Dovremmo oggi infatti investire il triplo delle risorse impiegate per avvicinarci, in un ragionevole periodo di tempo, ai livelli europei.

Il Club ha svolto una importante funzione in quel momento di forte scetticismo (ereditato dal passato) sulla operatività di un vasto Programma di realizzazione di grandi Infrastrutture. Erano anni che non si parlava più di infrastrutture nel nostro Paese!

Fummo fortemente entusiasti (partecipando alla elaborazione di quella che fu chiamata, poi, la Legge Obiettivo), quando vedemmo che, sei mesi dopo la presentazione del Governo al Parlamento, la desiderata Legge divenne la Legge Obiettivo n. 443 del 21 Dicembre 2001. Sostiene l'on. Barbieri, membro della commissione della Camera che si occupa dei Trasporti e delle Infrastrutture, «che essa ha rivoluzionato il modo di condurre la realizzazione di opere pubbliche da parte dello Stato e che ha oggettivamente ricondotto ad unità e nella cadenza definita dei tempi, un processo di investimenti pubblici di cui ormai s'era persa la capacità di Governo»¹.

Nella sua ultima, recente fatica, il Governatore della Banca d'Italia,² dopo aver affermato che «le infrastrutture materiali sono un fattore cruciale per la competitività» osserva che «il divario tra la dotazione infrastrutturale dell'Italia e quella media degli altri principali Paesi dell'Unione europea è più che triplicato negli ultimi vent'anni. Nelle Grandi Opere, la mancata individuazione delle priorità di lungo periodo, la grande discontinuità e dispersioni di finanziamenti su una molteplicità di lavori: il numero di infrastrutture strategiche prioritarie è passato dagli originali 21 Progetti ad oltre 200! I tempi ed i costi di completamento delle linee ferroviarie ad Alta Velocità, di ampliamento delle Autostrade, ma anche di brevi raccordi e passanti, sono largamente superiori a quelli degli altri Paesi europei: in Italia un chilometro di autostrada può costare più del doppio che in Francia o in Spagna. Ne sono causa l'incerta attribuzione delle competenze tra il livello decisionale nazionale e quello regionale, carenze nelle valutazioni ex ante e nei rendiconti, continui cambiamenti

¹ Antonio Barbieri, «Infrastrutture, Grandi Opere ed effetti sulla crescita», in *Quaderni di Economia italiana*, n. 5, aprile 2009.

² «Considerazioni finali» del Governatore della Banca d'Italia all'Assemblea Ordinaria dei Partecipanti, Roma, 29 maggio 2009.



di Progetto. Difetti normativi limitano il ricorso al *Project Financing*.

Alcuni programmi, anche di grandi dimensioni, sono stati impostati e se ne è dato avvio. Qualche opera subito iniziata è stata completata ed è attiva. Molte opere sono in via di realizzazione. Ma è mancato sin qui lo sforzo delle scelte.

In primo luogo è mancata una seria programmazione che avrebbe dovuto coinvolgere (per ottenere gli effetti sperati) tutti gli organi di Governo e tutti i capi delle Amministrazioni pubbliche; si sarebbe dovuto fare un *Master Plan* raccordato a quello europeo. E poi si sarebbero dovute impegnare tutte le Amministrazioni locali per effettuare i necessari raccordi.

Abbiamo salutato con entusiasmo la creazione di un Ministero che avrebbe dovuto snellire le procedure. Tutte le procedure! Ed è ben noto di quale intralcio siano state e siano tuttora le procedure per assegnare e realizzare opere pubbliche. Non sono stati toccati, nel fondo, i problemi del territorio. Non sono stati affrontati in un piano generale, i problemi della Logistica che nell'idea «ponte» può divenire un fatto strategico per il nostro Paese. Infatti, può essere considerato come una cospicua aggiunta alle risorse attuali.

Ora che si stanno rilanciando le Grandi Opere, occorrerebbe por mano a tutte le carenze sin qui individuate. Una volta che sia stato costruito un Programma con tutte le connotazioni sopraindicate è necessario procedere (cosa sin qui mancata) alla creazione di una scala di priorità. Possiamo anche immaginare il perché, fin qui, di tale omissione ma questa è, infine, l'ora delle scelte: occorre coinvolgere il Paese tutto per modificare l'attuale modo di procedere.

Probabilmente all'inizio vi saranno difficoltà ad ascoltare tutte le opinioni al fine di consentire un equilibrato arbitraggio, ma, al fondo di questo processo potrebbe crescere un Paese migliore! Il nostro incontro odierno metterà a punto alcune tematiche che nascono dall'esperienza di questi anni. Vi sarà molto da riflettere e noi certamente accoglieremo queste riflessioni e saremo pronti ad accompagnarle. Attendiamo suggerimenti da parte Vostra

Ma, ora, desideriamo mettervi a parte di una nostra riflessione che andiamo facendo da molto tempo. In pratica, dall'ultimo incontro-convegno che abbiamo tenuto a Montecarlo. Ricordiamo che quella presti-

giosa sede aveva uno scopo strategico assai importante.

Fin dai primissimi giorni della nostra attività di studio e di ricerca rilevammo certamente la straordinaria importanza che un Governo nuovo che aveva nei propri propositi la volontà di governare il Paese sollecitando tutte le innovazioni possibili, avesse messo ai primi posti del proprio agire la politica delle infrastrutture.

Sembrò a molti che avevano vissuto il secondo Dopoguerra, che si dovesse fare come allora (e come si fece in molti Paesi europei) facendo nuovamente luogo ai «lavori a regia», misura tipicamente keynesiana in presenza di una «domanda effettiva» estremamente ridotta, nell'ambito di un ciclo fortemente negativo. Allora, quella misura, in concomitanza con altre, come ad esempio l'erogazione dei Fondi ERP, forniti dall'OECE (e da altri strumenti finanziari internazionali) a tutti Paesi europei, diedero vita ad un ciclo abbastanza lungo di ripresa e di sviluppo economico.

Mi fa, a questo punto, come frutto di quelle impostazioni, molto piacere ricordare il «Miracolo economico italiano». La nuova iniziativa del Governo a partire dagli anni Duemila non si ispirava a questo indirizzo, ma muoveva dalla constatazione che il Paese necessitava, ormai, di una spinta strutturale propulsiva che collocasse al primo posto la crescita della produttività e dell'efficienza dei settori produttivi ed in particolare di quelli che «tiravano» le esportazioni. Un motivo del non grande sviluppo delle esportazioni (quale quello ricordato e che si poteva immaginare quale conseguenza di bassi salari e di bassi prezzi) era dovuto soprattutto alla bassa produttività del Sistema Italia.

A parte la tradizionalmente bassa produttività della Pubblica amministrazione, della macchina di Governo, il sentimento generale era quello di una constatata inefficienza nella realizzazione di tutte le infrastrutture: di quelle materiali e di quelle immateriali.

Abbiamo talvolta sottolineato che agli inizi degli anni Duemila l'Italia risultava essere andata indietro non solo nei confronti dei Paesi *partners* europei ma nei confronti dei livelli da essa stessa raggiunti negli anni Sessanta e Settanta in cui essa primeggiava in gran parte dell'Europa. E proprio nelle infrastrutture fisiche: telecomunicazioni ed autostrade in particolare.

... Agli inizi degli anni Duemila l'Italia risultava essere andata indietro non solo nei confronti dei Paesi partners europei ma nei confronti dei livelli da essa stessa raggiunti negli anni Sessanta e Settanta proprio nelle infrastrutture fisiche...

Ora, dobbiamo fare nuovamente il punto della situazione. E dobbiamo constatare - giova il ripeterlo - che per oltre trent'anni il Paese non ha investito più (o, almeno, lo ha fatto in misura largamente insufficiente), nelle infrastrutture. E i ritardi si sono accumulati. Va anche osservato che la negativa attività politica di scelta e di indirizzo può essere attribuita, come diremmo oggi, ad entrambi gli schieramenti politici.

Ecco perché la posizione assunta dal Governo Berlusconi, oltre ad essere innovativa ed in controtendenza rispetto ai precedenti trent'anni circa, tende a spingere il Paese verso un nuovo ciclo fatto di innovazioni, se si vuole, anche ideologiche.

Credo che tutti (o, comunque, molti) Paesi del mondo Occidentale (ma anche orientale) hanno fatto propria l'idea di fronte alla Grande Crisi che andiamo vivendo che «maggiori investimenti in capitale pubblico in termini di infrastrutture aiutano, oggi più che mai, la ripresa economica (secondo taluni, si tratterebbe, ancora una volta di misure Keynesiane di breve periodo). Si può invece aggiungere che oltre ai tradizionali effetti sulla domanda solvibile si conseguirebbe, nel medio periodo, l'obiettivo prioritario di rafforzare la struttura del sistema produttivo. Esigenza volta a migliorare ed accrescere le esternalità alle imprese contribuendo così, alla crescita della produttività con risvolti positivi per la competitività delle nostre «esportazioni»³.

Scrivemmo proprio nella Relazione al convegno-incontro a Montecarlo⁴ che la competizione dell'Italia con i *partner* europei, nei prossimi anni, si giocherà soprattutto sulla produttività del Sistema, poiché i prezzi dei prodotti e dei fattori produttivi tenderanno a livellarsi nel mercato unico europeo e ciò che farà la differenza sarà proprio il sistema dei trasporti e della logistica quale supporto per consentire l'accesso ai mercati nel più breve tempo possibile ed al costo più basso. Tanto più che l'unificazione monetaria, mettendo direttamente a contatto aree più deboli con aree più forti (anche dal punto di vista infrastrutturale e dell'organizzazione territoriale)

può accentuare l'inferiorità del Sistema economico e produttivo «Italia». Occorre quindi puntare su politiche contenitive dei costi ed accrescitive della produttività (non sono più ammesse, infatti, svalutazioni competitive, né manipolazioni dei prezzi, né aiuti o sovvenzioni pubbliche). Le difficoltà provengono da un certo *shortage* di risorse, sia pubbliche che private, sulle quali ultime occorre fare un discorso.

Sotto il profilo, diremmo ideologico, vorrei ricordare che tra la metà dell'Ottocento ed i primi decenni del Novecento molti capitali privati stranieri (per lo più europei) si investirono in Italia. Illuminazione a gas prima ed illuminazione elettrica poi, distribuzione del gas e dell'acqua nelle città, produzioni di macchinari nel Mezzogiorno, gestione di servizi di trasporto, produzioni vinicole, tabacchicoltura, produzioni di tessuti e filature. E con felice esito! Il progresso industriale fu sotto gli occhi di tutti! Non desidero andar oltre soprattutto tornando a quanto detto in precedenza a proposito del convincimento della necessità di una «Compagnia di Bandiera». Se si va a guardare a cosa sono dovuti i favorevoli risultati si può sintetizzare affermando: l'ambiente ricettivo.

Le risorse pubbliche sono, oggi, in tutti i Paesi, scarse. In taluni Paesi più che in altri soprattutto per il fatto che la domanda di servizi pubblici forniti dallo Stato (o dai suoi enti territoriali) ed assorbe gran parte di esse è in forte crescita. Ma agli inizi degli anni Duemila quando questo discorso è iniziato, sui mercati internazionali sia il risparmio privato sia la *hot money* in cerca delle occasioni più favorevoli (ma, anche, più rischiose) erano assai abbondanti. L'Italia non ha saputo profittare di quella occasione favorevole. In primo luogo per quella opinione abbastanza generalizzata di cui si è detto che sarebbe stato comunque opportuno opporsi ad incursioni di tipo colonialistico. Pertanto furono opposti ostacoli sia da parte di Organi statuali che da parte sindacale. Ma in secondo luogo, furono creati ostacoli all'ingresso di nuovi Soci, parziali o totalitari, ai quali vanno aggiunti la pluralità dei controlli in un quadro di una forte complessità dell'*iter* decisionale.

³ Antonio Barbieri, «Infrastrutture, sviluppo economico e la Legge Obiettivo» in *Economia Italiana*, anno 2004 n. 1 Gennaio-Aprile.

⁴ Giovanni Pinto, «Urgenze nel campo delle infrastrutture in Italia: finanziamento pubblico e capitali privati», relazione alla *Table Ronde*, Montecarlo 15-16 marzo 2002; .



Non si possono mancare, in questo quadro di forti ostacoli a reperire le risorse necessarie per fare una forte politica di investimenti in Grandi Opere, «i vincoli derivanti dal 'Patto di stabilità e di crescita' e cioè delle regole quantitative alle quali debbono attenersi gli Stati membri dell'Unione europea nella condotta della politica di bilancio prossimo al pareggio, insieme alle regole di contabilizzazione delle spese per investimenti pubblici, comportano, infatti, un disincentivo alla realizzazione delle Grandi Infrastrutture. Di qui le proposte di escludere la spesa per investimenti pubblici dal computo dei saldi di bilancio rilevanti per gli obiettivi di disciplina fiscale indicati dai Trattati europei.⁵

Non desidero soffermarmi sui problemi giuridico-amministrativi, altro elemento di seria difficoltà che ha subito un forte aggravamento dopo la riforma del 2001. Vorrei solo dire, insieme con l'on. Barbieri, che «gli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione della Pubblica amministrazione, oltre ad essere molteplici, sono anche in conflitto tra loro opponendo, secondo i casi, le diverse amministrazioni centrali interessate e poi le amministrazioni centrali contro quelle locali e le amministrazioni locali tra di loro». Desidero ricordare, per la Storia, che il Club Leonardo affrontò subito questa difficoltosa tematica anche per i vecchi precedenti che continuavano a sussistere e ad entrare in conflitto con il nuovo. Tuttavia esso, con una risoluzione concettuale tutta «gordiana», che non mancherebbe di far emergere altri contrasti, propose nuovamente l'idea che su di un Progetto indicato dal Governo riguardante i grandi progetti della Legge Obiettivo, il Consiglio dei ministri (emanazione del Parlamento e sotto il suo controllo) avrebbe potuto apporre il sigillo «di interesse nazionale», ciò avrebbe dovuto far cessare ogni controversia.

Molto abbiamo fatto conto sulle aperture offerte dalla Legge Obiettivo che ha impresso «una svolta pragmatica agli investimenti in infrastrutture in Italia, cercando di risolvere gli annosi problemi della inefficienza della Pubblica amministrazione, delle lentez-

ze burocratiche, delle innumerevoli competenze che concorrono a rendere attuabili una decisione e nelle quali, fino al 2001, il potere di veto di ogni soggetto era certamente superiore al potere d'azione».

L'innovazione vera è la costituzione della figura privata del contraente generale e del *General Advisor*⁶, interfaccia unica nei confronti dell'amministrazione e responsabile *in toto* di tutta la procedura che deve condurre al bando di gara, al finanziamento, all'apertura dei cantieri, al controllo dei lavori.

Il Piano decennale indicato nella Legge è costituito da 127 opere strategiche da realizzare in dieci anni, attraverso finanziamenti sia pubblici che privati, con una previsione di spesa di 125 miliardi di euro.

Ricorda sempre il Barbieri⁷ che il CNEL, nel suo Rapporto, fa il punto della situazione e certifica che alla data del 31 Marzo 2004 i progetti infrastrutturali pervenuti al Ministero delle Infrastrutture erano 222 per una spesa pari a 93, 5 miliardi di euro, ovvero il 75% dell'intero importo previsto dal piano decennale. «Come dire», aggiunge Barbieri, «che in tre anni sono stati presentati progetti pari a tre quarti della spesa totale prevista in dieci anni».

Conclude Barbieri che «per mezzo della Legge Obiettivo, sono stati attivati 30 interventi per un valore pari al 68% del totale; dunque lo strumento legislativo al quale era affidata gran parte della svolta sembra aver funzionato».

Barbieri intende precisare il suo pensiero eliminando eventuali equivoci che si potrebbero creare. Egli infatti soggiunge che «a metà della legislatura e consumati tre dei dieci anni (la data è quella in cui egli scrive)⁸ del Piano Grandi Opere, il bilancio è deludente, se ci si aspettava di vedere l'Italia trasformata in un grande cantiere a cielo aperto, ma è positivo per tutto ciò che precede ed accompagna il riavvio delle grandi opere italiane». Ed egli continua notando che il 60% dei soldi rimessi in circolo, dopo che sono stati presentati ed approvati i progetti, sono arrivati alle imprese grazie alla Legge Obiettivo. Vuol dire che il problema italiano delle infrastrutture è solo in parte un problema di risorse disponibili, essendo,

⁵ Antonio Barbieri, «Infrastrutture, sviluppo economico e la Legge Obiettivo», *Ibidem*.

⁶ Di cui abbiamo molto parlato all'incontro-convegno di Montecarlo.

⁷ Antonio Barbieri, *Ibidem*

⁸ Antonio Barbieri, «Infrastrutture, Grandi Opere ed effetti sulla crescita», in *Quaderni di Economia italiana*, n. 5, aprile 2009

... Non sono tanto la carenza di risorse il problema di fondo della realizzazione delle Grandi Opere, ma le sole risorse aggiuntive d'altra parte necessarie che possono essere trovate, oggi, sono da ricercarsi nei capitali privati: nazionali e stranieri...

invece per larga parte, un problema di meccanismi che regolano l'efficienza della Pubblica Amministrazione».

Il *Project Financing* avrebbe un altro importante effetto: ammodernare la mentalità e gli ordinamenti pratici della Pubblica amministrazione.

Conveniamo che non siano tanto la carenza di risorse il problema di fondo della realizzazione delle Grandi Opere, ma le sole risorse aggiuntive d'altra parte necessarie che possono essere trovate, oggi, sono da ricercarsi nei capitali privati: nazionali e stranieri. L'operazione rimane complessa. Sia perché permangono gli aspetti vorremmo dire «ideologici», ostili all'ingresso di capitali stranieri ma da analisi effettuate nel mondo della finanza privata, resta in piedi l'accusa che il nostro Paese non è affidabile.

Occorre ricordare quanto detto in tema di Pubblica amministrazione. Dovrebbero essere incentivate tutte le semplificazioni delle procedure. Ciò vale anche per il nostro sistema finanziario e creditizio. Occorrerebbe, poi, dare certezza che i patti (anche quelli di generale accezione) vengono rispettati (si

ricordano i casi in cui la normativa di bandi pubblici non è stata rispettata proprio dallo Stato).

Altro punto fermo entro il quale operare è quello della trasparenza degli atti pubblici e di quelli delle aziende private. In altre parole deve essere garantita la condizione generale del corretto agire.

Su questa impostazione si fonda la nuova iniziativa del Club Leonardo.

Poiché si tratta di offrire garanzie ai privati intendiamo dar vita ad un «Osservatorio scientifico» (ed in quanto tale garanzia di assoluta neutralità) partecipato dal massimo organo scientifico dell'Università Guglielmo Marconi e del Club Leonardo quale organo tecnico.

In questi giorni, abbiamo firmato con il nostro Magnifico Rettore, prof.ssa Alessandra Briganti, una Convenzione che raccorda il Club Leonardo con l'Università e che fa vivere, da subito, l'Osservatorio.

L'Osservatorio utilizzerà in modo generalizzato una procedura di analisi costi/benefici e potrà pubblicizzare i risultati conseguiti. Attendiamo, in proposito, le vostre osservazioni. ■

Luigi Grillo

Presidente Commissione Lavori Pubblici del Senato

IL MIO CONTRIBUTO è in primo luogo quello di ripercorrere quanto è accaduto nel nostro Paese dal 2001 ad oggi; cercherò di riportare, come seconda riflessione, i problemi che la crisi finanziaria ed economica impone di non ignorare in questa fase; in conclusione farò alcune proposte.

La «Legge Obiettivo» è stata la prima norma che abbiamo approvato, anche se purtroppo i giornalisti hanno bisogno di sintetizzare e continuano a parlarne come se fosse stata l'unica legge in materia, mentre ne è stata solo un primo tassello. Dopo la «Legge Obiettivo», infatti, abbiamo approvato la Legge delega e il decreto attuativo che è una legge ancora più importante. Con la «Riforma Merloni» abbiamo varato la legge 166 del 2002, all'interno della quale abbiamo normato per la prima volta il *project financing*. Terza e quarta ed ultima cosa; alla fine della legislatura 2002-2006 c'è stato un piccolo capolavoro che tutti i giornali ignorano, perché fa più notizia parlare male di quello che succede in Italia. L'Italia è stato il primo paese in Europa che si è dotato di un codice dei contratti pubblici. Quel codice, nato per la sapiente regia del presidente aggiunto al Consiglio di Stato, Pasquale De Lise, voluta da Palazzo Chigi raggruppa 57 leggi esistenti.

In questo modo abbiamo dotato il Paese di uno strumento che nessun altro Paese europeo ha, non i Francesi, non i Tedeschi, non gli Inglesi. Il «Codice degli appalti» raggruppa 57 leggi preesistenti: le abbiamo estinte e abbiamo creato una cornice normativa di avanguardia. Quindi non parliamo più di «Legge Obiettivo», che è datata, ma piuttosto parliamo del Codice, sentendoci spronati ad introdurre modifiche a questa importantissima normativa.

Quindi, nel periodo 2001-2006, abbiamo varato «Legge Obiettivo», «Decreto Obiettivo» e legge di riforma della Merloni con il Codice dei contratti. Poi abbiamo la parentesi 2006-2008 - non lo dico per fare polemica - periodo nel quale il ministro dei Lavori Pubblici, Antonio Di Pietro, si qualificò per tutta una serie di decisioni negative. Le decisioni negative furono la revoca delle concessioni per l'Alta Velocità Genova-Milano, Milano-Verona-Venezia e la revoca del regime concessorio in capo a 33 società concessionarie di autostrade che fece urlare allo scandalo. Come può il Parlamento approvare una norma che cancella gli impegni presi dallo Stato, revocando il diritto di prelazione all'interno del Codice degli appalti, diritto di prelazione che aveva portato il nostro paese ad una

realtà nuova? Anche questo caso che sto per dire quasi nessun giornale l'ha scritto, neanche «Il Sole 24 Ore». L'Unità tecnica di finanza di progetto, che è un ufficio organizzato presso il ministero dell'Economia, afferma che nel periodo 2003-2006 nel nostro Paese sono stati fatti 3.572 progetti di finanza che hanno portato il coinvolgimento di 25 miliardi di euro di risorse private; 25 miliardi di euro vuol dire 50.000 miliardi delle vecchie lire investiti in questi progetti. Poi c'è stata la cancellazione che ha portato alla paralisi; ma con il testo correttivo abbiamo ripristinato la situazione precedente.

In questo anno di attività della nuova legislatura che cosa è stato fatto per adeguare il corredo normativo ad una realtà ritenuta ancora più urgente e bisognosa di interventi? Abbiamo ripristinato l'Alta Velocità Genova-Milano, Milano-Verona-Venezia, in capo alle allora concessionarie; abbiamo fatto il testo correttivo nel mondo degli appalti; abbiamo reintrodotta il diritto di prelazione e migliorato le norme. Abbiamo, con provvedimento anticrisi, individuato la possibilità di nominare Commissari per accelerare o sveltire talune opere pubbliche strategiche.

Per la verità, e qui entro in polemica, il ministro competente ha già mandato l'elenco dei Commissari a palazzo Chigi e non si capisce perché questi nomi sono già lì da due mesi ma il decreto attuativo non è pronto e quindi i Commissari non ancora hanno potuto prendere possesso del loro ufficio.

In questo dibattito si inserisce, poi, a pieno titolo la riforma della Cassa Depositi e Prestiti. Consentitemi di dedicare tre minuti a questo aspetto perché io da anni sono e appaio tra i *mass media* come una delle persone più impegnate nella difesa dell'italianità del sistema bancario. Mi vanto di essere tra quelli che nel 2005 si spesero molto in Parlamento per la necessità di difendere l'italianità del sistema bancario italiano. Voglio ricordare quello che è accaduto con il fallimento delle banche americane e con la nazionalizzazione delle banche inglesi che è costata 1.200 miliardi di dollari. I Tedeschi, i Francesi, gli Spagnoli hanno dovuto tirare fuori 500 milioni di euro per tamponare le crisi delle banche. Io registro che ad oggi il governo italiano ha tirato fuori zero euro per sostenere un sistema bancario che, a mio parere, si è dimostrato il più solido d'Europa e tra i più solidi al mondo. Non faccio altro commento, ma dico solo che coloro che dalle pagine del «Corriere della Sera», di «Repubblica», del «Sole 24 Ore», ci accusavano

**... ad oggi il governo italiano
ha tirato fuori zero euro
per sostenere un sistema bancario che, si è dimostrato
il più solido d'Europa e tra i più solidi al mondo...**

di essere simile ai colleghi di «Rifondazione comunista», dovrebbero oggi fare un minimo di autocritica e riconoscere che la Banca di Italia ha avuto ragione ad imporre un modello che ha resistito in una bufera mondiale; devono riconoscere che i nostri banchieri non meritano critiche come in maniera sprovvoluta ogni tanto fa qualche ministro e devono riconoscere che il sistema bancario è un *asset* fondamentale del un Paese che rimane, per fortuna nostra, «banco-centrico» come la Germania.

Il sistema bancario ha tenuto perché non c'è piccolo e medio imprenditore che non opera o non abbia operato grazie al credito concesso dalle banche. È stata una fortuna che il lavoro svolto dalla Banca di Italia dal 1990 al 2005 ci abbia consegnato un sistema così forte. Le critiche a questi giorni sono le critiche di coloro che non sanno cosa è e come funziona una banca, non capiscono che la banca ha interesse ad investire e che se non investe è perché non ha i soldi. Perché oggi questa criticità - purtroppo pochi lo dicono - consiste nel fatto che la banca non ha i soldi perché quelli che ha prestato non le stanno ritornando indietro. L'origine di questa criticità non è nella volontà dei banchieri o dei funzionari e direttori di banca, ma nel fatto che, la banca è un negozio che tratta merce particolare - il denaro - e che lo tratta al miglior prezzo, se il denaro che ha prestato gli torna indietro!

La crisi reale di oggi sta creando disagio a tutti - operatori, commercianti, artigiani - i quali avuti i prestiti non riescono più a restituirli e la banca per reinvestire da dove prende le risorse? L'interbancarietà è bloccata. Le banche americane non hanno più risorse, quelle inglesi sono in difficoltà, quelle tedesche sono in crisi totale. Non c'è più l'intebancarietà purtroppo e non c'è più il ritorno dei capitali investiti.

In questo contesto va visto il ruolo della Cassa Depositi e Prestiti; un gigante dormiente che con la riforma fatta e voluta dal ministro Tremonti consentirà di mettere in campo un protagonista di inaudita personalità. La Cassa Depositi e Prestiti è un organismo che ha 100 miliardi di patrimonio e quando il suo amministratore delegato, Massimo Verrazzani, è venuto da noi in Commissione al Senato e gli abbiamo chiesto: «Lei che cosa amministra?», lui ha risposto: «Il patrimonio degli italiani depositato presso gli uffici postali». Gli uffici postali in Italia hanno 15 mila sportelli; l'intero sistema del credito cioè tutte le mille e più banche d'Italia hanno 35 mila sportelli. Sapete

quanti sono i libretti e i depositi presso gli uffici delle Poste? Sono 27 milioni i libretti al risparmio esistenti presso la Cassa Depositi e Prestiti e allora c'è un'intervista che il ministro Tremonti ha rilasciato al «Corriere della sera» - che condivido - in cui ha detto una cosa che mi era chiara già da diversi anni, ma naturalmente detta da lui fa riflettere: se noi sommiamo il debito pubblico italiano e il debito privato delle famiglie e delle imprese, scopriamo la verità. Che cosa vuol dire questa cosa della favola del debito pubblico, che ci viene sempre buttato addosso per dire: «Siete i peggiori d'Europa, vi dovete vergognare della vostra storia». In realtà non è così! Il debito pubblico è frutto della storia d'Italia, una storia meravigliosa. Non esiste Paese al mondo che ha fatto quello che abbiamo fatto noi dal '48 al '92. Certo, abbiamo in tutti quegli anni, per la cultura dominante dei cattolici e dei comunisti, consentito che lo Stato fosse sempre più protagonista e si accollasse sempre più funzioni: la gratuità dei mezzi pubblici era un modo per sentirsi progressisti, la gratuità dei treni, dei servizi pubblici locali, quali acqua, gas; quando c'era un'azienda in crisi, il segretario della Democrazia Cristiana o del Partito Comunista facevano un corteo e facevano in modo che l'IRI si accollasse quell'azienda. E così siamo arrivati all'assurdo che i panettoni venivano prodotti dallo Stato, perché l'Alemagna apparteneva all'IRI, per cui questo Paese ha prodotto questo debito pubblico, ma con il consenso di tutti. Io, che sono da 23 anni in Parlamento, non ho mai sentito dire da nessuno: «Io non sono d'accordo che lo Stato intervenga». Per cui questa storia ci appartiene ed eravamo tutti consapevoli che le cose funzionavano così. Però è successo che mentre da una parte abbiamo accumulato questo debito, dall'altra abbiamo arricchito le famiglie, in modo che ancora oggi, nel 2009 devastato dalla crisi mondiale, l'Italia è il Paese al mondo che conserva la più elevata capacità di risparmio: 27 milioni di libretti presso gli uffici postali e una quantità di risparmio privato che viene gestito dalla banche. Tutto questo è sorprendente. Allora ha ragione Tremonti. Andate a leggere la relazione fatta da Domenico Siniscalco, ministro del Tesoro nel 2006 e scoprirete che il ministro del Tesoro già allora sostenne che, confrontando il patrimonio dello stato italiano con quello dell'Inghilterra, Germania, Francia lo *stock* patrimoniale più importante più robusto ce l'ha l'Italia. Nel 1992 Carlo Azeglio Ciampi, credendo di far bene, bruciò 50 milioni di riserve auree per



difendere la parte della lira bombardata dalle speculazioni americane, tedesche, inglesi. Il governatore che succedette a Ciampi, Antonio Fazio, non solo ha ricostituito quelle riserve ma oggi lo Stato italiano è quarto al mondo, dopo Stati Uniti, Inghilterra e Canada, come quantità di riserve auree depositate.

Se noi facciamo la somma algebrica del patrimonio dello Stato, delle famiglie, delle imprese e del debito pubblico, scopriamo quello che appunto in tre righe dice Tremonti: che noi siamo in una condizione migliore degli altri Paesi d'Europa. Allora dobbiamo partire da qui, dalla conoscenza di che cosa è il sistema Italia, perché il nostro Paese è fuor di dubbio un Paese diverso dagli altri. La nostra diversità consiste proprio nel debito pubblico, nel risparmio privato elevato, nelle piccole e medie imprese, in un sistema bancario fortissimo, unitamente alla Cassa Depositi e Prestiti. La Cassa Depositi e Prestiti è una potenzialità perché può fare quello che nessuna banca ha fatto finora: erogare prestiti e finanziamenti fino a 30, 40 e forse 50 anni. In cosa è consistito la riforma che abbiamo approvato? Fino a ieri la Cassa Depositi e Prestiti ha svolto la funzione di dare finanziamenti ai Comuni, alle Regioni e alle Province. I Comuni volevano fare una strada che costava 10 milioni? Ipotecavano e cedevano alla Cassa il cespito delegato, cioè le future tasse che avrebbe incassato negli anni a venire, e la Cassa erogava finanziamento a tassi molto, molto competitivi. Oggi il Governo ha detto: continuare nella gestione ordinaria, sviluppando anche una linea di lavoro alternativa, finanziando cioè anche progetti privati purché ci sia remuneratività e quindi una redditività certa.

È inutile che stiamo sul muro del pianto come fanno molti chiedendo soldi al Governo. Il Governo deve rispettare i parametri di Maastricht, altrimenti dovremmo far tornare al governo il nostro Paolo Cirino Pomicino che aveva una fantasia e creatività inaudite. Facemmo dei provvedimenti che non hanno la copertura finanziaria, ma noi dobbiamo rispettare i parametri di Maastricht e quindi dobbiamo praticare una politica di rigore, ma non abbiamo le risorse aggiuntive che ci servono per recuperare il *gap* infrastrutturale, quindi questo muro del pianto è inutile.

Noi sfidiamo gli imprenditori su un'altra linea. Le risorse pubbliche che ci sono dobbiamo metterle a disposizione, ma puntiamo a che le risorse private siano mobilitate e per questo occorrono norme chiare, certezze delle procedure e uno Stato che faccia lo

Stato. In questo senso che assume importanza il Codice degli appalti, nella sua ultimissima edizione, proprio perché ipotizza dal 2002, insieme alle tradizionali procedure, la possibilità che, in assenza di uno strumento pianificatorio di Comune, Provincia o Regione, e in assenza dell'inserimento di un'opera pubblica in un piano triennale di bilancio, il privato possa ugualmente fare una proposta e diventare promotore di parcheggi, strade, porticcioli, metropolitane e il Comune è obbligato a rispondere.

In questo senso noi vorremo che nascesse nel nostro Paese una cultura imprenditoriale che non si limita alle piccole e medie imprese improntare ad una cultura di tipo tradizionalista; noi diciamo invece che nel futuro devono nascere imprenditori che immaginano di trarre giusti proventi, non tanto dalla realizzazione dell'opera pubblica, ma dalla gestione di essa. Ovvero imprenditori che progettano, costruiscono e gestiscono, traendo i guadagni necessari per sostenere un vero piano d'impresa. Per questo non c'è cultura diffusa che vede operatori nelle condizioni di attrezzarsi giuridicamente e tecnicamente per affacciarsi a queste imprese. Le banche e la pubblica amministrazione, specie al Nord, questa trasformazione la stanno facendo e stanno dando i loro frutti: Unicredito e Banca Intesa hanno assunto ingegneri economisti in grado di rispondere a queste sollecitazioni.

La scelta di campo che noi facciamo è quella che punta molto sul coinvolgimento dei capitali privati dando garanzia e certezza al privato. Bisogna operare immaginando di introdurre logiche di silenzio-assenso e di organizzare una tempistica in modo che la pubblica amministrazione reagisca avendo come riferimento punti fermi più precisi. Se questo è vero è una scelta di tipo culturale che in buona sostanza si può così riassumere: tutte le opere pubbliche suscettibili di produrre reddito devono essere costruite da un partenariato pubblico privato o direttamente dai privati. Noi abbiamo fatto nel 2002 una modifica della legge molto importante, abbiamo consentito che il *partner* tecnologico - l'impresa - e il *partner* finanziario - la banca - dopo aver fatto l'opera possano dividere le loro strade. E abbiamo previsto che se un'opera costa molto e ha una bassa redditività la si può comunque ammortizzare, invece che in 10-20-30 anni, in 50 anni. La logica del ponte sullo stretto di Messina era questa, dove l'ammortamento avviene su una concessione che vale 50+50 anni.

Quello che manca nel Codice sono due aspetti che

... Le risorse pubbliche che ci sono dobbiamo metterle a disposizione, ma puntiamo a che le risorse private siano mobilitate e per questo occorrono norme chiare, certezze delle procedure e uno Stato che faccia lo Stato. ...

ora discutiamo. È una idea che ho maturato lavorando nel ministero dell'Ambiente, dove c'è una divisione - quella del suolo - che ha richieste di intervento in tutta Italia: le richieste da parte dei Comuni per frane o cedimenti sono tante che non si riesce a soddisfarle tutto. L'idea dell'intervento la si può così schematizzare: io, Stato, ho necessità di sistemare una frana che ha rovinato il territorio e non ho i soldi pubblici; posso però far fare l'intervento al privato ma non gli dò da gestire quella collina franata, bensì un altro bene dello Stato che è in grado, se governato, e gestito di produrre reddito.

L'altro concetto che cattura il valore immobiliare è più difficile a normare. «Cattura del valore immobiliare» vuol dire che io Comune, io Regione, io Stato decido di fare un casello autostradale. È ovvio che i proprietari dei terreni circostanti il casello trarranno un beneficio, un *surplus* finanziario da quella scelta. L'amministratore delegato del Gruppo FS, Mauro Moretti, spesso ricorda che in America del Sud, non hanno guadagnato gli imprenditori che hanno realizzato la ferrovia che collega l'Ovest con l'Est, ma i proprietari dei terreni all'interno dei quali passava la ferrovia. Grosso modo dovremo mutuare un po' il concetto della legge italiana in modo di fare cose simili. Stiamo studiando l'applicazione più sofisticata perché abbiamo enormi quantità di risorse private che possiamo drenare nella scarsa disponibilità di risorse pubbliche e non possiamo sfondare il bilancio. Anzi il ministro Tremonti fa il «super rigorista» e non apre la borsa anche se tutti i Paesi d'Europa hanno consentito deroghe.

L'altra questione su cui dobbiamo interrogarci è la politica tariffaria. Se questo Paese scommette sul capitale privato, non può non affrontare questo problema; mi limito a denunciare un'anomalia che è grossa come un grattacielo. A livello di settore energetico noi abbiamo tariffe adeguate tanto è vero che ENEL ed ENI hanno bilanci stratosferici, guadagnano 3-4 miliardi all'anno e siamo tutti contenti perché il ministero dell'Economia incassa risorse. Mi chiedono perché nel settore energetico in Italia si è consolidata l'idea che le tariffe devono essere adeguate e per altri servizi no, come nel settore aeroportuale, per cui continuiamo a pagare delle tasse irrisorie rispetto a quelle che praticano i francesi. La riflessione è che per fare opere pubbliche dobbiamo adeguare le tariffe

altrimenti dobbiamo essere coerenti facendo una scelta culturale. Altro punto: l'economia dei Commissari. Guardiamo ad esempio quanto è avvenuto per il Passante di Mestre. Secondo me, i Commissari dobbiamo nominarli al più presto e dotarli di poteri ancora più stringenti, per fare in modo che possano operare con capacità decisionali.

La deroga al patto di stabilità, secondo me, dovrebbe essere introdotta, non è possibile che vi siano Comuni che hanno risorse, ma non posso utilizzare le risorse che hanno. Poi Verrazzano ci dice che nei cassetti del suo istituto ha trovato questa anomalia assurda: la Cassa Depositi e Prestiti nel passato ha deliberato mutui per miliardi di euro che non sono utilizzati dai vari interlocutori un po' perché non erano pronti i progetti, un po' perché nel frattempo gli enti locali hanno cambiato idea e non si può convertire il finanziamento e trasferirlo su un altro progetto. Intanto rimangono nel cassetto miliardi di denaro già disponibili presso la Cassa Depositi e Prestiti. La mia opinione è che dovremmo immaginare una struttura - non so se il ministero sarà in grado di farlo - che sia in grado di monitorare. In Italia dopo che il CIPE ha deliberato, nessuno verifica i tempi per rendere la delibera operativa e nessuno sottolinea che la Corte dei Conti ha impiegato tre mesi per registrare una delibera camerale fatta da 12 ministri.

Per tutte le cose che ho detto ribadisco che sono in sintonia con il Governo per ritrovare una politica anticiclica. Il settore che può dare il maggiore aiuto è proprio il comparto delle opere pubbliche, cercando di capire quali sono i canali ostruiti, le lungaggini che permangono nonostante la «Legge Obiettivo», la «Riforma Merloni» e la legge anticrisi, il «Codice degli appalti». Abbiamo fatto leggi che secondo me sono buone e nonostante questo ci deve essere un motivo per il quale si rifugge in prassi consolidate. Occorre un'indagine per capire meglio perché queste lungaggini che rimangono la mancanza di tempestività. Questo farebbe bene al sistema nella logica di conferma dell'intenzione di modernizzare il nostro Paese e di affrontare la crisi fornendo un contributo importante al comparto delle opere pubbliche. Ci siamo visti oggi; vediamo se riusciamo a guardare avanti ad individuare le cose che necessitano per rilanciare le opere pubbliche e quindi dare un contributo alla modernizzazione del sistema Italia. ■

Rocco Giordano

Università degli Studi di Salerno

IL TEMA DELLE INFRASTRUTTURE negli ultimi tempi è al centro del dibattito politico e tecnico. Le analisi e le valutazioni sono una sorta di «trascinamento» nel tempo di opere programmate e avviate, di opere progettate e mai realizzate, di opere avviate che soffrono di notevoli ritardi rispetto ai tempi «normali» di realizzazione. Questo quadro di insieme diventa sempre più «sfuocato» in un contesto economico caratterizzato da una bassa crescita del paese che ormai è a valenza strutturale per effetto di:

- una ridotta dimensione delle imprese;
- il permanere di una antica specializzazione produttiva;
- gli squilibri nella finanza pubblica;
- una bassa produttività sia nel settore privato che in quello pubblico.

La bassa produzione del sistema fa passare in secondo ordine il tema della mobilità, trascurando il concetto, o ponendo in una posizione marginale rispetto alle scelte effettuate, il trasporto e la logistica.

Il problema che si pone sempre più con forza, ai fini della efficienza dei settori produttivi e dei servizi, basata sul concetto quanto produrre, come produrre, cosa produrre e come raggiungere in maniera efficiente i mercati ed i clienti.

L'efficienza logistica diventa in questo caso leva competitiva, se sono virtuosi i rapporti tempo/qualità/prezzo dei servizi di trasporto.

Un altro punto, che da tempo poniamo all'attenzione dei decisori politici, ma anche alla base delle analisi e valutazioni delle reti e dei sistemi di mobilità, è il «finalismo economico dei trasporti».

Il movimento di persone e merci viene richiesto in maniera sempre più differenziata e personalizzata, e non più per soddisfare bisogni, ma quale elemento di formazione di utilità (finalismo economico).

Diminuiscono le quantità di merci per viaggio, aumenta il numero di viaggi, sia di passeggeri che di merci. Non è più rilevante la distanza, ma il tempo degli spostamenti.

L'ottimizzazione dei servizi (tempi e costi) richiede una catena delle informazioni a maglie strette. Le valutazioni che mancano per riposizionare le scelte nel settore delle infrastrutture sono fondamentali:

- le risorse finanziarie drenate dal trasporto stradale (6% del PIL) sono proporzionate alle esternalità negative;

- l'efficienza di sistema dipende in maniera sempre più evidente dalla possibilità di utilizzare opzioni alternative alla strada che attualmente sono molto carenti.

Quelle che oggi vengono registrate come esternalità sono di fatto maggiori costi per servizi di trasporto dovuti alla mancanza di alternative competitive al trasporto stradale.

Gli anelli che mancano anche sul piano scientifico, che sempre più spesso assumono posizioni «protettive» rispetto al decisore politico, sono:

- la protezione legislativa dell'offerta (condizioni di monopolio) è stata adottata sotto varie forme;
- la spinta alla *deregulation* a livello europeo è stata importata in Italia trasferendo le esperienze del mondo anglosassone su un impianto normativo non adeguato e questo ha avuto come effetto che si è prodotto un ampio dibattito ma con scarse applicazioni.

Il punto è che l'impianto legislativo italiano è a maglie molto larghe rispetto a quello anglosassone, determinando molto spesso interferenze e applicazioni delle norme a «misura» delle finalità.

A questo si aggiunge che la politica fiscale è stata adottata secondo il principio della capacità a pagare ed è servita a reperire risorse, non per il finanziamento delle infrastrutture, ma prevalentemente a sostegno dell'esercizio dei servizi, impoverendo il Paese sul piano degli investimenti e appesantendo la gestione delle aziende e delle imprese.

I risultati che registriamo sono costi operativi e sociali elevatissimi e distorsioni di sistema di difficile correzione, con l'effetto di una produttività economica di sistema sostanzialmente orientata ad un *trend* sempre più decrescente (la velocità commerciale dei veicoli si abbassa sempre di più ed aumenta il costo orario dei viaggi).

Sul piano scientifico i temi di politica dei trasporti vengono affrontati su base concettuale solo teorica, con scarsa capacità applicativa.

L'analisi operata si ritaglia uno spazio tra due concezioni prevalenti e contrapposte:

1. Le infrastrutture ci sono. È compito dei governi e del *management* saperle usare al meglio. lo sforzo è indirizzato alla ricerca di un efficace sistema dei prezzi per la ricerca di un equilibrio tra domanda ed offerta. In questa logica il tema delle infrastrutture scompare, quello della mobilità si scolora, rimane centrale il ruolo del tra-

... Il movimento di persone e merci viene richiesto in maniera sempre più differenziata e personalizzata, e non più per soddisfare bisogni, ma quale elemento di formazione di utilità (finalismo economico)...

sporto su gomma e la sua tassazione (*pricing*). Quello del *pricing* negli anni passati è stato utilizzato come elemento strumentale per creare condizioni di equilibrio tra domanda ed offerta, sostituendo in questo modo le necessità di realizzare infrastrutture con una politica, e di utilizzare quella esistente attraverso una politica dei prezzi, tariffe per determinare una limitazione della domanda.

2. Una seconda corrente di pensiero rifiuta aprioristicamente che il prelievo di risorse da un settore - mondo dei trasporti - ad un altro sia un approccio percorribile: ad esempio che una parte del 6% del PIL, che è il prelievo fiscale dal settore del trasporto su gomma, sia direttamente finalizzato alla realizzazione delle infrastrutture.

In questo perimetro definito dalle tesi contrapposte sulle politiche infrastrutturali si è sviluppata una analisi laica dei rapporti di medio-lungo termine tra dimensione della mobilità e crescita dei sistemi eco-

nomici macro territoriali, considerando l'accessibilità e la connettività delle reti i punti centrali delle valutazioni che abbiamo più volte richiamato e da sempre sono diventati temi urgenti da affrontare.

Il punto cruciale sono i nodi urbani o quelle che noi abbiamo definito le piattaforme della mobilità urbana. Il peso degli scambi in ambito metropolitano entro un raggio di 50 km su rete autostradale è elemento chiave per definire le prime priorità.

L'appesantimento che troviamo nello spostamento delle persone e delle merci man mano che ci avviciniamo alle città italiane di medio-grandi dimensioni è la testimonianza che il sistema infrastrutturale non presenta una rete con livelli di servizio gerarchizzati.

O meglio: a fronte di una rete autostradale ritroviamo all'interno una rete scarsamente connessa, un territorio difficilmente accessibile, con una caduta «verticale» della velocità commerciale, aumento di congestione e dei livelli di insicurezza.



IL SISTEMA AUTOSTRADALE IN CONCESSIONE RESTA ELEMENTO PORTANTE¹

Attualmente le 24 Società titolari di una concessione per la costruzione e l'esercizio di autostrade o trafori autostradali a pedaggio gestiscono un sistema che costituisce il 3% della rete stradale primaria italiana e sostiene circa il 25% della mobilità nazionale con oltre 83 miliardi di veicoli/km percorsi nel 2008 (di cui il 24% costituito da traffico pesante).

Ma oltre a garantire la comunicazione su percorrenze medio-lunghe, il sistema soddisfa sempre più i

traffici a breve raggio, venendo usato in alternativa alla viabilità ordinaria:

- il percorso medio è stato di 80,1 Km (75 Km per i veicoli leggeri e 99,7 Km per i pesanti),
- il 48,1% dei traffici pesanti avviene su tragitti inferiori ai 50 Km,
- circa 1/4 dei viaggi non supera i 25 Km,
- gli spostamenti oltre i 300 Km rappresentano poco più del 6% del totale «pesante».

LE INFRASTRUTTURE COME SISTEMA

La relazione delle infrastrutture con la crescita economica non è determinata dalla valutazione quantitativa del numero di porti, aeroporti o dai chilometri di strade rispetto alla superficie o alla popolazione di un territorio; ma dalla capacità di queste infrastrutture di fare sistema per offrire un livello di servizi adeguato. In questa logica, le infrastrutture diventano beni pubblici competitivi - capitali delle reti e la

accessibilità e la connettività di rete sono elementi centrali per la competitività del sistema territoriale di riferimento e per il riposizionamento geo-economico e geo-politico.

Le stime che abbiamo operato sono che un miglioramento dell'accessibilità del 10% porterebbe, nel giro di un quinquennio, a una crescita di prodotto per occupato tra il 2% e il 3%.

¹ Fonte: Dati AISCAT al 2007.

Tabella 1. Lombardia. Indicatori e valutazioni per i diversi scenari

SCENARIO	VEIC. MERCI		VEIC. PAX		VEL. MEDIA	CRITICITÀ
	X KM	X H	X KM	X H		
Attuale	7.653.770	130.338	21.495.203	418.293	58,72	0,24
A	9.708.236	247.388	28.302.394	885.883	39,24	0,31
B	11.321.737	208.212	35.135.833	664.794	54,38	0,22
C1	12.194.809	210.252	38.384.285	679.712	58,00	0,24
C2	12.279.838	204.646	39.526.793	644.956	60,01	0,23

Confronto Scenario A/Scenario B

VARIAZIONE	VEIC. MERCI		VEIC. PAX		VEL. MEDIA	CRITICITÀ
	X KM	X H	X KM	X H		
val. ass.	1.613.501	-39.177	6.833.439	-221.089	15,13	-0,09
%	16,62%	-15,84%	24,14%	-24,96%	38,56%	-28,43%

L'OBIETTIVO POSTO

Il punto centrale del nostro ragionamento non è di tipo quantitativo, ma qualitativo e passa attraverso analisi e valutazioni per definire priorità di sistema, stima dei costi, utilità economica e sociale delle opere, rapporto capitale pubblico/privato.

Non basta sottolineare che vi sono 60 progetti infrastrutturali avanzati da soggetti privati che si sono «imbrigliati» nelle maglie della burocrazia e nella inefficienza della pubblica amministrazione. Quello che ancora va denunciato è che abbiamo troppe norme, eccessiva burocrazia, scarsa capacità di pianificazione, progettazione e strumenti finanziari degli enti locali adeguati alle necessità sempre più evidenti che scaturiscono da una scarsa infrastrutturazione del Paese. Il groviglio di norme determina infatti ritardi ed *escamotage* che ritardano e appesantiscono i costi delle opere.

L'aggravamento di queste analisi è che dobbiamo registrare che le risorse per infrastrutture per il 50% circa sono finalizzate a nuove opere, l'altra metà alla manutenzione di un sistema infrastrutturale antiquato e di scarsa capacità.

I conti che dobbiamo fare e che dovremmo monitorare nel tempo sono i maggiori costi per congestione, insicurezza e ambiente in Italia che ammontano a 100 miliardi di euro all'anno, di cui:

- 40 miliardi per trasporto merci e logistica
- 20 miliardi solo in 10 grandi aree urbane
- 40 miliardi nel resto del paese.

L'aspetto paradossale è che gli investimenti in infrastrutture richiedono 200 miliardi di euro!

Un altro punto è che ci sono troppi centri decisionali. Il moltiplicarsi dei centri decisionali a livello istituzionale, come conseguenza della riforma del titolo V della costituzione - che ha posto le grandi reti di trasporto e di navigazione, porti ed aeroporti civili, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale di energia fra le materie soggette a legislazione concorrente - ha portato ad acuire ulteriormente le difficoltà di realizzazione delle infrastrutture e degli investimenti programmati.

L'aiscat negli studi condotti nel 2008 ha affrontato proprio il tema del «Capitalismo delle reti» e delle

Piattaforme territoriali. Un caso di studio che abbiamo analizzato nel dettaglio è quello della Regione Lombardia (**Tabella 1**). La Lombardia con le direttrici longitudinali e trasversali per i traffici internazionali Nord-Sud ed Est-Ovest assolve una funzione cerniera che impatta su una varietà di sistemi locali. La mobilità è data fondamentalmente da:

- pendolarità quotidiana per studio e lavoro,
- movimenti di consumo verso grandi attrattori tradizionali e nuove centralità,
- flussi di merci in transito,
- flussi di merci destinate al mercato locale.

Rispetto ad una situazione di mobilità che va sempre più aggravandosi abbiamo operato alcune valutazioni di scenari e precisamente:

Scenario A (2015). Assenza di interventi a medio termine.

Scenario B (2015). Interventi definiti e «certi» a scala nazionale e regionale.

Scenario C1 (2020). Assenza di interventi rispetto alla rete definita nello scenario B.

Scenario C2 (2020). Progetti di sviluppo e di integrazione della rete.

Gli indicatori che abbiamo utilizzato sono:

Indicatori per le analisi

- zonizzazione dell'area di studio (371 zone);
- schematizzazione della rete di trasporto di interesse (grafo) (10.156 archi e 4.728 nodi) con le caratteristiche fisiche e funzionali;
- domanda di trasporto passeggeri e merci;
- modello di assegnazione della domanda alla rete.

Indicatori per le valutazioni

- veicoli/ora: misura il tempo di tutti i veicoli in rete;
- veicoli/km: misura la distanza complessiva di tutti i veicoli che si spostano sulla rete;
- velocità media;
- criticità della rete: rapporto tra flussi transitanti sulla rete e la capacità sulla rete-indicatori di deflusso.

... La realizzazione di un sistema infrastrutturale migliora le accessibilità del territorio e le connessioni delle reti, determinando anche un aumento dei flussi che impattano sui costi sociali...

LE VALUTAZIONI PER I DIVERSI SCENARI

Per gli indicatori di traffico si ha che:

- ad un incremento della offerta stradale nello Scenario B corrisponde un incremento di veicoli/km (+16,6%);
- si determinano percorsi alternativi più lunghi, ma meno congestionati con minori tempi di percorrenza (veicoli/ora -15,8%);
- si ottiene un incremento significativo della velocità media (+38,6%) rispetto alla situazione senza interventi, allineata alla velocità nella situazione attuale.

In ordine alla valorizzazione economica degli interventi si ha che il risparmio di tempo in relazione alla realizzazione delle opere è stato quantificato con-

siderando il valore del tempo funzione del reddito economico medio degli utenti utilizzando questi parametri:

- il valore del tempo di una persona che si trova a bordo di un veicolo pesante è stato quantificato in € 22,44 all'ora;
- il valore del tempo dell'occupante medio di un veicolo leggero è di € 17,55 all'ora.

La valorizzazione dei costi sociali nei diversi scenari è che i costi sociali sono stati calcolati utilizzando metodologie di quantificazione consolidate per:

- incidentalità;
- rumore;
- inquinamento atmosferico.

RISULTATI

Scenario A

- il valore del maggior tempo è di 11.642 milioni di euro/anno.

Scenario B

- il valore del tempo anche per un aumento dei veicoli/km rispetto allo Scenario A è di 2.554 milioni di euro/anno.

Tabella 2. Costi esterni (mln euro/anno)

SCENARIO	INCIDENTI	RUMORE	INQUINAMENTO
A	806	297	1.611
B	979	352	1.897

INFRASTRUTTURE - POLITICHE TERRITORIALI - AMBIENTE - SICUREZZA

La realizzazione di un sistema infrastrutturale migliora le accessibilità del territorio e le connessioni delle reti, determinando anche un aumento dei flussi che impattano sui costi sociali. Alle politiche infrastrutturali occorre accompagnare pertanto politiche territoriali ed ambientali e di prevenzione della incidentalità.

È necessario che la rete portante del sistema infrastrutturale, data dalla rete autostradale e grandi assi della rete statale, la rete alta velocità, i sistemi portanti di Milano e Roma, così come alcuni porti di ri-

levanza continentale siano supportati da una rete e nodi di secondo livello, capaci di definire eguali possibilità/opportunità di mobilità alle diverse parti del territorio. In questo quadro di definizione da attivare attraverso logiche di sistema vanno individuate scelte infrastrutturali e piani finanziari nella logica del PPP (Partenariato Pubblico Privato) oltre che sostenibile sul piano tecnico-amministrativo siano improntate logiche di gestione capaci di sostenere piani finanziari di medio-lungo termine. ■

Gioacchino Albanese

Amministratore delegato IRI Autostrade spa

LA RIVOLUZIONE DELLO SCHEMA degli interventi mi mette in una condizione un po' diversa da quella che avevo immaginato. Il mio compito inizialmente doveva essere quello di presiedere la sessione per il programma e le priorità per adeguare il sistema infrastrutturale del Paese. Cercherò quindi di adattarmi, chiedendo scusa se non ho una relazione pronta e cercherò di adattare quelle che dovevano essere le mie osservazioni per la sessione specifica.

Lo scopo che volevo dare all'organizzazione della sessione era quello di interrogarsi sia sull'esperienza fatta, sia sulle possibilità/opportunità di avviare un circolo virtuoso e strutturato per le infrastrutture del nostro Paese. Interrogarci, cioè, sia sull'esperienza che è stata fino ad ora compiuta, sia su quello che si può fare per il futuro e comincerò subito con due osservazioni sull'intervento del senatore Grillo.

Secondo me è giusto dire che si è fatto molto, nel senso che si è costruito un meccanismo. Ma alle citazioni di Grillo della «Legge obiettivo», le leggi delegate e il nuovo Codice degli appalti, aggiungerei il piano delle infrastrutture strategiche che è nato dal dicembre 2001 e si è sviluppato con l'allegato alle infrastrutture del DPEF che è stato un esempio molto intelligente e fatto molto bene di programmazione di quello che si voleva fare e di quello che è stato fatto in questo campo.

La seconda osservazione è quella dei risultati che Grillo ha anticipato con un *excursus* sugli esiti di quell'attività. Dico subito quel che penso: i risultati sono stati minori rispetto alle aspettative ambiziose, poiché i risultati erano ambiziosi ed era inevitabile che lo fossero, sia perché quando si pongono degli obiettivi è giusto che a questi poi ci si adatti secondo le circostanze, sia perché sono intervenuti dei fatti che Grillo ci ha ricordato: due anni di interruzione di un certo processo dovuto al cambiamento di gestione, con una politica del governo e del ministro Di Pietro che non sono state egregie, come le cancellazioni dell'Alta Velocità e delle concessioni autostradali, alle quali aggiungerei anche l'esperienza del ministro dell'Ambiente, Alfonso Pecoraro Scanio, che forse è stata più distruttiva delle distruzioni che ha tentato Di Pietro.

Noi ora ci troviamo, quindi, in questa situazione con dei risultati minori rispetto alle aspettative. Ma secondo me questo era scontato e comunque a questo meccanismo che era stato messo in piedi occorreva, in termini automobilistici, fare un tagliando già due anni fa. Quel tagliando si deve farlo oggi, tenendo conto che ci sono state delle operazioni di disturbo, che hanno modificato il tutto.

La prima è quella delle risorse: era stato delineato un quadro di risorse, pensando di poter utilizzare risorse pubbliche, private, della comunità Europea. Alcune cose non hanno funzionato e le risorse pubbliche non credo siano quelle che ci aspettavamo. Qui c'è l'ingegner Incalza che ha tutti i risultati. Non so se le risorse europee sono state quelle che ci aspettavamo, non so se sul piano delle risorse private era quello che ci aspettavamo, ma penso di no.

È giusto osservare come fa Grillo che sul piano delle risorse pubbliche ci sono dei limiti e che questi limiti non si possono superare, ma secondo me ci sono difficoltà analoghe per le risorse europee per cui il vero discorso resta quello delle risorse private. In altre parole, se questo meccanismo deve funzionare con obiettivi ambiziosi come quelli che avevamo all'inizio, lo sforzo grosso va fatto in direzione delle risorse private.

Ora per quanto riguarda le risorse private esistono due problemi: ci sono alcune risorse mobilitabili attraverso enti pubblici o parapubblici, tipo la Cassa Depositi e Prestiti. È giusto quello che dice Grillo, ma io vorrei ricordare che questo è stato detto già all'epoca di Siniscalchi, che che si è tracciato il quadro delle infrastrutture attraverso il DPEF, ma poi si è fatto poco perché mancano le risorse. La Cassa Depositi e Prestiti non ha agito come ci si aspettava. Ora si dice che adesso agirà in modo diverso io me lo auguro perché esiste una forte potenzialità nella Cassa Depositi e Prestiti. Ma resta il problema delle risorse private e questa era una delle osservazioni che come Club Leonardo avevano posto sin dall'inizio, anche perché l'apporto di risorse private garantisce anche una certa efficacia della gestione. Noi a quel tempo avevamo detto che era opportuno puntare sul privato, sia per avere risorse, sia per avere la garanzia di una certa efficienza. Anche qui c'è stato un esempio distruttivo della gestione Di Pietro ed è la modifica delle tariffe autostradali che ha vanificato la possibilità di una gestione economica.

Grillo diceva che i capitali privati devono essere puntati laddove c'è una redditività di gestione. Il problema è che la riforma Di Pietro ha tagliato a zero la redditività di gestione. A questo punto questo non può essere più un'attività svolta da un privato. Allora mi domando se su questo piano si stia cambiando e se si sta cambiando occorre farlo abbastanza in fretta. Fino a quando non ci sarà la possibilità di considerare le concessioni come attività economica chiaramente i privati non avranno nessun interesse ad investire. L'unico capitale privato su cui si può puntare è quello delle banche della Cassa Depositi e Prestiti.

...quello che oggi serve è una struttura di monitoraggio, che analizzi ogni provvedimento per individuare cosa è successo e cosa è mancato: se c'è stato un problema di risorse o di insufficienza delle procedure amministrative. ...

Questo per quanto riguarda le risorse. Il secondo problema che pongo sono i tempi di realizzazione.

Io sono amministratore delegato di una società che ha presentato un progetto nel 2003 e che ora, nel 2009, sta ripresentando un progetto per la valutazione dell'impatto ambientale. Sono passati sei anni e dobbiamo ricominciare con la valutazione dell'impatto ambientale su centinaia di km, dopo che abbiamo presentato una variante di 20 km a suo tempo richiesta dal governo nella gestione Di Pietro. Ma la valutazione dell'impatto ambientale non va fatta solo sui 20 km di variante, bensì su tutto il percorso, reimpegnando l'amministrazione dello Stato e la società, richiedendo di nuovo a centinaia di Comuni e di Province, dove le gestioni sono cambiate, di intervenire a cinque anni di distanza.

Sono passati sei anni e siamo ancora all'inizio, alla valutazione dell'impatto ambientale dove saremmo stati cinque anni fa. Mi chiedo se qualcosa non debba essere valutato e cambiato. Io credo però - e dissento da Grillo e glielo ho detto anche nei giorni scorsi - che certamente i cambiamenti normativi sono importanti e che quindi qualcosa si può fare attraverso cambiamento di norma, ma credo che soprattutto bisogna cambiare qualcosa nel rapporto tra imprese e Stato, tra concedente e concessionario. Avete letto tutti sul «Corriere della Sera» la storia di non so quante cose sono state fatte a metà, lo studio della Corte dei Conti su non so quanti sono i progetti che non sono andati avanti. Grillo ha ricordato che alla Cassa Depositi e Prestiti c'è un miliardo di mutui contratti che tra l'altro figurano nel debito di Maastricht. Ecco, queste sono cose che poi in realtà sono diverse da progetto a progetto, per cui non so se si può risolvere il problema attraverso una generale riforma della normativa. Ne abbiamo fatte tante di riforme in questi anni - Grillo ha ricordato il Codice De Lisi - e poi ogni volta siamo tornati in situazioni difficili.

Probabilmente è quello che oggi serve - ed è anche lo scopo di questa riunione - è di proporre una struttura di monitoraggio, che analizzi ogni provvedimento per individuare cosa è successo e cosa è mancato: se c'è stato un problema di risorse o di insufficienza delle procedure amministrative.

Per esempio il problema della registrazione: all'ANAS arriva una delibera CIPE, poi c'è un tempo medio di registrazione alla Corte dei Conti di 90 giorni. Ora io mi domando perché c'è un tempo medio di registrazione alla Corte dei Conti di 90 giorni, quando la Corte Suprema degli Stati Uniti decide in 24-48 ore? Quando ci sono i computer, la telematica le attrezzature? Può darsi che ci siano

delle delibere che richiedono 90 giorni, ma qualcosa si può fare anche in 24-48 ore. E questo anche in caso di provvedimenti congiunturali, che bisogna realizzare per l'occupazione, ma che devono restare fermi 90 giorni - per prassi o per normativa non si sa - presso la Corte dei Conti.

Grillo propone un'indagine conoscitiva e per me l'indagine conoscitiva va bene, ma fermarsi ad un'indagine conoscitiva al Senato non porta a molto. Occorre o presso il ministero delle Infrastrutture, o presso il Parlamento o - come noi proponiamo - avvalendosi delle università, una struttura dove ci sia la possibilità di monitorare che cosa stia succedendo ad ognuno di questi investimenti dal momento della proposta a quello della verifica, al momento dell'approvazione da parte del CIPE, della realizzazione. Tale monitoraggio, secondo me, deve riguardare anche il discorso - cento volte sottolineato ma mai portato avanti con coerenza - delle priorità. Ogni progetto è diverso dall'altro e quindi va esaminato nei suoi ritardi e nelle sue procedure, ma anche per la sua importanza strategica per il Paese. Il discorso delle priorità era nato con l'intenzione di individuare un certo numero - possibilmente ristretto, ma poi si è allargato - di grandi progetti strategicamente rilevanti per il Paese, per i quali si decideva di prendere delle strade agevolate, per farli andare avanti di gran fretta.

L'altro giorno si è proposto di cancellare l'articolo della Costituzione sulle competenze regionali ovvero lo si adatti in maniera da riportare almeno i grandi progetti strategici ad una competenza centralizzata. Io non so se questa è lo strada. Bisogna che si faccia la differenza tra cose che sono veramente importanti e cose che non lo sono. L'altro giorno il presidente Berlusconi, a proposito della vicenda siciliana, diceva che bisognava fare la differenza tra i contributi forestali ed i progetti infrastrutturali. A questo si deve ritornare. Quando si parla di infrastrutture strategiche, non possiamo avere allo stesso livello i contributi forestali e le infrastrutture strategiche per il Paese. Questo secondo me è uno sforzo che va fatto. Io non so se quali sono le risposte mi auguro che da questo confronto che noi abbiamo avviato oggi vengono fuori dalle indicazioni che possano poi essere parte dell'indagine conoscitiva che ha annunciato Grillo, ma mi auguro soprattutto che a livello di strutture dello Stato - Corte dei Conti, Consiglio di Stato, gli Enti locali, le Regioni ecc. - si individuino i modi in cui le cose che sono veramente strategiche siano prese in considerazione in modo particolare ossia in modo adeguato alla loro importanza per la politica del Paese. ■

Mario Sebastiani

Ordinario di Economia Politica dell'Università di Roma «Tor Vergata»

LA PRESENTAZIONE DEL CONVEGNO opportunamente richiama la centralità delle regole - la certezza delle regole - come condizione fondamentale per lo sviluppo delle infrastrutture e per la partecipazione del capitale privato.

Più che altri campi di attività, i servizi infrastrutturali sono vincolati dalle scelte di politica industriale: programmazione infrastrutturale e modelli di finanziamento e di gestione, concorrenza, sistemi concessori, regolazione tariffaria, servizio universale, assetti istituzionali.

La possibilità di attrarre capitali privati a lungo termine nella costruzione e nella gestione delle infrastrutture riposa dunque su scelte pubbliche che:

- richiedono di essere annunciate con largo anticipo, che siano stabili e credibili, quanto più possibile snelle, flessibili al mutare delle condizioni esterne, *enforceable*;
- richiedono che sia demarcata in modo trasparente l'area dei servizi che rispondono all'obbligo di universalità e che siano definiti i relativi oneri;
- richiedono un'appropriata allocazione dei rischi fra concedente, concessionario e utenti, tenuto conto che la gestione delle infrastrutture è caratterizzata da un'elevata incidenza di costi fissi, e dunque da forte variabilità della redditività alle oscillazioni del traffico;
- richiedono che gli organismi preposti sia credibili, capaci di assumere scelte tempestive, dotati dei necessari poteri, inclusi quelli sanziona-

tori.

La presenza di questa cornice di attori e di regole rappresenta un pre-requisito affinché la costruzione e la gestione delle infrastrutture possa essere un campo redditizio per gli operatori che vi intervengono e per la società nel suo insieme. Pur con ombre che investono anche altri settori delle *utilities*, i trasporti sono fra quelli che più hanno risentito delle carenze del quadro complessivo delle politiche pubbliche.

Vediamo sommariamente i maggiori *handicap* del settore rispetto all'attrazione di capitali privati a lungo termine e le prospettive di cambiamento, tenendo come «stella polare» il potenziamento degli investimenti infrastrutturali.

Il rischio regolatorio, in senso lato, viene spesso addotto come la principale causa degli scarsi investimenti esteri diretti in Italia, segnatamente nei trasporti. Un rischio che di volta in volta assume forme diverse: assenza di indirizzi coerenti di politica industriale, assenza di regole, eccesso di regole, variabilità di indirizzi e di regole. Le maggiori carenze sono al riguardo:

- l'assenza di una politica di programmazione della mobilità,
- un assetto di competenze istituzionali pleotorico,
- una regolazione tariffaria inefficiente, spesso eccessivamente intrusiva,
- l'assenza di un efficace sistema premiante per gli investimenti.

LA PROGRAMMAZIONE DELLA MOBILITÀ

Il riconoscimento dei *deficit* infrastrutturali del Paese ha condotto nel tempo alla proliferazione di progetti di Piani generali di trasporto: progetti, poiché ogni ministro dei Trasporti invariabilmente dichiara al momento del suo insediamento l'assoluta necessità e urgenza di un nuovo PGT, pochi ne hanno visto la luce e, più grave ancora, nessuno è stato realizzato. La storia mostra che i piani arrivano sempre in ritardo, sono scollegati da altri strumenti di *policy*, (spesso fortunatamente) restano nei cassetti, diventano ostaggio del susseguirsi dei Governi. Di frequente sono documenti che inseguono a buon mercato gli interessi minuti dei territori,

in funzione del consenso politico sperato dal solo annuncio, favoleggiano di nuove infrastrutture che notoriamente non si faranno mai, senza collegamento con la programmazione nazionale «di sistema». L'assenza di una rigorosa programmazione delle priorità è la causa principale dell'*impasse* che da decenni caratterizza la pianificazione delle infrastrutture di trasporto, stretta fra opposte pressioni: da un lato le *lobbies* dei costruttori, dall'altro le frequenti opposizioni delle comunità locali. Su tutto regna l'instabilità politica attesa dagli stessi governanti, cosicché l'effetto di annuncio rende assai più di una improbabile realizzazione, i vincoli di finanza

... La storia mostra che i piani arrivano sempre in ritardo, sono scollegati da altri strumenti di policy, (spesso fortunatamente) restano nei cassetti, diventano ostaggio del susseguirsi dei Governi...

pubblica, ideologiche ostilità per i capitali privati e la loro avversione al rischio.

Non dimentichiamo che le privatizzazioni in Italia sono state realizzate per urgenze di finanza pubblica, non per radicata convinzione che l'applicazione del principio di sussidiarietà corrispondesse a un interesse generale. Tanto è vero che - soprattutto nei trasporti - la sequenza che vorrebbe la costituzione di un assetto di regole precedere le privatizzazioni è stata di regola invertita.

IL CAMBIAMENTO DEL QUADRO COMPLESSIVO

Nel frattempo il quadro complessivo è cambiato. La crescita della domanda di trasporto e la realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» hanno avuto (e avranno in misura crescente) come effetto l'ampliamento del mercato rilevante, geografico e del prodotto, dei servizi di trasporto. Aumenta dunque la sostituibilità e la concorrenza fra servizi di una stessa modalità e fra servizi di modalità differenti. La nuova situazione apre prospettive interessanti per la politica industriale. In primo luogo rende più agevole considerare la mobilità come un diritto che non va necessariamente garantito per singola modalità ma nella sua globalità, assicurando l'accesso ai servizi che più rispondono a criteri di convenienza economica e sociale. Anche gli interventi pubblici a sostegno della mobilità collettiva possono essere assunti in una logica di sistema complessivo dei trasporti, superando un approccio per singola modalità di trasporto che ha favorito, nei passati decenni, più la tutela delle singole rendite di posizione, che non l'interesse dei cittadini a una mobilità sostenibile.

Tanto più in questa ottica, la capacità produttiva delle infrastrutture di trasporto va vista nella sua globalità, poiché dipende in misura consistente dalla loro completezza e dalla loro complementarità, infra e inter-modale:

- (i) sul primo punto (la completezza), la capacità è a volte strozzata da carenze dell'«ultimo miglio», posto che nel suo complesso questa è plafonata dalla componente più scarsa;
- (ii) analoghe considerazioni valgono sul secondo punto (la complementarità); *deficit* di interconnessioni e di capacità delle infrastrutture, mono e multi modali, minano la capacità complessiva della rete.

Inoltre la capacità produttiva di una infrastruttura è il risultato di un *mix* di fattori materiali e immateriali (semplificando: opere, tecnologie, organizzazione), che andrebbe ottimizzato spostando l'asse quanto più possibile sui secondi due, sia per economia di costi che per minor invasività. Ad esempio, la capacità della rete ferroviaria dipende in misura considerevole dalla sua qualità e dalle tecnologie di regolazione dei flussi; analoghe considerazioni valgono per tutte le altre infrastrutture; si pensi ad esempio alle potenzialità di espansione della capacità aeroportuale, attraverso una migliore organizzazione del controllo del traffico aereo (atterraggi e decolli) e all'accorciamento dei tempi di *turnaround* al suolo.

I COLLI DI BOTTIGLIA

In conclusione, anziché duplicare a macchia le infrastrutture (specie quelle puntuali, tentazione ancora viva, se si considera che alla aspirazione «ogni campanile una stazione ferroviaria» si aggiunge ora un aeroporto - e meno male che non tutte le città sono sulla costa) la politica industriale dovrebbe mirare a mettere a sistema quelle esistenti, eliminando colli di bottiglia.

I recenti casi della linea ferroviaria Lione-Torino, delle discariche campane, dei rigassificatori, ecc., hanno riproposto l'attenzione sul problema della localizzazione delle infrastrutture: problema che va ben oltre il settore dei trasporti e che non può essere risolto in ottica unicamente settoriale. Le opposizioni locali alla costruzione di infrastrutture nascono come è noto dalla percezione che i costi che esse accollano alle comunità locali siano maggiori dei benefici. Percezione che è il più delle volte fondata, se basata sul confronto fra costi e benefici diretti e immediati, ma che va corretta per tenere conto dei benefici indiretti, incrociati, derivanti dalla localizzazione altrove di altre infrastrutture, anche di settori diversi.

Ad esempio, è arduo convincere gli abitanti di Taranto o di Livorno che avere nei dintorni un rigassificatore comporta per loro benefici netti, oppure che l'alta capacità fra Lione e Torino fa bene alla Val di Susa, o, ancora, che una centrale elettrica a carbone giova agli abitanti di Civitavecchia, che una discarica o un termo-valorizzatore sono utili agli abitanti di una città. La conseguenza di questo



stato di cose è, come è noto, lo stallo nella realizzazione dei progetti e, nella migliore delle ipotesi, di volta in volta l'erogazione di compensazioni che determinano incrementi notevolissimi dei costi infrastrutturali, accentuati dal gioco al rialzo da parte di comunità che si sentono titolari di diritto di veto.

La situazione potrebbe tuttavia essere diversa se le varie comunità avessero chiaro il quadro delle interrelazioni e delle contropartite, anche inter-settoriali: ad esempio, se si vuole la sicurezza energetica a casa propria, accollando ad altre località l'onere di un rigassificatore o di una centrale elettrica, bisogna farsi carico di una linea ferroviaria, e viceversa.

SPUNTI PER UNA POLITICA INDUSTRIALE COMPLESSIVA

Potrebbero essere dunque utili spunti per una politica industriale complessiva:

- a) la «mappatura» a livello nazionale (sebbene per certi versi la dimensione più appropriata potrebbe essere europea) delle localizzazioni;
- b) la redazione di un bilancio sociale nazionale dei conseguenti costi e benefici diretti e incrocia-

ti, con l'obiettivo di una allocazione quanto più possibile equilibrata territorialmente – ovviamente soggetta al vincolo della efficienza;

- c) la predisposizione di una stanza di compensazione a livello nazionale, in virtù della quale le compensazioni alle comunità locali siano dimensionate sulla base dei benefici complessivi (diretti e incrociati) netti negativi;
- d) ciò permetterebbe di realizzare più risultati:
 - (i) da un lato, dare visibilità alle comunità locali delle contropartite indirette dei sacrifici richiesti;
 - (ii) dall'altro, superare l'onerosità e l'irrazionalità dell'attuale sistema di compensazioni, che genera vere e proprie rendite di posizione a favore delle comunità locali «colpite». Se infatti la compensazione avviene in ottica strettamente locale ed è fissata in modo razionale, essa dovrebbe «pareggiare» il bilancio negativo dei costi e dei benefici diretti, con il che le comunità verrebbero ad incassare – netti – i benefici incrociati.

Ciò richiederebbe ovviamente una «cabina di regia» unica e intersettoriale a livello nazionale.

L'ASSETTO ISTITUZIONALE

Non migliori le condizioni dell'assetto regolatorio, le regole e gli attori istituzionali, che costituiscono il tallone di Achille di liberalizzazioni e privatizzazioni. Diversamente da altri mercati delle *utilities*, per i trasporti si è in Italia ancora ben lontani dall'aver articolato il sistema regolatorio in modo che sia al tempo stesso efficacemente pro-concorrenziale, attento a reali obiettivi di solidarietà sociale e, nella misura del possibile e ragionevole, «terzo» rispetto ai complessi interessi in gioco.

In molti settori dell'economia, ma qui più che altrove, lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di «anime»: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi; inoltre, e più in generale, è responsabile degli equilibri di finanza pubblica. Ciascuna di queste anime è portatrice di obiettivi spesso confliggenti: lo Stato-azionista è in conflitto con lo Stato-garante della concorrenza e degli interessi degli utenti, quest'ultimo è in conflitto con lo Stato-difensore

degli interessi (almeno a breve) del mondo del lavoro e dei fornitori, così come con lo Stato-garante degli obiettivi di solidarietà sociale, ed entrambi sono in conflitto con lo Stato-garante dei contribuenti; quest'ultimo e lo Stato-risanatore della finanza pubblica non vanno sempre d'accordo fra di loro, ma entrambi si conciliano (vivaddio!) con lo Stato-privatizzatore, che però – se ha fretta di risanare la finanza pubblica e salta qualche tappa – va a confliggere con la sua anima di liberalizzatore, e così via.

ALCUNI CASI DELLA «CATENA REGOLATORIA»

Ci limitiamo a indicare brevemente alcuni «casi» settoriali a diversi livelli della «catena regolatoria».

Sul piano prima di tutto tariffario, le competenze regolatorie nel campo dei trasporti (limitatamente alla regolazione economica di rango nazionale) sono esercitate in primo luogo dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che normalmente agisce

... Lo Stato italiano si presenta con una impressionante varietà di «anime»: è azionista, concedente, investitore, garante degli utenti, dei dipendenti, dei fornitori, dei contribuenti, della universalità dei servizi...

di concerto con il ministero dell'Economia e delle Finanze e, talvolta, con il ministero della Difesa e con quello dell'Ambiente. A seconda dei casi essi si avvalgono di enti sotto-ordinati (l'ENAC, l'ANAS). Sulla regolazione dei trasporti si esprime inoltre, previo parere del NARS, il CIPE, che mantiene la competenza su tutti i settori non regolamentati da Autorità indipendenti. La catena è di tale estenuante lentezza e complessità che il completamento del processo (quando ciò accade) avviene spesso con ritardi tali da vanificarne gli obiettivi: ritardi spesso da imputarsi a conflitti di attribuzioni che non di rado contrassegnano le relazioni fra istituzioni. E che dire del cumulo di ruoli in capo ad ANAS? Qui si assiste a una integrazione verticale atipica, un'integrazione di tipo «istituzionale»: la Società è concedente, comprimario della regolazione e al tempo stesso concorrente.

Nella regolazione del trasporto marittimo alla confusione delle competenze si aggiunge la frammentazione dei soggetti regolatori locali. Oltre alle numerose Autorità portuali, esistono l'Autorità marittima (che svolge molteplici funzioni e che sostituisce l'Autorità portuale dove questa non è stata istituita) e numerosi altri soggetti che svolgono funzioni specifiche a seconda delle rispettive competenze (Capitanerie di porto, agenzie doganali, Guardia di finanza, ASL, Ispettorati del lavoro). L'eccessiva frammentazione genera problemi di sovrapposizione e moltiplicazione dell'attività di controllo e limita la possibilità di definire politiche di sviluppo più ampie, che vadano oltre la singola realtà portuale spingendosi a livello di sistema portuale o addirittura includendo gli spazi retroportuali o reti e altri nodi intermodali interni che possono avere un più immediato e rilevante impatto sul territorio.

Tutto ciò a quadro normativo costante. Quando poi le regole cambiano in corso, l'iter si complica ulteriormente, in genere va ripreso daccapo, magari con l'aggiunta di ulteriori soggetti istituzionali competenti. È il caso dei contratti di programma

delle società aeroportuali, nessuno dei quali ha ancora visto la luce, nonostante il modello regolatorio introdotto dal CIPE nel 2000. Quelli che nel 2004-2005 erano in dirittura d'arrivo sono stati praticamente azzerati dalla legge 248/05, la cui Direttiva attuativa è stata perfezionata solo ventiquattro mesi dopo. E sì che la materia era stata giudicata di tale straordinaria necessità ed urgenza da giustificare il ricorso allo strumento del decreto legge!

Un passo avanti considerevole verso la semplificazione procedurale e la certezza delle regole sarebbe stato (l'uso del tempo passato è ormai d'obbligo) il disegno di legge di iniziativa governativa di istituzione di una Autorità indipendente anche per il settore dei trasporti, riproposto nella passata legislatura, che avrebbe permesso la semplificazione della catena regolatoria descritta sopra, la trasparenza nei conflitti di interesse delle molte anime dello Stato, l'accentramento di tutte le funzioni regolatorie in un unico soggetto.

A legislatura conclusa, tuttavia, il disegno di legge era ancora un «disegno», tante sono state le opposizioni che lo hanno ostacolato: anche il Presidente dell'Autorità *antitrust* ha levato la sua voce contro la proliferazione delle Autorità indipendenti, tenuto conto che la regolazione costituirebbe un'esigenza transitoria, destinata a venire meno con la piena liberalizzazione dei mercati e a cedere parallelamente il passo all'*antitrust*.

Si tratta di un'opinione piuttosto comune quanto discutibile: la liberalizzazione potrà far venire meno la necessità di regolare i servizi di trasporto, non certo di regolare tutti i servizi infrastrutturali, a meno che non si sostenga che la via maestra è quella di realizzare una concorrenza piena anche fra le infrastrutture. L'agenda politica di settore dovrebbe dunque porre come priorità la costituzione di una Autorità indipendente, unitamente a meccanismi di nomina dei suoi componenti che ne garantiscano autorevolezza e autonomia in primo luogo culturale.

SE E COME REGOLARE

Per quanto banale, l'efficacia del sistema regolatorio riposa su un *corpus* stabile di regole credibili, proporzionate alle necessità, annunciate prima che cominci il gioco e tempestive nella loro applicazio-

ne, la cui efficacia dipende in misura considerevole dall'assetto istituzionale preposto al loro *enforcement*. Condizioni tutte essenziali affinché le regole siano accettate dalle imprese, le quali altrimenti



troveranno mille espedienti per bloccarne l'applicazione.

L'esperienza di questi ultimi anni dimostra che se esiste un vuoto di regole, o se le regole esistono ma non vengono di fatto applicate o se ne rinvia l'applicazione si da giustificare aspettative in questo senso, o se le regole vengono continuamente cambiate in modo da alimentare le medesime aspettative, oppure, ancora, se le regole non vengono riconosciute dal regolato in quanto considerate ingiuste (anche in quanto tardive), o se il regolatore non ha volontà o concreti poteri, anche sanzionatori, per imporne tempestivamente il rispetto, da strumenti incentivanti concorrenza e privatizzazioni, esse si convertono in un ostacolo che può decretarne il fallimento.

CAMBIAMENTO DELLE REGOLE E REGOLAZIONE ECCESSIVA

Vorrei brevemente soffermarmi su due aspetti: il cambiamento delle regole durante la corsa e gli eccessi della regolazione.

Sul primo punto, ovviamente le regole possono essere cambiate e un certo grado di rischio regolatorio va messo in conto nei settori regolamentati. Il problema è la retroattività, vale a dire, quando i cambiamenti influiscono negativamente su ragionevoli aspettative di redditività sulla base delle quali sono stati condotti processi di privatizzazione.

Due casi per tutti:

- la *querelle* della passata legislatura intorno alla modifica delle concessioni autostradali, con la proposta introduzione di condizioni decisamente vessatorie (ad esempio la clausola del silenzio-diniego); la «regolazione tombale» introdotta poi con il c.d. decreto salva-infrazioni è figlia della reazione a questi giacobinismi;
- la legge 248/2005 e la successiva Direttiva 39/2008, che prevedono che il 50% del margine di utile ottenuto sulle attività non regolamentate venga trasferito in abbattimento dei diritti aeroportuali. In astratto il principio è a mio avviso corretto perché le attività sottratte alla concorrenza è ragionevole pensare che possano ottenere utili maggiori di quelli che potrebbero ottenere se fossero in concorrenza, cioè extra profitti, rendite. Se queste attività sono svolte in concessione dello Stato, è giusto che parte di questo utile sia trasferito alla col-

lettività anziché essere trattenuto dalla società concessionaria.

L'aspetto critico della norma è che di fatto essa ha portata retroattiva, andando a colpire la redditività di investimenti già realizzati o in via di realizzazione o in programma e comunque di programmi pluriennali di spesa irrevocabilmente assunti in un contesto completamente diverso di redditività, cioè decisi quando la norma sul «margine» non esisteva.

La norma produce poi un doppio danno quando vi siano state le privatizzazioni. Essa nasce infatti sulla scorta della considerazione che le attività sottratte alla concorrenza producono rendite che devono poi essere trasferite a favore della collettività. Tuttavia se vi sono state operazioni di cessione della proprietà attuate in modo competitivo – il caso tipico è quello di Aeroporti di Roma, dove il DPCM che ne definiva le modalità di alienazione espressamente la finalizzava alla massimizzazione degli introiti del venditore – è legittimo pensare che l'acquirente abbia proposto un prezzo scontando le rendite future che si attendeva di poter ottenere. Ma nel momento stesso in cui poi queste «rendite» future in parte gli vengono tolte, evidentemente subisce un danno.

Quanto all'eccesso di regolazione, sembra estranea alla cultura di governo (in verità alquanto burocratica e attenta a mantenere poteri e competenze in capo alle Amministrazioni) la consapevolezza che la regolamentazione comporta costi: costi amministrativi, limitazione della libertà, rigidità, ritardi, e che quindi va introdotta solo quando – e nella misura in cui – effettivamente serve. Deve rispettare il principio di proporzionalità, deve essere più semplice possibile, più *soft*; ove possibile deve consegnare il campo al diritto della concorrenza.

Inoltre la regolazione deve guardare a lungo andare, con un occhio anche oltre il periodo regolatorio in senso proprio (4-5 anni): deve cioè promuovere investimenti, laddove siano necessari, maggiore produttività, concorrenza e benessere dei consumatori con un ottica di lungo periodo. In altre parole: deve incentivare non solo la produttività nel breve periodo, come consuetamente si ritiene, ma anche quella a lungo andare – il che implica creare un contesto che promuova gli investimenti.

Sul primo punto, occorrerebbe mutuare sistematicamente l'approccio che la Commissione europea

**... Sembra estranea alla cultura di governo
la consapevolezza che la regolamentazione comporta costi:
costi amministrativi, limitazione della libertà, rigidità, ritardi,
e che quindi va introdotta solo quando effettivamente serve...**

ha imposto sui mercati delle comunicazioni elettroniche. La Commissione europea ha infatti stabilito che le autorità nazionali di regolamentazione devono condurre regolarmente analisi di ciascun mercato delle comunicazioni elettroniche (sono 18) per accertare se sussistano le condizioni che richiedono di imporre o mantenere una regolamentazione *ex ante*.

Queste condizioni consistono nel cosiddetto «triplo test»:

- 1) la sussistenza di alte e non transitorie barriere all'entrata;
- 2) l'assenza di spinte concorrenziali nel medio periodo;
- 3) l'incapacità del diritto della concorrenza di rimediare ai fallimenti del mercato. Se queste tre condizioni non sono congiuntamente presenti le autorità nazionali di regolazione si devono astenere dalla regolazione *ex ante*. In altri termini, sono le autorità di regolazione che devono provare l'esigenza della regolazione, non il contrario.

UN APPROCCIO DIVERSO

Si tratta dunque di un approccio radicalmente diverso da quello in uso da noi nei trasporti (un approccio in verità recentemente opzionato da Trenitalia per i prezzi dei servizi passeggeri a media e lunga percorrenza, con il tacito consenso del Governo – vale a dire, senza alcuna previa verifica dello stato della concorrenza sul mercato), che non necessariamente consegna il mercato alla sola Autorità *antitrust*, ma che potrebbe vedere gli organismi di regolazione focalizzarsi anche sulla vigilanza *ex post*.

Va ricordato che questa possibilità (non obbligatorietà, purtroppo) è prevista espressamente dalla nuova Direttiva comunitaria sugli *airport charges*. L'alternativa a un approccio flessibile e proporzionato rischia di essere la scorciatoia della regolazione «tombale» di cui si è detto prima, il «modello autostrade», una deriva che non appare utile imitare. Un meccanismo tariffario fisso per l'intera durata della concessione, che premia gli investimenti almeno in quanto riduce l'incertezza regolatoria, sebbene si traduca per le società di gestione in una scommessa contro l'inflazione. Esso comporta qualche beneficio in termini di efficienza allocativa, posto che gli

utenti si vedono retrocedere una quota dell'inflazione. Tuttavia, ancorare l'obiettivo di produttività al tasso di inflazione vuol dire porre in relazioni due variabili che non ne hanno alcuna.

Come si è detto, la crescita della domanda di trasporto, i processi di liberalizzazione e la realizzazione di infrastrutture di «nuova generazione» accrescono la sostituibilità e la concorrenza fra servizi di una stessa modalità e fra servizi di modalità differenti. Lo scenario che va emergendo suggerisce la necessità di una riflessione sull'attenuarsi, in alcuni comparti del settore, della natura delle infrastrutture di trasporto come *essential facilities* e, dunque, sulla opportunità di modificare i modelli regolatori. Sotto il profilo concorrenziale e regolatorio, le domande che si pongono:

- la concorrenza fra i servizi finali «si traduce» in concorrenza fra le rispettive infrastrutture?
- può questo (e a quali condizioni) giustificare l'allentamento della regolazione dei prezzi di accesso? Come ripensare la nozione di monopolio naturale? È legittimo deregolamentare in presenza di regimi concessori?
- la concorrenza fra infrastrutture può essere più efficacemente promossa mantenendo la regolazione dei prezzi di accesso, o deregolamentandola, o introducendo forme di *soft regulation*?
- di fondo: la regolazione delle tariffe agevola la contendibilità «incrociata» fra i mercati delle infrastrutture oppure la ostacola? E dunque, esiste un conflitto fra la tutela degli interessi degli utenti a breve e a lungo andare?
- quali criteri per stabilire il grado di sostituibilità fra infrastrutture (posto che, ad esempio, il cosiddetto *test* del monopolista ipotetico è scarsamente significativo in presenza di elevati costi di entrata sul mercato dei servizi)?

LA RISPOSTA DALLE ANALISI DI MERCATO

A queste domande dovrebbero poter dare risposta le analisi di mercato menzionate sopra. Come mera, provvisoria anticipazione, quanto alla sostituibilità fra infrastrutture della stessa modalità, la concorrenza fra porti e aeroporti è oggi di tutta evidenza e ha dimensioni internazionali. I porti italiani competono con quelli spagnoli e francesi (ma anche con quelli del nord Europa, Rotterdam e Amburgo, in



primis); i grandi aeroporti *hub* europei competono per attrarre traffico di lungo raggio, il cui mercato ha dimensione europea; l'affermarsi delle compagnie *low cost* ha allargato il mercato rilevante degli aeroporti regionali, fino al punto da ribaltare il concetto di dominanza¹.

Processo analogo – unitamente alla realizzazione di

infrastrutture di «nuova generazione» (ad esempio, la rete ferroviaria ad AV) – ha gettato le basi anche per la concorrenza fra differenti modalità di trasporto (fra aereo e treno sulle medie percorrenza, fra treno e trasporto collettivo su gomma in alcune direttrici di breve/media percorrenza, fra aereo e cabotaggio marittimo)².

UN SISTEMA PREMIANTE PER GLI INVESTIMENTI

Buona parte della discussione in corso sulla regolazione tariffaria riguarda oggi la valutazione della RAB e il tasso di remunerazione del capitale investito, vale a dire, gli aspetti sui quali gli strumenti regolatori, pur affinati con sofisticate analisi, restano comunque più fragili e discrezionali.

La discussione si accende viepiù allorché si ha a che fare con società che sono state soggette a processi di privatizzazione.

DIVERSE SCUOLE DI PENSIERO

Sulla valutazione della RAB si scontrano diverse «scuole di pensiero», che puntano su:

- l'**economic value**, che tuttavia comporterebbe un evidente loop fra tariffe e valore degli *assets*;
- il criterio del **current cost accounting** (spesso inteso come valore di rimpiazzo al netto di un fondo ammortamento ricostruito), normalmente suggerito allorché si voglia promuovere una concorrenza *facility based* attraverso l'entrata sul mercato di nuovi operatori con proprie infrastrutture (in particolare in alcuni mercati delle telecomunicazioni);
- il valore di libro rivalutato con indici dei prezzi che rappresenta il modello più in uso.

LA STRADA PERCORRIBILE

La strada a mio avviso più percorribile per creare un sistema incentivante degli investimenti, la cui

necessità andrebbe comunque vagliata da soggetti pubblici e sottoposta alla consultazione degli utenti, è piuttosto quella di adeguare il WACC e di introdurre il concetto di *terminal value*.

Sul WACC si possono fare una serie interminabile di considerazioni, tutte altamente opinabili come opinabili sono i fondamentali su cui si basa (i beta, il *risk free*, l'*equity risk premium* ecc.), specie se si considera un orizzonte temporale pluriennale a venire e un flusso consistente di nuovi investimenti: Aggiungerei due aspetti:

- a) l'applicazione del (vecchio e nobile) principio del rischio crescente con la dimensione degli investimenti;
- b) l'applicazione di un *equity risk premium* politico (4,0%) da parte dei regolatori italiani (CIPE, AEEG, AGCOM, ENAC), contro valori stimati da analisti finanziari di almeno 1,5 punti superiore; inutile forzare per aumentarlo, ma considerazioni di elementare equità dovrebbero indurre a rivedere al rialzo altri parametri del WACC, anche per tenere conto di questa anomalia;
- c) l'applicazione del *tax rate* effettivo, rispetto a quello «teorico», che per alcune società privatizzate può valere alcuni punti.

Allo stato prevalente, il concessionario uscente ha diritto al riscatto del valore residuo dei cespiti autofinanziati, eventualmente rivalutato (cfr. al riguardo la Direttiva Costa-Ciampi per le autostrade, il Codice della navigazione per gli aeroporti). L'applicazione di questo criterio fa giustizia della pretesa che

¹ Più di quelle tradizionali, le compagnie *low cost* hanno dimostrato di poter trasferire il proprio bacino di utenza con relativa autonomia; al tempo stesso, essi costituiscono per gli aeroporti regionali un cliente che ne può decretare lo sviluppo o il declino.

² Questo fenomeno è più vistoso ancora in altri settori: ad esempio la concorrenza fra telefonia fissa e mobile; fra comunicazione via internet e servizi postali tradizionali.

... La strada più percorribile per creare un sistema incentivante degli investimenti, la cui necessità andrebbe comunque vagliata da soggetti pubblici e sottoposta alla consultazione degli utenti, è quella di adeguare il WACC e di introdurre il concetto di terminal value...

la durata di una concessione andrebbe ricondotta all'esigenza di recupero degli investimenti realizzati nel suo corso.

Altro è il *terminal value*, vale a dire, la compensazione, il premio, che il gestore uscente potrebbe ricevere – a fine concessione o spalmata come parziale «acconto» nell'arco della concessione - in conto della valorizzazione della società e del mercato. In effetti appare equo che il gestore possa beneficiare del maggior valore del mercato, dividendone i frutti con il concedente.

Impostato nello spirito della condivisione della valorizzazione della concessione, fra concedente e concessionario uscente, il riconoscimento del *terminal value* dovrebbe essere improntato in termini incre-

mentali, vale a dire, in termini di partecipazione del gestore uscente ai frutti di una gestione complessiva più virtuosa ed efficiente di quanto mediamente richiesto (*outperformance*). Il che comporterebbe fissare, ritengo in sede di convenzioni di concessione, obiettivi da raggiungere a lungo termine e lo sharing del risultato del superamento di tali obiettivi.

Il riconoscimento al gestore uscente di una quota del *terminal value* incrementale fornirebbe l'incentivo per comportamenti virtuosi a lungo termine. Va da sé, infatti, che in assenza di questa previsione l'impresa non avrebbe alcun interesse a reinvestire gli utili via via conseguiti, posto che la conseguente valorizzazione dell'impresa andrebbe a vantaggio di terzi. ■

Ercole Incalza

Consigliere tecnico del ministro per le Infrastrutture e i Trasporti

PPRIMA DI ENTRARE NEL MERITO del tema volevo ricordare che il Club Leonardo è nato dieci anni fa ed è nato per volontà delle persone che sono qui presenti. Ad esse va pertanto riconosciuto il merito di aver introdotto l'approccio sistemico a queste tematiche che prima non esisteva.

Io penso che la crescita culturale intorno ai temi che vengono trattati è fortemente legata e dipendente dalle impostazioni. Ha ragione Gioacchino Albanese quando sottolinea gli scarsi risultati raggiunti, ma dobbiamo ricordare anche che cosa era il Sistema-Paese nel 2000, perché altrimenti sarebbe giusto pensare di non aver fatto passi avanti.

Nel 2000 il Parlamento, il Governo, la gente non conosceva nulla delle decisioni strategiche che il Paese prendeva. Normalmente il Parlamento aveva ogni anno due audizioni, uno del Ministro competente e l'altro del presidente delle Ferrovie che illustravano il piano triennale e il piano pluriennale. Il CIPE, poi, approvava un provvedimento in cui nessuno sapeva se le opere erano coperte finanziariamente o quali erano le risorse disponibili. Dobbiamo anche ricordare che a livello di capacità della spesa, dall'85 al 2000 durante il governo Prodi, sono state approvate opere infrastrutturali per soli 14 miliardi di euro.

Se c'è stata una rivoluzione, è stato proprio il cambiamento strutturale nel rapporto tra Sistema-Paese e istituzioni e questo cambiamento è stato talmente forte e importante, che non è stato facile passare dal nulla ad operazioni strategiche.

Altro aspetto, quello delle priorità. Su questo sfido qualsiasi analisi di verifica che le opere partite - cioè gli interventi approvati dal CIPE per 117 miliardi e le opere cantierate per 47 miliardi - non rispondono ad una logica di priorità. Sono tutte prioritarie perché un Paese che per 30 anni, forse anche 40, non aveva investito nulla, se non in strade statali e in autostrade, è un Paese non affamato di opere, ma un Paese che merita solo risposte concrete.

Se vi rileggete il documento del Club Leonardo scoprite delle cose che nel 2000 erano grammaticalmente non conosciute. A livello comunitario non esistevano le logiche di corridoio, successivamente ci sono stati 77 convegni sui corridoi.

Altro punto che va sottolineato nella politica degli investimenti è il ruolo dei privati. Il CIPE il 6 marzo di quest'anno ha approvato opere che per il 50% delle risorse sono private. Ha ragione Giovanni Pinto quando dice che le opere legate alla rete autostra-

dale non sono assolutamente da configurarsi come capitale privato, ma è altrettanto vero che su 16.600 milioni di euro, 8 miliardi 510 milioni sono risorse private che rispondono ad una logica di una cosa che noi nel 2000 non conoscevamo e che si chiama «partenariato pubblico-privato».

Per quanto riguarda i corridoi, sempre in questa logica del partenariato, l'Unione Europea aveva stanziato per le opere infrastrutturali e per la sola progettazione di tutte le opere relative a reti comunitarie 222 milioni di lire. Nel 2004 siamo riusciti ad ottenere per il Brennero 981 milioni di euro e per la Torino-Lione 640 milioni di euro. Con questo non voglio difendere nulla, ma voglio solo ricordare che in sei anni e mezzo abbiamo fatto non poco, tenendo presente che la riattivazione di una macchina, quando per due anni si blocca l'ingranaggio, è lunga e pericolosa. Due anni che sono stati anche deleteri per il Paese, perché questo Governo ha potuto verificare che sono state portate al CIPE opere che la Corte dei Conti ha successivamente bocciate perché non coperte da risorse finanziarie. Questo governo non vuole stigmatizzare questa circostanza, ma è vergognoso che ciò avvenga.

Allora passiamo adesso al convegno di oggi. Io condivido l'esigenza di un Osservatorio, ma non per indagare, bensì per consentire, attraverso dati e informazioni utili, di rispondere ad alcune domande che vanno poste in questa fase dell'economia, che è una fase singolare quasi ciclica. Nel 2000 abbiamo avuto una crisi singolare legata a processi del passato e adesso stiamo vivendo una singolarità legata ad una crisi del presente.

La crisi in atto ci preoccupa e ci fa paura perché onestamente tutti noi avevamo fiducia nel mondo dell'economia internazionale e oggi siamo terrorizzati, perché dal settembre del 2008 quello che sta succedendo nel mondo sta fortemente minando la cultura economica mondiale.

Mi sono per questo fatto alcune domande. La prima. Il Governo sta lavorando bene? Questo non nel senso di metterne in dubbio l'operato, ma è giusto chiedersi se in questa fase potrebbe seguire strategie diverse. Sono domande che offro al dibattito.

In questa crisi c'è un riscontro per capire cosa dobbiamo intendere per logistica sia delle merci che dei passeggeri. Su questo argomento dobbiamo ammettere che la cultura universitaria italiana poco ha dato. Abbiamo capito che esiste una forte correla-

**...La negligenza degli anni passati
deve far posto ad una nuova cultura
che sposti l'asse delle politiche imprenditoriali
dalla formula FOB alla formula CIF ...**

zione esiste tra logistica e infrastruttura. Questo è un tema che ci stiamo portando da tempo e il fatto che Rocco Giordano abbia affrontato il problema delle città è un fatto importante. Non va sottovalutato l'altro punto che, è quello delle filiere merceologiche che producono un danno non stimato di 56 miliardi l'anno!

Abbiamo maturato negli anni una logica di gestione di medio e breve periodo; in passato non avevano mai commesso errori nel breve periodo e per questo potevano criticare il lungo periodo nelle previsioni economiche, ma sul breve periodo errori macroscopici come quelli che stiamo vivendo non erano stati fatti. Questa psicosi ci rimarrà.

La coscienza dell'incapacità personale ci fa entrare ancor più in uno stato di panico. Le altre domande che sono poste sono legate proprio a questi temi.

I vincoli dell'Unione europea esistono o li cerchiamo per convincere e per convincerci che ci sono? Sembra una domanda banale, ma spesso le procedure che seguiamo si bloccano perché non vogliamo inclinare Maastricht, perché non vogliamo intaccare i problemi di concorrenza. In realtà, forse questi motivi non sono reali, ma sono sempre più convinto che sono legati alla volontà o meno di attuare un provvedimento. Questo è un punto da chiarire perché altrimenti diventa una scusa, diventa una logica perversa.

Un *banch market* a livello europeo ci dimostra che la legge Kohl sulla Germania consente dall'89 ad oggi una libertà piena nell'affidamento delle opere. In Spagna scopriamo che il rapporto con il mondo im-

prenditoriale è completamente diverso, allora vuol dire che qualcosa non va. Non possiamo considerare la crisi economica in atto come un fenomeno meteorologico. Siamo ormai convinti della forte intensità di questa crisi. Il sistema economico italiano nella logica europea deve guardare con attenzione all'area euro-mediterranea. Nel mese di ottobre a Napoli c'è stata una conferenza europea con 27 paesi comunitari e 20 mediterranei, in cui si sono affrontate queste tematiche.

Vorrei chiudere con due punti che Grillo ha anticipato: uno è legato alla carenza di risorse e l'altro è legato alle prospettive di intervento.

Sul primo punto quello delle risorse e della copertura finanziaria degli interventi va sottolineato che il Governo ha dato risposte concrete, operando con una grande disponibilità per varare non un piano decennale, non un piano ricco di iniziative, ma un piano molto misurato!

Sulle prospettive di intervento ricordo che sono passati dieci anni sono passati da quando abbiamo iniziato ad operare con la «Legge Obiettivo» e non ho letto atti che utilizzassero questo materiale come è stato utilizzato in Francia, dove 12 realtà culturali sistematicamente affrontano questi temi. In Spagna ci sono quattro università che dedicano iniziative al tema delle infrastrutture e delle politiche comunitarie e non parliamo della Germania dove c'è un'apposita struttura della Deutsch Bank che affronta questi temi. È un peccato aver dato tanto in questi anni e non avere un riscontro capace di recuperare questo materiale in termini non sporadici. ■

Antonio Grimaldi

Dipartimento di Ingegneria Civile Università di Roma Tor Vergata

LA PROGETTAZIONE E LA REALIZZAZIONE di infrastrutture in Italia può essere schematizzata in quattro blocchi di intervento che definiremo grandi infrastrutture e precisamente:

- Reti stradali e autostradali.
- Reti ferroviarie.
- Reti di trasporto locale e sistemi metropolitani.
- Poli logistici.

Per tutti questi «blocchi» di intervento si registrano, come elementi di criticità e di problematiche:

- difficoltà nell'Iter approvativo.
- qualità del progetto ed un'immediata cantierizzazione delle opere.
- tempi e costi di realizzazione delle opere che si allungano e dilatano nel tempo.

Le criticità e le problematiche dell'iter approvativo delle opere si riscontrano ad ogni fase delle opere con un iter procedurale definito da:

- programmazione e avvio della progettazione,
- redazione del progetto preliminare/definitivo/esecutivo,
- approvazione del progetto da parte dell'ente aggiudicatore
- acquisizione pareri e approvazione degli enti locali (Regioni, Province, Sovrintendenze, Autorità di Bacino ecc.),
- amministrazioni competenti (ministero dell'Am-

- biente, dei Beni Culturali e delle Infrastrutture),
 - Conferenza dei Servizi,
 - tempo di sviluppo dell'iter approvativo 2-4 anni.
- Unitamente alle difficoltà nell'iter approvativo, si presentano ulteriori criticità e problematiche in ordine alla qualità dei progetti e segnatamente per:
- Soggetti coinvolti e responsabilità.
 - Modalità di affidamento degli incarichi di progettazione.
 - Risorse complessive per lo sviluppo del progetto.
 - Approfondimento delle indagini e degli studi.
 - Ottimizzazione della localizzazione e dell'inserimento ambientale delle opere.
 - Stima congrua dei costi.

Non ultimo le criticità che si riscontrano in ordine ai tempi e costi di realizzazione delle opere:

- Modalità di affidamento delle opere: minimo prezzo, offerta economicamente vantaggiosa, dialogo competitivo.
- Congruità delle offerte e conseguenze sulle successive fasi di progettazione e di realizzazione.
- Allungamento dei tempi e incremento dei costi di realizzazione.

Le criticità evidenziate possono ritenersi generalizzate, trascurando di evidenziare le criticità che si riscontrano sul piano meramente operativo.

I TEMPI DELLE GRANDI OPERE IN GERMANIA E SPAGNA

GERMANIA: LE AUTOSTRADE DELLA RIUNIFICAZIONE

L'esempio maggiore di efficienza produttiva è dato dalle autostrade della Riunificazione: 1.100 km di nuove autostrade e/o di ristrutturazione di autostrade esistenti, completate (progettazione, espropri, costruzione) in 12 anni complessivi (circa 100 km/anno), per un costo totale di 12.800 milioni di euro. Di seguito, il dettaglio di 3 lotti:

1) A14 Magdeburgo-Halle

Costruzione nuova autostrada a 4 corsie lunghezza: 98,9 km (Ente appaltante: DEGEG), volume dell'investimento: circa 564.000 milioni di euro (costruzione ed espropri). Pianificazione: Agosto 1991 Inizio lavori: Aprile 1994, fine lavori: Novembre 2000. 1° progetto ultimato tra quelli del piano autostradale della Riunificazione.

2) A20 Lubeca-Stettino

Costruzione nuova autostrada a 4 corsie, lunghezza: 306,4 km (Ente appaltante: DEGEG). volume dell'investimento: ca 1.600 milioni di euro (costruzione ed espropri), pianificazione: Marzo 1991, inizio lavori: Maggio 1994, fine lavori: Dicembre 2005. La più lunga autostrada di nuova costruzione realizzata in Germania dal 1945.

3) A71 Erfurt-Scheinfurt

Costruzione nuova autostrada a 4 corsie, lunghezza: 96,3 km (Ente appaltante: DEGEG), Volume dell'investimento: ca 1.280 milioni di euro (costruzione ed espropri), pianificazione: inizio 1991, Inizio lavori: Ottobre 1994, fine lavori: Dicembre 2005, Molteplici opere di ingegneria a

Tabella 1. Le opere in programma e le risorse disponibili

	DPEF 2009		Risorse disponibili inerenti progetti precedenti al 2009
	contributo pubblico	contributo privato	
DIFESA DEL SUOLO	800		
INTERVENTI FERROVIARI			
Tratta Brescia-Treviglio dell'asse AV/AC Milano-Verona			
Asse AV/AC Milano-Genova 1 ^a fase			
Oneri ambientali pregressi AV/AC Firenze-Bologna			
Asse ferroviario Rieti-Passo Corese, Pontremolese 1 ^o stralcio	2.750		
Asse ferroviario Rieti- Passo Corese			350(*)
INTERVENTI STRADALI			
Asse autostradale Cisa			
Asse autostradale Brescia-Padova			
Asse autostradale Cecina-Civitavecchia			
Tangenziale Est di Milano		8.090	
Tunnel di sicurezza Fréjus			
Sistema Pedemontana Lecco-Bergamo			
Nodo di Perugia 1 ^a fase e Tre Valli 1 ^a fase			
Collegamento tra la tangenziale di Napoli e rete viaria costiera			
Adeguamento SS 372 Telesina (Caianello-Benevento)			
Completamento Asse autostradale Salerno-Reggio Calabria			
Strada Statale 106 Jonica Malagotto 3 1 ^o stralcio e variante Nova Siri			
Agrigento-Caltanissetta e coll. Licodia Eubea SS 117 bis			
Asse stradale Maglie-Santa Maria di Leuca	2.000		
Pedemontana lombarda			
BreBeMi			
Corridoio tirrenico meridionale 1 ^o stralcio Cisterna-Valmontone			7.100
Collegamento Porto Ancona alla grande viabilità			
Raccordo Campogalliano-Sassuolo			
Nodo di Perugia e Tre Valli			
Asse autostradale Orte-Civitavecchia			
Asse autostradale Domiziana			
Collegamento tra SS 514 e SS 194 «Ragusana»			
Asse autostradale Termoli-San Vittore			
Accessibilità Valtellina			
Strada Statale 260 Picente (Amatrice-Montereale)			
Accessibilità Malpensa			
Strada Statale 4 adeguamento Passo Corese-Rieti			5.168(**)
RETI DI TRASPORTO E SISTEMI METROPOLITANI			
Opere connesse EXPO 2015			
Linea C Metropolitana di Roma			
Rete metropolitana regionale campana			
Rete metropolitana di Palermo e Catania			
Investimenti Catania			
Sistemi urbani e metropolitani di Bari e Cagliari			
Adeguamento sistemi metropolitani di Parma, Brescia e Bologna			
Aeroporto di Vicenza			
Sistemi di trasporto lacuale	1.510		
Metrotranvia di Bologna			
Asse Rimini-Riccione			
Metropolitana di Napoli Linea 6			630
PIASTRE LOGISTICHE			
Piastra logistica di Trieste			
Piastra logistica di Taranto			435
PONTE SULLO STRETTO	1.300		
SCHEMI IDRICI	150		
SUBTOTALE	8.150	8.090	13.683
			<i>di cui disponibili 13.683</i>
	16.600		
EDILIZIA SCOLASTICA	150		
EDILIZIA CARCERARIA	200		
TOTALE	17.800		

(*) dei 350 milioni di euro sono disponibili 90 milioni di euro

(**) dei 5.168 milioni di euro delle seguenti opere sono disponibili 2.215 milioni di euro



carattere eccezionale: 31 ponti autostradali inferiori a 100 mt, 6 gallerie per complessivi 14,02

km di lunghezza, fra cui il tunnel tedesco più lungo pari a 7,9 km.

SPAGNA: L'AMPLIAMENTO DELLA METROPOLITANA DI MADRID

Il quadro complessivo dei lavori per l'ampliamento della metropolitana di Madrid, con il riferimento ai tempi di realizzazione, è illustrato dalle **Tabelle 2, e 3**.

Tabella 2. L'ampliamento della metropolitana di Madrid

Periodo	km	Nuove linee	Stazioni interscambio	Stazioni ordinarie	Durata (mesi)	Costi di progetto (mln euro)
1995-1999	56,00	Linee 8 e 11	4	34	48	1.622,70
1999-2003	59,23	Metrosud	8	28	36	2.086,70
2003-2007	80,91	Metronord. Pozuelo, Boadilla, Sanchinarro	6	73	48	4.351,28
Totale	196,14	4 linee di metro e 3 di metro leggera	18	135	132	8.060,68

Tabella 3. Alcuni dettagli sull'ampliamento della metro nord (Madrid), 2003-2007

Periodo	80,91 km di tunnel 73 stazioni ordinarie 6 stazioni di interscambio 79 stazioni - 80,91 km di linea
Costo da progetto dei lavori	3.313,68 mln euro
Costo dei nuovi treni	1.028,60 mln di euro
Costi totali	4.532,28 mln euro
Durata del progetto	48 mesi

LE FORME CONTRATTUALI PREVALENTI

Il PPP e l'apparato integrato - *Design&Build* (D&B) - sono le due formule contrattuali a maggior incremento recente nella UE.

Il PPP è la formula in maggiore crescita da un decennio in tutti i paesi UE: trova la massima diffusione in Gran Bretagna (-20% della spesa globale, soprattutto in edilizia), -12% in Spagna, -5/8% in Francia e Germania.

In Spagna, la formula prevalente è la concessione,

sia per edilizia che infrastrutture, mentre soprattutto in Gran Bretagna, si afferma una sorta di neutralità della tipologia contrattuale, essendovi sempre più contratti misti (appalti o concessioni), non denominati.

Il *Design&Build* è la formula dalla crescita recente più rapida: in Gran Bretagna, in Olanda e nei Paesi nordici rappresenta oramai la formula di affidamento nettamente prevalente.

Tabella 4. Tabella comparativa sulle modalità-congiunta separata degli affidamenti

MODALITÀ DEGLI AFFIDAMENTI DEI LAVORI	
I - Affidamento separato progetto-esecuzione	~ 60% media UE
max ~ 90% Germania e Francia con medio ~ 75% Spagna min ~ 10% Gran Bretagna	
II - Affidamento congiunto progetto-esecuzione (+servizio connesso)	
a) PPP (progetto definitivo/esecutivo): appalti e concessioni	~10% media ue
max ~ 20% Gran Bretagna con medio ~ 12% Spagna min ~ 5% Germania e Francia	
b) Appalto integrato (progetto definitivo ed esecutivo)	~25% media UE
con ~ 50% Gran Bretagna e appalto a contraente generale (progetto definitivo ed esecutivo)	
III - Altri affidamenti (procedura negoziata, affidamento diretto ecc.)	~5% media UE

OBIETTIVI E PROPOSTE

QUALITÀ DELLA PROGETTAZIONE

- Valutazione corretta e disponibilità di risorse adeguate per le attività di ingegneria.

ATTIVITÀ

- programma, supervisione e gestione lavori da parte dell'Ente aggiudicatore;
- progettazione;
- direzione lavori e collaudi;
- consulenza tecnica e controllo progetto in fase di affidamento ed esecuzione delle opere.

RISORSE

- Costo complessivo delle attività di ingegneria 10-15% del costo delle opere.
- Accuratezza della preparazione della documentazione tecnica e delle valutazioni di costi di realizzazione.
- Verifica delle scelte progettuali e del livello di approfondimento degli studi e indagini della fase preliminare.
- Verifica della completezza e precisione del progetto esecutivo per assicurare la cantierabilità e

realizzabilità delle opere.

- Valutazione dei costi/prezzi sulla base di indagini di mercato e della specificità dei lavori.

PROCEDURE DI APPROVAZIONE E AFFIDAMENTO DELLE OPERE

- Coordinamento tra gli enti pubblici coinvolti nell'iter approvativo per la soluzione delle problematiche tecniche e di consenso.
- Introduzione nelle procedure di affidamento della possibilità di valutazione simultanea e complessiva delle proposte tecniche e dell'offerta relativa a tempi e costi.
- Valutazione della congruità delle offerte «prezzo» ed esclusione delle offerte non accettabili.
- DL 185/2008 – ricorsi al TAR in sede di gara/ Commissari straordinari.

MODALITÀ DI CONTROLLO DI TEMPI E COSTI

- Affidamento a società di ingegneria delle attività di Consulenza tecnica, Supporto alla supervisione Lavori, controllo tempi e costi di esecuzione (*Project Management Consulting-PMC*). ■

Roberto D'Armini

Docente di Tecnica ed Economia dei Trasporti, Università «La Sapienza» di Roma

LA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI è un tema abbastanza in ombra nel dibattito realizzato fino ad ora perché abbiamo parlato molto di programma di realizzazione e di gestione, ma il piano sta prima, per cui il mio intervento è asintoto, perché bisognerebbe parlare prima di piano e poi di gestione.

La pianificazione in Italia ha avuto due momenti significativi negli ultimi tempi e cioè la seconda edizione del Piano nazionale del 2000 e il progetto di Corridoio adriatico del 1999. Da quel momento in poi eventi di pianificazione, non si registrano. Non è detto che sia un male, ma è un fatto, soprattutto negli ultimi tempi, che la politica è concentrata sul fare, perché siamo in crisi e quindi bisogna realizzare, per cui è chiaro che i discorsi di piano sono un po' in ombra. Non è un bene ma è così. Anche perché con la politica del fare qualunque opera serve: non si capisce esattamente se faccio quello che è più opportuno fare o lo facciamo perché nel campo delle infrastrutture e dei trasporti può succedere che essendo un progetto disponibile si realizza quello. Però in realtà quello è magari al 420° posto nella lista delle priorità rispetto a quelli che potevano essere realizzati. Con questi due ultimi interventi che ho citato si è conclusa una stagione di pianificazione che in Italia è incominciata nel 1985 con il primo Piano generale dei trasporti. Mi dispiace che sia andato via Ettore Incalza: ho lavorato anche io a quel Piano, per cui ho una visione romantica di quel periodo, perché era un periodo in cui si incominciava a parlare di pianificazione in Italia. Eravamo in una sorta di territorio inesplorato, non c'era cultura italiana, non c'era nessuna esperienza, avevamo solo dei riferimenti di carattere internazionale del mondo anglosassone e del mondo oltre oceano però le specificità dei Paesi erano diverse, per cui potevano essere di riferimento ma non potevano essere di copiatura e quindi tutto era da inventare; per cui era una grande operazione di inventiva, di fantasia. Quella stagione ha dato i suoi frutti, per cui oggi possiamo pensare di stare in una situazione di stasi di inventiva, perché adesso abbiamo una struttura della pianificazione in Italia molto ben consolidata e articolata che si appoggia a norme regole e si appoggia alle esperienze professionali mature. Se uno oggi fa un piano regionale di trasporto o un Piano generale della mobilità in campo urbano si appoggia su una serie di esperienze già effettuate su una serie di norme e su regolamenti ben precisi che, se seguiti, portano a un buon prodotto. Da un punto di vista professionale questo può essere anche una situazione appagante, però certamente è un qualcosa

che non stimola l'inventiva, non stimola la ricerca di qualcosa di nuovo. Questo è un risvolto che può essere considerato, tra virgolette, negativo per una struttura di pianificazione che invece è una cosa assolutamente positiva. Il tutto nasce oggettivamente nel secondo periodo dei secondi anni 80 e con il Piano generale dei trasporti si sono sviluppate quattro filiere.

Cito prima la filiera di aggiornamento del piano stesso e la filiera dei Piani di livello sub-nazionale - e tra questi due cito quelli di corridoio e quelli di area che sono due cose diverse - e poi la micro pianificazione a livello del singolo intervento.

L'aggiornamento del Piano era previsto nella normativa del Piano stesso con cadenza triennale, nel piano dell'85, ed è stato seguito nei primi trienni con molto efficacia: era legato al CIPET, il Comitato interministeriale programmazione economica trasporti. Finché il CIPET è stato operativo, l'aggiornamento del Piano è andato avanti, poi il CIPET è stato abrogato e con esso è stato abrogato l'aggiornamento del Piano, finché nel 2000-2001 è stato fatto un nuovo Piano che si chiamava «Piano dei trasporti e della logistica» con un'aggiunta significativa, ma un po' di facciata perché anche nel Piano precedente c'era la logistica però in quel momento andava di moda la logistica solo che nel 2001 andava di moda e allora si è ritenuto di dare un po' di enfasi a questo aspetto.

L'altra diversità fondamentale è che fu un Piano in cui gli *sponsor* erano il ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti - che nel frattempo si è spezzato in due dicasteri - che prima era solo e, poi, quello dell'Ambiente. Cioè l'Ambiente entrò nei Trasporti e entrò secondo me come uno sgambetto come abbiamo viste dalle conseguenze successive. Per il resto era un buon lavoro. Quello fu l'ultimo prodotto in termini di Piano e quello che oggi vorrei porre alla vostra attenzione è che tutti e due i Piani - quello dell'85 e quello del 2000 - erano Piani contenitori c'era tutto, si trattava tutta la tematica dei trasporti e si cercava di dare spiegazioni a tutte le problematiche. Ecco perché un piano contenitore.

Nell'ambito di tutti questi Piani c'era anche un riferimento ai Piani di sub area, in primo luogo i Piani regionali che nell'85 erano solo tre ed erano fatti in modo diverso perché non c'era letteratura precedente. Il Piano nazionale dei trasporti tentò di dare una normativa e quindi una uniformità di sviluppo. Credo che tutte le regioni in Italia abbiano un Piano regionale, l'ultima è stata l'Abruzzo. I piani di trasporto esistono e sono consolidati nei loro contenuti, caso mai dovremo discutere

... Credo che oggi ci sia bisogno di pensare ad «Piano nazionale direttore», una sorta di legge cornice e che poi gli aspetti più operativi ed realizzativi vengano delegati alla pianificazione di livello immediatamente seguente...

se sono validi e questo lo vediamo fra un attimo.

Quanto ai Piani di corridoio sono nati come Piani regionali soprattutto della rete TEN e poi seguiti dalla rete PEN, che comprendeva tutti i paesi dell'Est, che ora sono diventati dell'Unione europea. Quindi è lì che sono stati individuati i corridoi e noi per conto nostro abbiamo individuato il corridoio adriatico, tirreno, centrale, padano etc.

L'unico sviluppo in termini di analisi dei corridoi fu fatto con l'esperienza del corridoio adriatico. Nel momento in cui nessuno si occupava di pianificazione nei trasporti le Regioni adriatiche si sono riunite in un consorzio, hanno scelto come capofila amministrativo la Regione Marche, hanno ottenuto un finanziamento, hanno fatto una gara e sviluppato il lavoro. Fu un'esperienza interessante, perché in realtà si chiamava «studio di fattibilità» del Corridoio adriatico e non era un Piano. Come studio di fattibilità doveva quindi essere trattato: bisognava esaminare tutti i problemi per individuare alla fine la fattibilità di tutti i progetti individuati.

Ma poiché le problematiche di trasporto delle Regioni adriatiche erano diverse dal Friuli alla Puglia, per l'individuazione dei progetti di quelle intermedie si trovò un *escamotage*: cioè si individuarono dei pacchetti di progetti - avevamo il pacchetto 1 e 2 stradale, il pacchetto ferroviario, il pacchetto porti, il pacchetto aeroporti - e i pacchetti che erano messi in competizione al fine di valutare la fattibilità e quindi la priorità di intervento erano dei macroprogetti che contenevano al loro interno progetti tutti tematici: Questo di fatto è un'operazione di Piano più che uno studio di fattibilità, perché in realtà attraverso la valutazione dei pacchetti fatta in termini di analisi multiobiettivo e di analisi costi-benefici, fu in realtà individuato quel pacchetto che era prioritario in termini di validità e sotto l'analisi multiobiettivo. Tra questi uscì fuori il pacchetto dell'interporto.

Uno spunto interessante perché potrebbe essere riprodotto successivamente nel momento in cui pensiamo di poter fare qualcosa di diverso nel futuro: la micro pianificazione. Intendo dire che oggi qualunque progetto in Italia è soggetto ad un'analisi di fattibilità. Sembra banale, ma se ci riportiamo ad alcuni anni prima, costi e benefici non li conosceva nessuno in Italia. Oggi, invece, c'è una normativa precisa che dice che qualunque progetto deve essere valutato dal punto di vista di fattibilità tecnico-economica e questo è un grande risultato

di cui dobbiamo tener conto.

Allora, cosa dobbiamo fare per il dopo? Non credo che sia il caso di varare un altro Piano contenitore. Credo che oggi ci sia bisogno di pensare ad «Piano nazionale direttore», una sorta di legge cornice che per gli aspetti più operativi e realizzativi, questi vengono delegati alla pianificazione di livello immediatamente seguente. Per il livello immediatamente seguente, secondo me, bisogna abrogare i Piani di trasporto regionale perché non hanno più senso. Oggi come oggi, dove c'è un'area metropolitana, i Piani di area metropolitana devono sostituire il Piano regionale e dove non c'è l'area metropolitana può rimanere il Piano regionale.

C'è una ancora piccola riflessione da fare: nell'Alta velocità in Italia abbiamo incominciato per primi e stiamo arrivando ultimi. Però quando ci sarà l'Alta velocità, potrebbe ritornare di nuovo qualcosa che era già stato pensato qualche anno fa, ma era solo una previsione: il fatto che alcune nostre macro-urbanizzazioni potrebbero essere così legate dall'Alta velocità da diventare una cosa sola. Ad esempio l'area metropolitana di Firenze e l'area metropolitana di Bologna - che l'Alta velocità collegherà in 30 minuti - potrebbe essere un'area sola. Come l'area dello Stretto di Messina: quando si parlava del ponte sullo Stretto, circa tre mila secoli fa ma questo potrebbe anche riguardare l'area Milano-Torino e al limite l'area Roma-Napoli. In prospettiva il Piano area metropolitana in questi casi potrebbe essere di una grande conurbazione che collega due aree metropolitane insieme.

Per quanto riguarda la pianificazione nazionale a livello inferiore, cioè Piani comunali, la normativa è perfetta non ho niente da dire.

I Piani nazionali di corridoio, per quanto riguarda i contenuti, dovrebbero sostituire quello che era prima il Piano generale. Va, cioè, analizzato il territorio italiano per corridoi e va fatta la pianificazione per corridoi, nel momento che esiste un «Piano nazionale direttore» che regola e dà le linee generali. Questo consente di mettere le Regioni a discutere insieme, perché nel momento in cui si fanno i Piani regionali di Regioni che sono distanti 200 metri l'una dall'altra, gli studi rischiano di essere diversi e contraddistinti. Se invece le inseriamo in un elemento lineare nazionale o subnazionale di tipo Corridoio, molte soluzioni potrebbero essere risolte brillantemente. ■

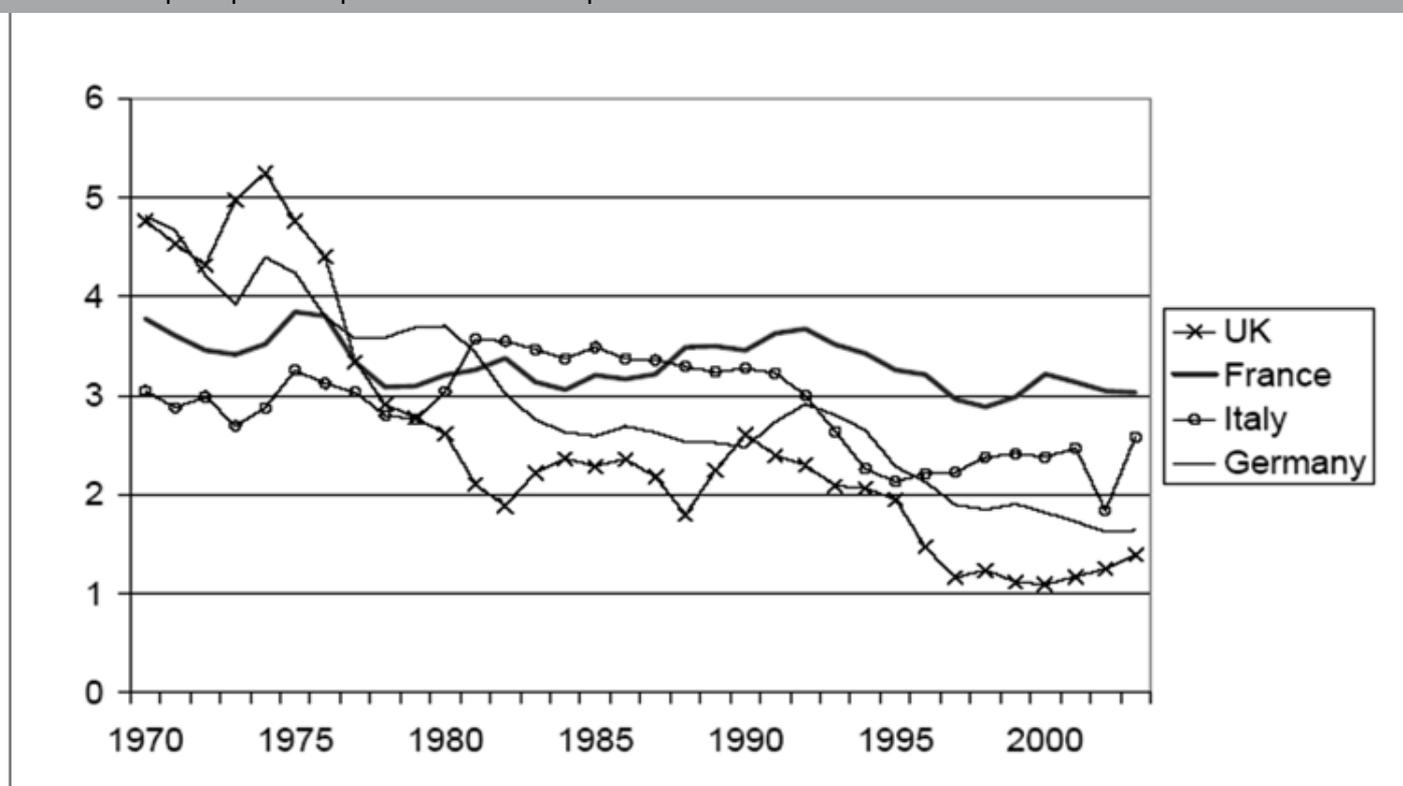
Tommaso Albanese

Docente di Economia Finanziaria, New York University

LE RISORSE DI FINANZA PUBBLICA non sono sufficienti a promuovere gli investimenti in infrastrutture, in Italia come nel resto d'Europa (**Grafico 1**).

I vincoli di bilancio e stabilità hanno posto problemi di sostenibilità all'attuale modello di finanziamento pubblico. Per l'Italia, il FMI stima un debito/PIL al

Grafico 1. Spesa pubblica per infrastrutture in percentuale al PIL



116.7% per il 2012 e la convinzione ormai generale è che occorre un maggiore coinvolgimento della finanza privata, italiana e estera.

La formula del partenariato pubblico-privato (PPP) per le infrastrutture, una soluzione interessante già sperimentata in altri paesi, stenta a prendere piede in Italia.

Ma cosa è richiesto da un punto di vista finanziario per stimolare gli investimenti privati in infrastrutture? Come si stabilisce la convenienza economica?

Si parla molto di coinvolgere le banche e altri operatori finanziari con finanziamenti ai progetti infrastrutturali.

Il punto critico è far partecipare il settore privato con capitale di rischio (*equity* non debito).

L'investitore privato che partecipa alla progettazione

e realizzazione di una infrastruttura tramite debito (es. *bond* municipalizzato) fa riferimento in modo prudente ai dati storici sulla *performance* per determinare la capacità d'indebitamento futuro (leva finanziaria).

L'investitore privato invece che intervenire nel progetto tramite *equity* (es. concessione a lungo termine) si focalizza invece sulle prospettive di *performance* futura, basate su ipotesi economiche di crescita (**Grafici 2 e 3**). In ogni caso il coinvolgimento del capitale privato in infrastrutture in entrambi le ipotesi, il debito e l'*equity*, può pertanto massimizzare la loro valutazione e il totale del capitale investito.

Resta comunque definito che la finanza privata è interessata a prendere il rischio imprenditoriale e a

... L'investitore privato invece che intervenire nel progetto tramite equity (es. concessione a lungo termine) si focalizza sulle prospettive di performance futura, basate su ipotesi economiche di crescita...

provvedere direttamente al finanziamento del debito (l'uso della leva finanziaria influisce infatti sulla convenienza economica – il ritorno del capitale).

Recentemente *The Economist* (7 maggio 09) ha stimato che ci sono circa US\$ 65,5 miliardi di capitale (*equity*) non ancora investito presso i fondi infrastrutturali recentemente costituiti da investitori finanziari internazionali.

Considerando che questi fondi operano con una tipica leva finanziaria del 70/30 debito/*equity*, significa una capacità d'investimento disponibile per circa US\$ 216 miliardi in progetti infrastrutturali.

Lo Stato deve invece definire i limiti per l'indebitamento e il rendimento del capitale nonché imporre i vincoli per gli investimenti necessari e le garanzie sulla qualità del servizio pubblico offerto (pena la decadenza della concessione).

Per incentivare l'utilizzo del capitale di rischio da parte del settore privato occorre definire chiaramente la convenienza economica dell'infrastruttura.

Al fine di individuare il valore di mercato dell'infrastruttura sono richieste:

- strutture DPFO¹ dove, oltre alla progettazione e O&M, il privato detiene il rischio di finanziamento e dei ricavi <> per definire un rischio di tipo *equity*,
- concessioni a lungo termine (*leases* a 60-99 anni) <> per avere prospettive di rendimento di tipo *equity*,
- politiche tariffarie basate su variabili economiche e per un periodo di tempo minimo (es 5-10 anni) <> per permettere il finanziamento privato a lungo termine,
- rendimenti accettabili del capitale per un atteso livello di indebitamento <> per definire prezzi di mercato per le infrastrutture, es. 15-20x EBITDA,
- armonizzazione con la normativa comunitaria <> per incentivare il capitale estero ad investire in Italia.

In Italia occorre sviluppare una cultura di imprenditorialità nella gestione delle infrastrutture, con adeguati parametri di mercato per rischio e rendimento, a differenza degli USA, dove esiste un sistema ben definito per la convenienza economica delle infra-

Grafico 2. Municipal Bond

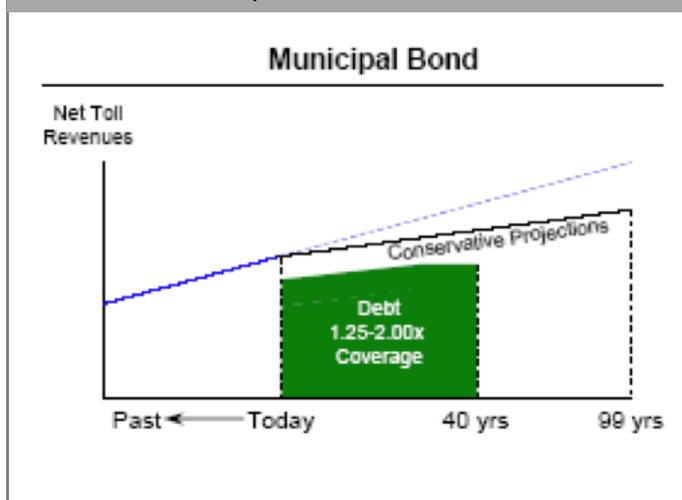
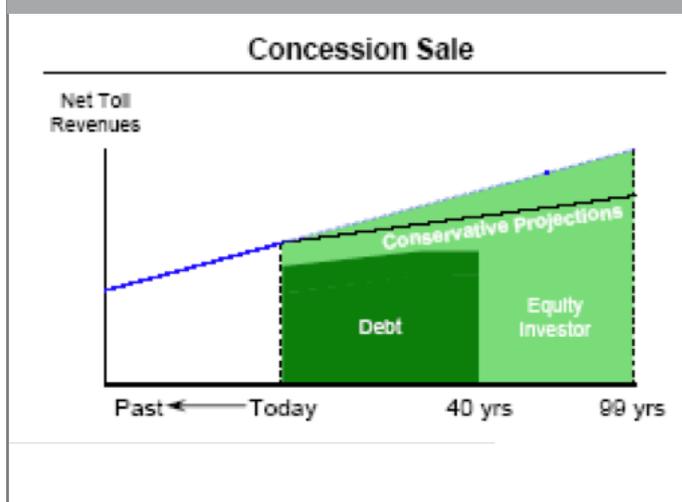


Grafico 2. Concession Sale



strutture (**Tabella 1**), gli esperimenti di PPP sono avvenuti a valutazioni tipicamente tra i US\$ 20-70 milioni per miglio di distanza (di gran lunga superiori alle valutazioni italiane).

Nella recente vendita della concessione per la *Penn Turnpike* (poi sospesa per le resistenze politiche locali), il prezzo era stato fissato a 23x l'EBITDA e a US\$27 milioni per miglio di distanza.

¹ DBFO: Design/Build/Finance/Operate.



Tabella 2. L'ampliamento della metropolitana di Madrid

Road	Year	Bild	Term	Buyer	Lenght (ml)	Type of Agreement
SR 125 South (San Diego)	2003	\$ 140 mm	45 yrs	Macquarie	11	DBFO Toll Franchise
Chicago Skyway	2005	\$ 1.83 bn	99 yrs	Cintra/Macquarie	8	Long Term Lease
Dulles Greenway	2005	\$ 617 mm	51 yrs	Macquarie	14	DBFO Toll Franchise
Indiana Toll Road	2006	\$ 3.85 bn	75 yrs	Cintra/Macquarie	157	Long Term Lease
Pocahontas (Virginia)	2006	\$ 611 mm	99 yrs	Transurban	9	DBFO Toll Franchise
Northwest Parkway (Colorado)	2007	\$ 603 mm	99 yrs	Brisa/CCR	9	DBFO Toll Franchise
Capital Beltway HOT Lanes	2007	\$ 1.4 bn	80 yrs	Transurban/Fluor	14	DBFO Toll Franchise
Pennsylvania Trnpike	2008	\$ 12.8 bn	75 yrs	Citi/Albertis	469	Long Term Lease

ALLOCAZIONE DEL RISCHIO

Per massimizzare le risorse finanziarie private disponibili, è anche necessario un'efficiente allocazione dei rischi finanziari (e non) per ogni singolo progetto PPP (**Grafico 4**). L'allocazione del rischio finanziario tra debito e *equity* deve riflettere il profilo di rischio del progetto, che è più elevato nella fase iniziale e si sviluppa in modo non lineare.

Quando la costruzione è completata, il rischio del progetto è minore e la componente di *equity* può essere ridotta. Il progetto può essere rifinanziato aumentando il debito (ad un costo minore). È pertanto possibile sviluppare allocazioni più efficienti dei rischi insiti in un progetto in infrastrutture.

Negli UK questa flessibilità della PPP ha permesso a fondi pensione, assicurazioni e private *equity* di avvicinarsi agli investimenti in infrastrutture (par-

tecipando in una seconda fase)

Una recente indagine del NAO negli UK ha mostrato che i progetti PPP con un tipico IRR atteso del 15-17% hanno avuto dopo il rifinanziamento un IRR del 10-70% con 1/5 sopra il 50%.

Un'altro sviluppo ha visto investitori istituzionali e *private equity* focalizzarsi su infrastrutture già esistenti, con necessità di solo parziali ammodernamenti, così da avere dei parametri di rischio e rendimento più chiaramente definiti.

In Italia si dovrebbero sviluppare soluzioni istituzionali volte a favorire il trasferimento del rischio nelle varie fasi dei progetti in infrastrutture, per esempio facilitando il rifinanziamento o vendita della concessione una volta terminata la fase di costruzione.

PROSPETTIVE PER L' ITALIA

È interessante prendere spunto dalla recente esperienza americana che ha mostrato una rinnovata enfasi sulla PPP nella politica per le infrastrutture.

Gli USA hanno in passato fatto grosso affidamento alla finanza pubblica per lo sviluppo di molti tipi di infrastrutture quali strade, aeroporti e porti (considerati dal dopoguerra di importanza strategica nazionale).

L'amministrazione federale e i singoli stati americani sono oramai da anni in *deficit* strutturale nel finanziamento delle infrastrutture. Nonostante il suo grande programma di intervento pubblico, Obama stesso è risultato un grande fautore della PPP per le

infrastrutture.

Per agevolare la finanza privata, Obama ha promosso le seguenti misure:

- incentivare il capitale privato a investire in infrastrutture per convenienza economica,
- privatizzare temporaneamente le attività pubbliche tramite concessioni molto lunghe,
- ridurre i veti incrociati di amministrazioni e enti locali e regionali
- allocare efficientemente i fondi pubblici tramite il *budget* federale piuttosto che con apposite leggi,
- creare una banca per le infrastrutture (*National*

... la mancanza di chiarezza in Italia sulla convenienza economica dei progetti PPP in infrastrutture tiene lontano il capitale privato italiano e estero.

Grafico 4. Road Transaction Revenues/Costs



Infrastructure Reinvestment Corporation) con forti potenzialità finanziarie grazie ad agevolazioni fiscali nella raccolta dei fondi.

La conclusione è che la mancanza di chiarezza in Italia sulla convenienza economica dei progetti PPP in infrastrutture tiene lontano il capitale privato italiano e estero.

È necessario per questo agire per combinare gli interessi pubblici con le richieste del settore privato, non solo delle imprese specializzate ma anche degli investitori finanziari (come prima delineato).

Una maggiore attenzione alle condizioni di convenienza economica per l'investimento in *equity* da parte degli investitori finanziari può risultare in un

ingente flusso di capitali nelle infrastrutture italiane.

L'Italia ha già una istituzione finanziaria come la Cassa Depositi e Prestiti che può agire da volano per gli investimenti in infrastrutture dotati di convenienza economica.

È importante però avvicinare la finanza alle amministrazioni locali ma soprattutto rafforzare le competenze locali nella valutazione dei progetti.

Occorre infine un monitoraggio obiettivo dell'efficienza degli investimenti in infrastrutture:

- per fini di pubblica utilità,
- risultati economici, e
- convenienza per la finanza privata. ■

Jacopo Signorile

London School of Economics (LSE)

QUESTO CONTRIBUTO non si focalizza sui problemi che ha il nostro Paese nella realizzazione di infrastrutture, siano essi legati alla fase di programmazione, ovvero alla fase di attuazione, alla fase di finanziamento. Né evidenzierà quali sono le problematiche e gli ostacoli e nemmeno gli effetti che questi ostacoli generano nell'economia reale. Con questo intervento si vuole contribuire a fare un modesto passo in avanti verso la soluzione dei problemi.

Si vuole focalizzare l'intervento sulla possibilità di individuare una soluzione per uno specifico problema. Quindi mi riallaccio all'interessante relazione del professor Grimaldi che aveva giustamente puntato l'attenzione sulla questione dei tempi. Non solo perché i tempi o l'incongruenza di questi rappresenta l'elemento dirimente tra la possibilità di creare o meno quelle sinergie e quegli impatti positivi sul territorio per i quali le infrastrutture vengono realizzate, come diceva giustamente nella sua relazione iniziale il professor Giordano. È proprio sui tempi che si vengono a creare delle condizioni degne di essere approfondite. In Italia si verificano situazioni diametralmente opposte, che rappresentano aspetti diversi del tema che mi è stato chiesto di affrontare, ossia dell'ambito finanziario.

Per quanto concerne il finanziamento di opere infrastrutturali, passiamo da un estremo in cui le risorse da spendere sono presenti, ma non ci sono i progetti su cui impegnarle - è il caso dei fondi europei - ed il caso in cui invece i progetti prioritari e necessari per il Paese non possono essere realizzati perché non ci sono le risorse da spendere. La seconda fattispecie è quella che si configura con riferimento alle risorse puramente nazionali. Molto spesso ci troviamo con liste di progetti prioritari con uno stato di avanzamento progettuale più o meno congruo e adeguato, ma con un'assenza di cassa nelle risorse dello Stato.

Quindi i progetti vengono approvati con un impegno di spesa a cui però non fa fronte una disponibilità di cassa, e praticamente vivono in un limbo fino a quando poi non vengono coperti dalla cassa. Ovviamente l'avvio del cantiere non è condizione sufficiente perché le opere vengano portate a termine. Molto spesso si trovano nella situazione di essere avviati e poi essere bloccati a metà della realizzazione, come evidenziato in un allegato del «Corriere della Sera» di luglio in cui si faceva un elenco delle opere bloccate per i vari motivi non solo finanziari, ma anche procedurali che costellano il nostro Paese.

L'altro caso invece è quello dei fondi europei. I fondi europei in realtà hanno il vantaggio di non seguire la logica

dell'impegno e della cassa, ovvero sono fondi immediatamente disponibili appena vengono stanziati; con l'accortezza però che i fondi europei hanno il vincolo che debbono essere necessariamente spesi, ovvero diventano nuovamente cassa nel momento in cui sono nuovamente realmente spesi ed applicati nella realizzazione.

In Italia spesso avviene che per le carenze della fase progettuale e autorizzativa cui faceva riferimento il professor Grimaldi, ci siano le risorse da parte della Comunità ma non possano essere utilizzate proprio perché l'iter propeudeutico all'apertura del cantiere non può completato nei tempi necessari. Questo perché le risorse comunitarie hanno una pianificazione temporale molto rigida dove vengono individuati esattamente gli anni di spesa e con una regola specifica, che si chiama «N+2», questi fondi devono essere per forza spesi e quindi verificati e rendicontati in termini tecnici entro due anni dal momento in cui sono stati stanziati dall'anno in cui è stato previsto che vengano utilizzati. Superati questi due anni i fondi vengono recuperati dalla Comunità europea per essere rimessi in un calderone di riaggiudicazione a territori che sono stati più virtuosi.

Nei precedenti periodi di programmazione questa situazione si verificava spesso nelle Regioni italiane, ma recentemente l'Italia ha migliorato moltissimo la sua capacità di spesa. Finanziariamente, se andiamo a vedere gli aspetti tecnici, si evidenzia come il profilo finanziario porti a valutazioni erroneamente positive. Questo perché l'Italia ha speso, ma ha speso su quelli che vengono chiamati «progetti sponda», cioè dei progetti che non sono dei progetti prioritari, sono dei progetti che, al momento di necessità, si trovavano in uno stadio di maturazione tale da essere eleggibili alla spesa comunitaria.

Il ricorso ai progetti sponda, è stato un sistema diffuso e non necessariamente scorretto, che tuttavia è risultato drammatico nei suoi effetti. Questo perché anziché costruire un ponte veniva realizzata una rotatoria, quindi il problema trasportistico non veniva risolto, mentre il problema finanziario sì. Dal punto di vista finanziario i soldi non sono stati persi, anche se c'è il rischio che la Comunità europea, verificando l'incongruenza dell'opera realizzata, possa anche ritirare il finanziamento.

Quello che volevo fare era provare a presentare una soluzione per questo tipo di problemi, perché prima di me il professor Albanese giustamente ha citato le esperienze statunitensi che sono sicuramente un *benchmark*, per usare un termine anglosassone, un punto di riferimento nel settore dei partenariati pubblico/privato, ma purtroppo ci sono delle differenze tra la base normativa statuniten-

... I partneriati pubblico-privati ibridi sono una tipologia contrattuale particolare che viene applicata in particolare quando viene identificato uno schema che consente di utilizzare capitali privati e capitali comunitari con certezza di tempi...

se e quella europea ed italiana. Qui si vorrebbe portare degli esempi di cose concrete che sono state fatte in ambito comunitario attraverso anche l'attività che ho avuto la fortuna di seguire, assieme alla Banca Europea degli investimenti, riguardo a quelli che vengono chiamati partneriati pubblico-privati ibridi. È una tipologia contrattuale particolare che non viene utilizzata molto spesso e viene applicata in particolare quando viene identificato uno schema che consente di utilizzare capitali privati e capitali comunitari con certezza di tempi.

La necessità di utilizzare i fondi privati per queste tipologie di progetti è particolarmente interessante nel nostro caso, dal momento in cui non ci sono risorse pubbliche nazionali sufficienti, in quanto la normativa comunitaria prevede che per finanziare un progetto con fondi comunitari ci deve essere una parte di cofinanziamento di provenienza nazionale.

Utilizzando questo tipo di schema noi possiamo sostituire i fondi nazionali pubblici con i fondi nazionali privati. Questo è consentito dalla Commissione, perché la normativa comunitaria prevede che comunque i fondi nazionali possano essere spostati nell'ambito di un Programma nazionale di interventi, da un intervento all'altro, a condizione che comunque si mantenga una percentuale di cofinanziamento nazionale complessivo del Programma. Questo in particolare è interessante sui fondi europei stanziati sui Programmi Nazionali, come il PON Trasporti, perché consentirebbe di finanziare opere su tutto il territorio nazionale, e ovviamente questo si ripercuote anche a livello regionale quindi sui POR e in particolare sull'asse trasporti dei POR, perché consente di mobilitare le risorse nazionali, sia nel tempo sia nello spazio, su interventi che possano essere più coerenti con la tempistica nazionale, sempre rispettando invece la tempistica europea, attraverso l'utilizzo sinergico delle risorse private. È ovvio che questo tipo di schemi di finanziamento deve essere utilizzato su opere «calde», ossia che generino ricavi, perché diversamente il capitale privato non potrebbe avere una sua redditività.

Un ulteriore aspetto afferisce alla sfera imprenditoriale. L'approccio generale alla realizzazione di opere pubbliche è quello del precipuo del costruttore. Si costruisce l'opera pubblica nell'ottica di massimizzare il margine sulla costruzione. Nel caso di opere in concessione spesso l'aspetto della gestione non viene approfondito adeguatamente. Grazie agli schemi di partenariato pubblico privato ibridi, questo aspetto negativo può essere mitigato o risolto, riducendo altresì il ricorso a *claims* e contenziosi con l'Amministrazione.

Questo schema contrattuale prevede che nel momento in cui l'opera apre il cantiere la Commissione europea versi tutto l'importo del finanziamento in conto vincolato che si chiama *escrow account*, dove il denaro rimane fino al collaudo dell'opera. In questo modo il privato si accolla, sì, tutto l'onere di costruzione, ma è incentivato a completare l'opera per poter incassare gli stati di avanzamento prelevando dai soldi depositati che saranno svincolati soltanto nel momento in cui viene collaudata l'opera o eventualmente a stralci funzionali. Nell'ambito del contratto è prevista questa possibilità. A questo punto affinché il privato sia anche interessato a gestire l'opera in modo efficiente, è sufficiente che una parte di questi soldi sia svincolata progressivamente su tutta la vita utile dell'opera, fondamentalmente garantendo una base di ricavi fissa per tutti i 30 anni dell'opera, garantita appunto dai fondi europei. L'obiezione che potrebbe nascere è: ma allora questi fondi europei possono essere utilizzati oltre il periodo di programmazione dei 6 anni? Sì, perché il versamento nell'*escrow account* in realtà rispetta l'art. 56 del regolamento 1083, e quindi nel momento in cui vengono versati per la Commissione europea sono considerati spesi, anche ai sensi della regola dell'*N+2*. I fondi rimangono versati e vincolati, e di conseguenza sono utilizzabili per un periodo di tempo più ampio, legato esclusivamente alla realizzazione e alla gestione di quell'opera.

I vantaggi di tale schema risiedono nella possibilità di vincolare fortemente il privato alla realizzazione e gestione dell'opera; di rendere la programmazione e la realizzazione delle opere coerente con i periodi di programmazione comunitari e anche nazionali (perché poi i FAS e i fondi comunitari hanno un periodo di programmazione simili, anche se non del tutto coerenti), consente di creare una sorta di «leva finanziaria» tra fondi nazionali pubblici e fondi privati, che vanno poi ad incentivare l'utilizzo dei fondi europei, consente di mantenere un livello di spesa particolarmente elevato dei fondi europei, avviando un volano di premialità.

Attraverso lo sviluppo di questo modello, che già è presente in Europa - in molti Paesi viene utilizzato, soprattutto in Gran Bretagna ed in particolare in Germania - si porterebbe gradualmente ad una modifica della logica del costruttore verso una logica del gestore, perché in realtà il contributo pubblico non è legato al cantiere, ma alla realizzazione dell'opera. Viene pagata quella che in inglese viene chiamata *availability*, ovvero lo Stato paga nel momento in cui il privato rende disponibile il bene pubblico, e non mentre viene costruito. ■

Marco Annoni

Studio legale Annoni

SONO STATE EVOCATE nel corso di tutta la mattinata una serie di temi che sono andati ad inciampare sul nodo delle regole e delle procedure: non si fanno le cose perché le procedure sono complesse, sono lente, costituiscono un ostacolo. Ma forse dovrebbero anche porci un problema preliminare, perché nel momento in cui pensiamo che quella procedura è un ostacolo, interveniamo sulla regola e la eliminiamo, così facciamo prima: non dobbiamo sentire i Comuni, non dobbiamo aspettare la DIA. In simili situazioni facciamo un'operazione di chirurgia plastica su un corpo che poi non risponde più nella sua funzionalità complessiva. Le regole esistono perché rappresentano la logica di un sistema. Si possono immaginare degli snellimenti, ma nel momento in cui eliminiamo la regola dal contesto del sistema, perché quella specificatamente ci dà fastidio, si comincia a creare un vero problema. Ad esempio nel meccanismo della partecipazione, non è pensabile fare un'infrastruttura invasiva sul territorio, senza considerare gli interessi dei soggetti che sono direttamente interessati.

Tutto questo crea un problema, ma questo problema non nasce dalla volontà specifica della situazione, bensì da un'ossatura del nostro sistema giuridico. Non possiamo immaginare di fare opere di rete se non c'è il consenso dei soggetti delle aree territorialmente interessate. Questo non è un criterio che il legislatore si è inventato una mattina: è un precetto costituzionale; la Corte Costituzionale si è dovuta misurare per la prima volta con il problema del riparto delle competenze dopo il nuovo titolo V della Costituzione - esattamente cioè sulla nostra materia - pronunciandosi sulla Legge Obiettivo e creando quella forma efficace e suggestiva del meccanismo della leale collaborazione, della sussidiarietà, attraverso il quale è riuscita a giustificare la possibilità per cui lo Stato può realizzare opere di impatto nazionale, solo se c'è il consenso della Regione. Non possiamo oggi pensare alla linea dell'alta velocità come un'esigenza dello Stato che, in quanto interesse nazionale, prevale su un eventuale opposizione regionale. Questo oggi in Italia non si può più fare, da quando il titolo V nella nuova dizione che è stata approvata dal Parlamento ha stabilito che le grandi rete ferroviarie, autostradali, di telecomunicazioni, di grandi infrastrutture, della trasmissione e di energia non si possono fare se non si rispetta un principio partecipativo costituzionale: occorre che la Regione dia il proprio assenso. Il programma

della Legge Obiettivo approvato con la delibera del CIPE 121 non era efficace fino a quando le Regioni direttamente interessate agli interventi non hanno un'intesa specifica con lo Stato, attuando il principio di sussidiarietà, di reale collaborazione voluto dalla Corte Costituzionale.

Nel momento in cui non esiste un assenso della Regione, l'opera non si fa e il momento decisionale si esaurisce nella mancata possibilità di realizzare l'infrastruttura. Prima della modifica del titolo V esisteva una procedura, che era quella del vecchio art. 81 della legge 616, con la quale si creava la possibilità che un'opera di rete nazionale poteva prevalere sull'opposizione o sul mancato assenso della Regione. Oggi per le opere di rete che sono quelle di competenza della Regione questo non si può più fare.

La modifica costituzionale conferma il sistema. Secondo me, se si vuole intervenire sul sistema, bisogna conformare le regole base del sistema e siccome a noi interessa che l'interesse nazionale sia effettivamente preminente bisogna modificare l'attuale assetto istituzionale dei poteri degli organi dello Stato che impattano sul territorio.

Il sistema prevede a monte un necessario consenso, a valle si declina nelle Conferenze di servizi come uno strumento ovvio, ma noi vediamo le conferenze dei servizi come una bestia nera che non funziona mai. Questo non è esatto perché è molto meglio la Conferenza dei servizi, come elemento unitario di recepimento degli interessi coinvolti, che non la procedura che esisteva prima dove ognuno doveva esprimere una separata opinione e poi non si arrivava a niente. Dove è che non funziona la conferenza dei servizi? La conferenza dei servizi così come prevista non funziona perché nell'attuale sistema non ha quel contenuto esaustivo ed effettivo che dovrebbe avere. Cioè, approvata la Conferenza dei servizi, nessuno può parlare più e nessuno può assumere atti interdittivi rispetto alle decisioni che sono state assunte. Questo momento manca nel senso che il provvedimento è conformativo alla Conferenza dei servizi nel senso che si chiude con un'approvazione, ma da un lato restano aperti una serie di provvedimenti attuativi sul territorio e dall'altro esistono forme di partecipazione di competenza sulla Conferenza dei servizi che non si chiudono mai: tipico quelle della partecipazione delle sovrintendenze, cioè delle amministrazioni portatori di interessi storico-archeologiche, che rinviano sempre. Sarebbe utile perciò immaginare che a valle del-

... Benissimo il commissario, benissimo la contrazione delle regole, ma la sterilizzazione delle regole finalizzata a un obiettivo determina un certo effetto positivo, ma ne determina anche altri, a cominciare dall'eliminazione della tutela delle regole...

la Conferenza dei servizi venga istituito un soggetto responsabile dell'immediata attuazione dei precetti della Conferenza. Questo taglierebbe fuori ogni responsabilità di ulteriori elementi di ritardo.

Ovviamente la Legge Obiettivo è un passo avanti: ha depotenziato la Conferenza dei servizi come elemento interdittivo, perché ha posto l'elemento decisivo nell'ambito del CIPE e questo evidentemente è un elemento utile, purché il CIPE non sia il CIPE che stiamo vivendo, che non si riunisce e non decide mai. Ovviamente la regola non può sopperire alla patologia dei titolari, però proprio perché l'intervento della Legge Obiettivo è stato un intervento di chirurgia plastica di cui tutti noi ci assumiamo la responsabilità, che in alcuni casi ha determinato la reazione dell'ordinamento, come abbiamo visto con la Torino-Lione: nel momento in cui si è depotenziata chirurgicamente la capacità dell'ente territoriale di intervenire sul processo decisionale, si è depotenziato il carattere esponenziale dell'ente. Cioè il Comune partecipa ad una Conferenza dei servizi e dice quel che vorrebbe, ma poi il CIPE fa un'altra cosa, depotenziando l'ente territoriale. A questo punto si creano enti autonomi che fanno le barricate, per questo dicevo prima: stiamo attenti a fare interventi chirurgici, perché poi il sistema o si regge tutto insieme o si rischia che non si regga più nulla.

È un'ipotesi che sottopongo a voi che siete più competenti di me in tema di progettazione e programmazione, ma consideriamo questa esperienza non positiva vissuta proprio nella valle di Susa. Perché andare a spiegare un progetto già approvato e definito alla collettività locali prima che lo stesso sia definito compiutamente? Perché prima di darne una elaborazione non viene fatta un'informativa progettuale, come avviene in Francia? In questo modo, se venissero svolte queste attività con un'adeguata concretezza, l'ostilità preconcepita di avere un'autostrada che attraversa il territorio può essere diversamente percepita dalle stesse collettività della valle di Susa che avevano fatto le barricate. L'impatto sul territorio è sostanziale. Un'ultima cosa, c'è un'altra reazione con la quale dobbiamo fare i conti. Adesso si dice che ci sono troppe regole commissariate. Nessuno discute che il Passante di Mestre è stato commissariato ed ha funzionato, ma ci siamo dimenticati cosa c'era prima,

cioè i cinque anni che ci sono voluti per discutere con la Comunità europea, per consentire all'ANAS di trovare i soldi ed approvarne il progetto. Il commissario si è trovato il progetto approvato e doveva solo fare le gare e realizzare l'opera su un tracciato definito non complesso da un punto di vista ingegneristico. È stato bravissimo, ma vorrei vederlo all'opera sulle Ioniche dove la situazione non mi sembra del tutto uguale.

Benissimo il commissario, benissimo la contrazione delle regole, però stiamo attenti: la sterilizzazione delle regole è finalizzata a un obiettivo e determina un certo effetto positivo, ma ne determina anche altri, a cominciare dall'eliminazione della tutela delle regole. L'azione del commissario, se correttamente applicata, già costituisce una contrazione delle regole della tutela, ma è stata accompagnata anche da una contrazione dei tempi e delle modalità di tutela davanti ai giudici.

Noi non possiamo immaginare che la tutela giudiziaria, la tutela degli interessisti di quelli che vengono lesi da un'eventuale rigidità amministrativa, debba essere depotenziata a vantaggio della celerità della realizzazione di un'opera pubblica. Questo francamente non può essere per nessuno, perché realizzare un'opera non vuol dire danneggiare gli interessi di un soggetto che viene leso dall'azione dell'amministrazione. Quindi, al di là del dato tecnico, quello che spaventa è che nel momento in cui si identifica in un commissario un adeguato strumento per la situazione di emergenza, lo si pensa come uno strumento di applicazione ordinaria a tutti gli interventi. Allora facciamo prima ad abolire le regole e a dire: operiamo con i commissari.

Non si può non dire un'ultima cosa, visto che avete accesso alle autorità di governo, alle istituzioni che possono svolgere attività positiva in questo Paese: bisogna essere coerenti con le azioni amministrative. Da una parte si immagina che si possa intervenire snellendo le procedure con i commissari straordinari che approvano tutto e dall'altra parte, un decreto del ministro delle Infrastrutture di tre giorni fa stabilisce che tutti i progetti dei concessioni autostradali e di ANAS superiori ai 25 miliardi di euro devono essere approvati dal Consiglio superiore della magistratura. Se questa è coerenza! ■

Marcello Molè

Studio legale Molè e Associati

IO TROVO CHE L'AVVOCATO ANNONI ha tracciato bene il quadro strategico generale e a questo si può semplicemente aggiungere che il discorso migliore sarebbe quello di semplificare il quadro generale costituzionale. Però, evidentemente, questo oggi è inimmaginabile, per il tempo che richiederebbe, mentre si parla di situazioni contingenti e di necessità di attivare capitali privati non solo negli interventi strategici di importanza nazionale, ma anche nelle opere che riguardano la generalità che costituiscono l'80% delle iniziative.

A suo tempo si è criticata la Legge Obiettivo, come una lista della spesa alla quale poi in parte hanno posto rimedio le norme successive: la legge 521 del 2001 e le nuove delibere del 2005 e del 2006. Ma comunque si manifesta un senso d'impotenza rispetto al desiderio di realizzare una certa infrastruttura, tanto è vero che si distingue tra l'elenco delle opere che esigono finanziamenti e le opere che non ne richiedono.

Ma pur accantando questo problema, perché a monte c'è la problematica costituzionale, ci troviamo in una situazione in cui la stessa maggioranza di governo ha, al suo interno, voci importanti che tendono al federalismo. Da questo punto di vista abbiamo anche un'opposizione che si è rifatta non solo al discordo dei principi costituzionali e alla modifica del titolo V (che nel 2001 è passata per tre voti), ma si è riferita all'origine della titolarità in capo agli enti locali che risale alle legge urbanistica del 1943.

Premesso, allora, che prescindendo dall'ipotizzare modifiche costituzionali o legislative, vediamo sulla base di quello che abbiamo, che cosa si può ipotizzare. Io in verità mi sono sforzato di pensare, ma mi sono venute in mente soltanto quattro o cinque banalità: interventi palliativi che in parte hanno trovato qualche ragione

Primo: il terzo decreto in realtà è quello che ha inciso molto, perché addirittura non è tanto l'assetto normativo che ci preoccupa, ma il modo in cui questo assetto normativo viene tradotto in situazioni attuative. Annoni parlava di Conferenza di servizi, che è uno strumento formidabile, ma è uno strumento in cui prevale l'istruttoria, che non finisce mai rispetto alle conferenze istituzionali. Quell'istruttoria è diventata, d'altra parte, un'abitudine legiferatoria e non si capisce perché la Conferenza dei servizi dovrebbe agire più razionalmente di quanto agisca il legislatore: la Conferenza decide con 10 mila parte-

cipanti su 10 mila argomenti. Ma così abbiamo una Conferenza dei servizi zibaldone. Proprio in questo periodo lo stiamo sperimentando professionalmente in tema ambientale, dove in effetti le Conferenze su istruttorie non arrivano mai ad una decisione e se arrivano ad una decisione l'unica cosa che sanno fare è interrompere, fare un lavoro di emergenza, sospendere, demolire ecc.

Detto questo che cosa possiamo pensare? Per prima cosa vi chiedo un suggerimento sulla questione dell'Autorità di vigilanza, perché vista la fonte non possiamo prenderla sotto gamba.

Devo dire che mi veniva in mente una battuta, Grillo stamattina aveva ragione quando diceva che bisogna dimentichiarsi della Legge Obiettivo e parlare del Codice, però un obiettivo l'aveva raggiunto, un obiettivo normativo, cioè il Codice. Quindi un risultato l'ha già raggiunto. Ma l'obiettivo sul campo, nella realtà, è tutt'altro discorso. L'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici solo quest'anno sul tema del terzo decreto ha emanato ben quattro determinazioni, alcune delle quali sono molto interessanti, perché ce n'è una - se non sbaglio la numero tre - che in realtà traccia un'interpretazione del potere di vigilanza e controllo e quindi c'è anche il problema di dare un'interpretazione valida relativa al terzo decreto correttivo.

Ce n'è poi un'ultima che è molto significativa, perché introduce ciò che dovrebbe essere una tendenza generalizzata che è sollecitata anche da altre autorità: per semplificare questo procedimento, abbiamo bisogno di moduli contrattuali e regolamentari standardizzati. Sentivo prima il rappresentante di F2I che parlava dell'acquisto di Enel rete GAS e quindi mi riferisco ad una esperienza professionale diretta perché assisto questa società che oggi ha cambiato padrone. Bene, uno dei problemi fondamentali riguarda questo: a volte noi avvocati rappresentiamo più o meno l'insediamento produttivo in cui si applica quella normativa speciale, però in quel caso, per risolvere il problema ci si trova di fronte a una frammentazione di normative, di bandi di gara, di disciplinari di gara, in un campo nel quale sin da febbraio del 2008, se non vado errato, un'altra autorità per l'energia elettrica e il gas ha stabilito i principi per per standardizzare alcune procedure e per rendere più facile ed efficace il disciplinare di gara e quindi l'aggiudicazione e la realizzazione dell'impianto. Per i servizi di distribuzione del gas è previsto che i

**... rispetto ad una situazione di emergenza
nella quale noi ci troviamo,
più che formare nuove regole,
dobbiamo interpretare gli strumenti di cui disponiamo...**

Comuni con meno di 100 mila abitanti possano fare un bando, mentre gli altri debbono necessariamente consorzarsi. Questa è una delle normative che in effetti potrebbe essere agevolmente trasportata, fissando forse normativamente questo obbligo di un disciplinare unico. Questo potrebbe essere un primo palliativo per una prima proposta.

Una seconda proposta è quella in cui si parla dell'arricchimento, come in realtà deriva dalla lettura del nuovo testo dell'art. 153 a proposito di finanza e progetto, arricchimento dello studio di fattibilità che poi è parente con quanto diceva Marco Annoni a proposito della necessità di raggiungere un consenso iniziale. In realtà quando si fa lo studio di fattibilità questo ha tutti quegli elementi almeno in nuce per definire i passaggi successivi; temi ambientali, disciplinare di gara, criteri di valutazione per le compensazioni. Evidentemente questo è un sistema e quindi mi riferisco ad un accenno che faceva stamattina il sen. Grillo sul fatto che in effetti si può avere la compensazione definita con diversi orientamenti in diversi campi. È quanto per esempio oggi stanno facendo le ferrovie. Queste sono cose note a tutti, per cui la copertura dei binari, la realizzazione di un'area verde che costituisce un raggio verde tra il centro di Milano e la zona di Rho è resa possibile attraverso un accordo di programma in cui vengono definite tutte le fasi attuative comprese le compensazioni. E anche questo mi sembra che sia un punto da valutare.

Un terzo punto è l'utilizzazione al massimo del silenzio-assenso. Per quanto riguarda questo silenzio-assenso, in realtà nelle normative di legislazione emer-

genziale non c'è nulla che oggi possa funzionare e funzionare rapidamente. Voi pensate - cosa veramente assurda - a finanza e progetto con tutto quello che diceva il sen. Grillo. Effettivamente la finanza e progetto in relazione alle infrastrutture, almeno fino all'anno scorso - non sono aggiornato ad oggi - solo l'8% delle iniziative vengono portate a termine. Pensate che questa finanza e progetto, come parte del più ampio *genius* del partenariato pubblico e privato, ha avuto un'emersione normativa solo con il nuovo 15 ter introdotto dal decreto legislativo. Sino ad oggi questo partenariato tra pubblico e privato con l'opportuna distinzione tra progetto, concessioni ecc, era del tutto ignorato. Bene mi sembra che questo silenzio-assenso sia emerso anche normativamente e sia emerso proprio per superare quella difficoltà di raggiungimento dell'accordo. E mi sembra che questo silenzio-assenso, prima ancora che uscisse il Codice dei contratti pubblici, abbia avuto anche un riscontro di arresto al vaglio costituzionale come ricordavano ieri due decisioni molto importanti della Corte costituzionale, la numero 303 del 2003 e una ancora più recente del 2006.

Sembra che anche questo possa essere qualcosa che. fissati quei termini rigorosi che nell'articolo 13 della legge 67 del 97 e poi del decreto anticrisi consentono di andare avanti. Io direi che tutto sommato nulla di più si possa immaginare e comunque dico chiaramente, rispetto ad una situazione di emergenza nella quale noi ci troviamo, più che formare nuove regole, dobbiamo interpretare questi strumenti di cui disponiamo. ■

Federico Merola

F2i

FARÒ RIFERIMENTO SOLO a pochi concetti che volevo portare alla vostra attenzione per una questione di tempo.

Noi siamo uno strumento di finanza per le infrastrutture che ha uno scopo di lavoro molto delimitato, ma riteniamo di potere dare un grosso contributo sia alle infrastrutture esistenti sia a quelle di nuova costituzione.

Diciamo subito che in Italia i nuovi progetti infrastrutturali hanno dei problemi di cui si è parlato molto questa mattina. Una cosa di cui si parla meno, ma che è altrettanto evidente, è che anche le infrastrutture esistenti spesso versano in condizioni di scarsa efficienza e questo non aiuta la creazione di nuove infrastrutture; in altre parole l'intervento che facciamo sulle infrastrutture esistenti volte a migliorare la gestione industriale, ad aumentare la dimensione gestionale, dà enormi spazi per finanziare o realizzare anche dei miglioramenti di queste stesse infrastrutture o fare qualcosa di totalmente nuovo.

Il potenziale di efficientamento - gli inglesi parlano di *brand field* - è riconducibile alla privatizzazione o liberalizzazione di attività anche in ambito locale, alla ricerca di una dimensione industriale ottimale, all'adozione di rigorosi criteri di gestione industriale. Noi abbiamo acquisito il 51% di ENEL rete Gas che è un'azienda, quindi non è una privatizzazione ma è anche uno *spin off* per le infrastrutture esistenti. Ecco, non va sottovalutato l'enorme beneficio che può derivare al sistema infrastrutturale italiano e alla realizzazione di nuove opere da un'ottimizzazione proprietaria e industriale dell'esistente. Io salterei le criticità sulle infrastrutture italiane e l'esempio virtuoso della Spagna, perché vorrei focalizzare cinque minuti sugli F2i e chiarire che tipo di strumenti sono. Naturalmente abbiamo la finanza di lungo periodo quale fabbisogno tipico delle infrastrutture in termini di contributi pubblici, in termini di *equity* e in termini di debito. Abbiamo visto questa mattina per le opere «calde», come sono state definite, che la capacità del sistema politico di produrre priorità e regole, aumenta il contributo della finanza privata. Questo è un presupposto.

Per quanto riguarda gli F2i, questi rientrano in una nuova generazione di strumenti finanziari per le infrastrutture: i fondi comuni di *private equity* specializzati in tale settore. Sono nati, credo nel 2007 e 2008, sono almeno una settantina e sono uno strumento molto utilizzato nei paesi anglosassoni, che noi abbiamo sperimentato per primi in Italia, ma ritengo che oggi F2i siano i fondi più capienti, con quasi un miliardo e 850 milioni di euro di patrimonio raccolto.

Quindi che cosa sono gli F2i? Intanto sono uno strumento di equità, non finanziano, ma prendono il rischio pieno e prendono l'*equity*, sono un promotore o si affiancano a un promotore imprenditoriale. Hanno una visione di lungo

periodo: in genere un breve *equity* ha una visione diciamo corta, rispetto ai bisogni delle infrastrutture, cioè 5-7 anni. Il nostro fondo invece dura fino a 15 anni e ha obiettivi di *management* industriale, cioè il nostro non è un fondo che prende partecipazioni di minoranza e resta fermo a guardare cosa succede, anzi: o cerchiamo di avere il 51% oppure una minoranza con particolari diritti.

Siamo interessati all'acquisto di *asset* regolamentati sia da privati come nel caso di ENEL sia da enti pubblici e siamo interessati a *partnership* strategiche. Siamo, peraltro, un intermediario finanziario di risparmio di lungo periodo. Qui un dato è evidente: il 68% dei capitali che abbiamo raccolto sul mercato sono di matrice previdenziale, casse previdenziali, fondo pensione e assicurazione. Quindi questa famosa associazione che in altri Paesi è molto più vera, tra respiro di lungo periodo previdenziale e infrastrutture, poi nella realtà si trova molto raramente. Questo è stato un caso in cui è stato possibile invece porla in essere. Naturalmente cerchiamo dei rendimenti equamente parametrati ai rischi, cioè cerchiamo di stare su rischi contenuti e rendimenti interessanti.

F2i è un progetto privato posseduto da alcuni *sponsor*, ma da un alto profilo istituzionale: gli *sponsor* sono la Cassa depositi e prestiti, due banche di credito italiano e Banca Intesa, sette fondazioni come *sponsor* e 26 fondazioni per i finanziatori. Voi sapete che le fondazioni hanno un radicamento locale molto forte: noi abbiamo un *network* nel Paese e abbiamo due casse di previdenza come *sponsor* e una decina come investitori.

F2i ha individuato come mercato potenzialmente interessante in Italia quello delle infrastrutture esistenti, quale presupposto per creare efficienza, valore e anche risorse da destinare a nuove infrastrutture, intese come sviluppo di quelle esistenti o anche totalmente nuove. Un esempio che mi piace fare che noi abbiamo già individuato è lo stoccaggio del gas ci sono dei giacimenti nella pianura padana utilizzati dall'ENI rimasti vuoti e inattivi e ora vengono riutilizzati e con opportuni lavori possono essere dei grandi bacini di giacimenti di gas per le riserve strategiche del Paese, visto che in Italia le riserve non sono sufficienti.

Ecco un esempio di *greenfield* che abbiamo fatto. Quindi, come dicevamo, privata ma istituzionale, investimenti a basso rischio nelle infrastrutture esistenti, 1 miliardo e 800 milioni, capacità di indirizzare il risparmio previdenziale sul territorio. E questo credo sia stato fatto, perché questo risparmio previdenziale ha accettato di essere investito sul territorio del nostro Paese, perché abbiamo prospettato questa co-presenza tra esistente e nuovo, tra flussi di cassa consolidati, certi e prevedibili e nuovi, in quanto ovviamente

... gli F2i rientrano in una nuova generazione di strumenti finanziari per le infrastrutture: i fondi comuni di private equity specializzati in tale settore sono nati nel 2007 e 2008, sono almeno una settantina e sono uno strumento molto utilizzato nei paesi anglosassoni...

andiamo in settori in cui ci sono le tariffe regolate, che in alcuni settori come le fonti rinnovabili in Italia per la verità funzionano. Poi c'è il caso delle autostrade che funzionano meno - e sono state più volte oggi citate negativamente - e qui noi andiamo su settori in cui la domanda è rigida. Ma abbiamo anche partecipazioni nelle autostrade, dove le autostrade hanno tradizionalmente una domanda che cresce di due punti percentuali più del PIL. Quest'anno vedremo come andrà, visto il *trend* negativo, se uno guarda gli ultimi anni c'è questo *trend*.

Noi abbiamo fatto *greenfield* nell'eolico, investendo in portafogli già autorizzati e realizziamo l'opera nel giro di un anno, rendendo subito a chi aveva ottenuto le autorizzazioni una capacità patrimoniale per chiederne altre e accelerare il lavoro e rendendo a noi la possibilità di fare dell'altro. Ritengo che questo sia un sistema virtuoso di impiegare le risorse per finanziare quello che si deve ancora fare.

Quello delle infrastrutture è anche un settore anticiclico, per cui la previdenza, soprattutto nell'ambito di un fondo come il nostro che diversifica il rischio, va approvata su investimenti adeguati. In 24 mesi abbiamo raccolto 1 miliardo e otto e abbiamo investito 600 milioni quindi un terzo. La raccolta avviene, come dicevo, per il 33% da banche, ma abbiamo anche casse previdenziali e fondi pensioni, assicurazioni e istituzioni finanziarie. Si vede che tra gli investitori di mercato la previdenza la fa da padrone: in sintesi abbiamo un 70% di previdenza.

Abbiamo avuto anche un discreto successo di raccolta di capitali all'estero. Per la verità una sfortuna è stata la caduta dei mercati del settembre 2008, proprio quando molti investitori esteri molto capienti avevano aderito e hanno dovuto recedere prima di verbalizzare l'impegno perché hanno dovuto mettere delle *equity* in partecipazioni che già avevano. Abbiamo visto però che c'è una difficoltà di portare capitali esteri in Italia anche per un'iniziativa istituzionale come la nostra. I temi sono i soliti: la scarsa fiducia nel sistema Italia. Io ho discusso con il fondo sovrano del Qatar, ma non c'è stato verso di convincerli, perché ricordavano ancora che 5 anni fa avevano vissuto un'esperienza da incubo con delle autorizzazioni, per cui avevano del tutto cancellato l'Italia. Non volevano nemmeno stare a sentire. Si volevano tutelare da investitori poco trasparenti e poco privati.

Poi ci sono delle caratteristiche normative. Si è parlato tanto questa mattina di norme e regole che riguardano le infrastrutture, però per attrarre i capitali anche le norme e regole dei capitali contano.

Nella filiera del processo produttivo della finanza per le infrastrutture andrebbero inserite anche queste regole. Ab-

biamo una fiscalità totalmente non ottimale perché a fronte di percentuali che dal 12,5 passano al 20, che però sono ragionevoli, c'è nei fondi a breve e lungo termine in Italia una cosa assurda, perché il fondo paga le imposte ogni anno sulla base del maturato, mentre in tutto il mondo i fondi pagano le imposte quando si realizza e non quando matura virtualmente in bilancio una plusvalenza. Così avviene in Italia per i fondi immobiliari, dove invece la normativa fiscale è più «buona» ed è stata molto utile per attrarre capitali. Poi ci sono altri problemi che riguardano in Italia il risparmio gestito.

Chiudo dicendo che non abbiamo limitazioni sui tipi di investimento: strade autostrade, aeroporti, porti, interporti, gas, reti nazionali e locali, produzione di energia con fonti rinnovabili e naturalmente i primi investimenti sono quelli con controparte e in settori dove i tempi di maturazione sono più rapidi. Volevo però sottolineare un passaggio: il nostro *greenfield* è delimitato al 20% del patrimonio, ma se abbiamo tempi di maturazione come quelli che abbiamo sperimentato nello stoccaggio gas e delle fonti rinnovabili, possiamo rinnovare questo 20%, andando però a reinvestirlo. L'efficienza del sistema sulle autorizzazioni e sulle regole aiuta anche strumenti come il nostro a fare più *greenfield*. Se invece dovessimo incontrare ritardi, gli investitori non ci rimetterebbero niente; semplicemente faremo meno *greenfield*, perché noi siamo flessibili: è il sistema che deve darci la possibilità di utilizzare questa possibilità, ed è chiaro che a noi tutti interessa.

Con la crisi non ci siamo trovati male per discesa dei prezzi di luce, accelerazione delle operazioni di razionalizzazione, risorse, spin-off, minore disponibilità di credito che tuttavia colpisce meno le infrastrutture esistenti, ma si compensa con i minori prezzi lasciando la redditività inalterata o crescente.

Quale è allora il contributo di F2i?

- Apporto diretto di *equity* nei processi che necessitano di capitalizzazione per passaggi significativi in termini di creazione di valore industriale.
- Intermediazione diretta del risparmio previdenziale che altrimenti non riuscirebbe ad essere indirizzato verso tale settore.
- Allungamento delle scadenze tipiche del *private equity*.
- Capacità di *asset management*, *project management* sui singoli progetti e *corporate management* sulle società;
- Valorizzazione di una risorsa scarsa come il debito secondo *raties* equilibrati, rigore, disciplina e trasparenza,
- facilitazione di privatizzazioni e *spin off*. ■