

**Le politiche pubbliche
per le infrastrutture di interesse nazionale**



italiadecide
rapporto 2009

Perché le infrastrutture

Il problema delle grandi infrastrutture di interesse nazionale è stato scelto come primo argomento di lavoro dall'Associazione per le ragioni che ne fanno il tema di maggiore portata per un'analisi dei processi di governo nel medio e lungo periodo in questa fase storica:

- a) la carenza di un'adeguata dotazione infrastrutturale costituisce uno dei più gravi handicap competitivi del nostro paese;
- b) le grandi infrastrutture richiedono l'impegno di ingenti risorse pubbliche per lunghi periodi di tempo; esse si intrecciano perciò all'altra grande questione nazionale di questa fase storica, costituita dall'esigenza di rientrare dagli attuali livelli di debito pubblico nell'ambito della disciplina fiscale connessa alla moneta unica europea;
- c) la realizzazione delle grandi infrastrutture impegna un vasto arco di poteri pubblici e privati, forse il più ampio in assoluto, e si intreccia con il compimento del federalismo;
- d) la questione infrastrutturale rivela le vecchie e nuove fratture che attraversano il paese (in termini di tasso di legalità, esternalità negative e positive alla realizzazione delle opere, dotazione di capitale sociale) e allo stesso tempo rappresenta un passaggio obbligato per qualsiasi strategia di riduzione di questi divari;
- e) si tratta di un settore attraversato da almeno un quarto di secolo da un intensissimo flusso di interventi regolatori, su impulso interno ed europeo; le troppo frequenti riforme delle procedure riguardanti ogni fase della realizzazione delle infrastrutture (finanziamento, localizzazione, appalti, contenzioso) non hanno portato a risultati apprezzabili, ma hanno prodotto una continua destabilizzazione normativa, cui ha fatto seguito una parallela deresponsabilizzazione di pubbliche istituzioni e di imprese private.

ARTICOLAZIONE DEI GRUPPI DI RICERCA E METODO DI LAVORO

Il “Rapporto” si sviluppa sulla base di sei ricerche volte sia ad individuare gli ostacoli materiali e procedurali che impediscono la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche, sia a delineare i possibili rimedi.

Le sei relazioni sono le seguenti:

1. **Decisione pubblica e rete dei poteri sul territorio. I problemi delle grandi infrastrutture**
 - *Direttori:* Giuliano Amato, Vincenzo Cerulli Irelli, Paolo Urbani
 - *Ricercatori:* Mariangela Di Giandomenico, Michele Ferrante, Angelo Lalli, Gabriele Mazzantini
2. **Processi decisionali sul territorio. Interazione dei gruppi sociali e degli attori istituzionali**
 - *Direttore:* Alessandro Campi
 - *Ricercatori:* Alessia Damonte, Luigi Di Gregorio
3. **Decisione economico-finanziaria pubblica e spesa per investimenti in grandi infrastrutture**
 - *Direttori:* Paolo De Ioanna, Pier Carlo Padoan
 - *Ricercatori:* Nicola Curci, Sonja Levstik, Sergio Nicoletti Altimari
4. **Partecipazione popolare, progettazione ed esecuzione di grandi infrastrutture**
 - *Direttore:* Massimo Luciani
 - *Ricercatori:* Piermassimo Chirulli, Massimo Togna
5. **Responsabilità della dirigenza pubblica nei processi decisionali pubblici**
 - *Direttore:* Angelo Maria Petroni
 - *Ricercatori:* Luigi Fiorentino, Alberto Vannucci
6. **Decisione pubblica e giustizia amministrativa**
 - *Direttore:* Nicolò Zanon
 - *Ricercatori:* Francesca Biondi, Giuseppe Arconzo

La Società Geografica Italiana Onlus ha predisposto, a seguito della sua audizione da parte dei gruppi di ricerca, un proprio contributo che è riportato in Appendice al volume *Relazioni dei gruppi di ricerca*.

Nell’ambito dell’**Amministrazione della Camera dei deputati**, ai fini della redazione del Rapporto, è stato costituito, sotto la direzione del Vice

Segretario Generale competente per le attività di documentazione Alessandro Palanza, un Comitato di redazione. Il Comitato di redazione è costituito da:

- Giovanni Rizzoni (coordinatore);
- Simonetta Bigazzi;
- Elisa Guarducci;
- Adele Magro;
- Sabrina Petrucci;
- Enrico Seta;
- Paolo Visca.

Alla documentazione allegata hanno inoltre contribuito il Servizio Studi, il Servizio Biblioteca, l'Ufficio Rapporti con l'Unione Europea ed il Servizio Commissioni.

Audizioni

L'Associazione Italiadecide ed i Gruppi di ricerca hanno inoltre ascoltato, per l'approfondimento dei temi legati alla loro attività, esponenti di vertice della Pubblica amministrazione, del mondo accademico, delle autonomie territoriali, delle principali società operanti in materia di infrastrutture. In particolare nel corso dello studio sono stati auditi:

- **Giuseppe Amoroso**, Capo Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie. Ministero dell'Interno;
- **Antonio Bargone**, Presidente Società Autostrada Tirrenica;
- **Guido Bertolaso**, Sottosegretario di Stato, Direttore Dipartimento Protezione Civile della Presidenza del Consiglio;
- **Andrea Bianchi**, Capo Dipartimento per la regolazione del mercato. Ministero dello sviluppo economico;
- **Aldo Bonomi**, Sociologo e Direttore Consorzio A.A.Ster;
- **Paolo Buzzetti**, Presidente Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance);
- **Ennio Cascetta**, Assessore ai trasporti e viabilità della Regione Campania;
- **Giovanni Castellucci**, Amministratore Delegato Autostrade S.p.a.;
- **Attilio Celant**, Professore ordinario di Geografia Economica Università degli studi di Roma "La Sapienza";
- **Sergio Chiamparino**, Sindaco di Torino, Presidente f.f. dell'ANCI;
- **Pietro Ciucci**, Presidente Anas S.p.a.;
- **Fulvio Conti**, Amministratore Delegato Enel S.p.a.;
- **Alessandra Dal Verme**, Ispettore Generale Capo. Ispettorato per gli affari economici. Ragioneria Generale dello Stato. Ministero dell'economia;

- **Luigi Giampaolino**, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- **Aldo Mancurti**, Capo Dipartimento per le politiche dello sviluppo. Ministero dello sviluppo economico;
- **Maria Mautone**, Professore Ordinario di Geografia, Università di Napoli "Federico II";
- **Mauro Moretti**, Amministratore Delegato Ferrovie dello Stato S.p.a.;
- **Francesco Antonio Musolino**, Prefetto di Reggio Calabria;
- **Carlo Olmo**, Professore ordinario di storia dell'architettura, Politecnico di Torino;
- **Paolo Padoin**, Prefetto di Torino;
- **Giuseppe Procaccini**, Capo di Gabinetto Ministero dell'Interno;
- **Franco Salvatori**, Presidente Società Geografica Italiana;
- **Carlo Schilardi**, Prefetto di Bari;
- **Emilio Signorini**, Direttore Servizio centrale di segreteria del Cipe. Capo dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- **Giuseppe Zamberletti**, Presidente IGI, Istituto grandi infrastrutture.

Seminario di approfondimento

Nel corso dello studio si è tenuto un seminario di approfondimento con gli imprenditori, cui hanno partecipato amministratori e dirigenti di Apinovaenergia S.r.l., Autocamionabile della Cisa S.p.a., Autostrade S.p.a., Edison S.p.a., Enel S.p.a., Falck S.p.a., Impregilo S.p.a., Terna S.p.a. e Sorgenia S.p.a.

Il Comitato di redazione si è inoltre avvalso dei contributi di:

Giovanni Barbieri, Direttore centrale per le esigenze degli utilizzatori, integrazione e territorio;

Gaetano Fontana, Direttore generale dell'Ance;

Ercole Incalza, Capo della Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

Federico Titomanlio, Segretario generale IGI, Istituto grandi infrastrutture.

Il Rapporto intermedio

Il Rapporto è stato presentato, in una versione intermedia, il 21 aprile 2009, nel corso di un incontro con i maggiori esperti, pubblici e privati, in materia di infrastrutture, cui hanno partecipato Ministri, vertici delle magistrature e della Pubblica Amministrazione, le Autonomie territoriali, i vertici di Autorità amministrative indipendenti, nonché esponenti del sistema creditizio e imprenditoriale.

1. I DATI QUANTITATIVI DEL GAP INFRASTRUTTURALE ITALIANO

1.1 Il gap infrastrutturale

Uno dei più gravi handicap competitivi per l'Italia è rappresentato dal ritardo infrastrutturale.

In base alla classifica stilata dal *World Economic Forum* per il 2008-2009, tra 134 ordinamenti, l'Italia si situa al 54° posto nel comparto delle infrastrutture. Inoltre, con riferimento specifico alla qualità infrastrutturale, il nostro paese scende addirittura al 73° posto, ben lontano sia dalla Germania e dalla Francia (che ricoprono, rispettivamente, il terzo e il quarto posto), che da Paesi quali la Spagna, la Grecia o l'Irlanda.

Il distacco non sembra diminuire nel corso degli anni; anzi, è visibile un progressivo peggioramento e una crescente divaricazione tra la situazione italiana e quella degli altri principali Stati comunitari. La Spagna, ad esempio, partendo da una situazione di ritardo infrastrutturale rispetto al nostro Paese, impegnandosi duramente nel corso dell'ultimo decennio è riuscita a sopravanzarci di ben trentadue posizioni.

Nelle Considerazioni finali del Governatore della Banca d'Italia all'Assemblea Ordinaria dei partecipanti (29 maggio 2009) si sottolinea 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”*.

L'inadeguatezza della nostra dotazione infrastrutturale incide gravemente sull'efficienza del sistema dei trasporti, proprio quando quest'ultimo, per effetto della rivoluzione logistica e dell'introduzione su vasta scala dell'informatica e della telematica, assume un ruolo decisivo nella competizione tra territori. Basti pensare, come emerge dal DPEF 2009-2013, che la produzione industriale italiana nel 2007 è stata pari a 903,8 miliardi di euro: l'incidenza del trasporto e della logistica su tale valore è pari al 20-22 per cento, cioè pari a 186 miliardi di euro. Qualsiasi miglioramento in tale settore è quindi in grado di incidere in modo significativo sul costo complessivo della produzione, per non parlare dei tempi.

Livello di dotazioni di infrastrutture in rapporto al PIL

(numeri indici CEE = 100)

| Paesi | Trasporti | | |
|---------------|--------------|--------------|------------|
| | 1985 | 1999 | 2005 |
| Lussemburgo | 268,1 | 273 | 290 |
| Olanda | 244,7 | 260 | 282 |
| Belgio | 203,6 | 224,7 | 240,2 |
| Germania | 163,1 | 226 | 261 |
| Regno Unito | 152 | 210 | 245,3 |
| Francia | 119 | 187 | 202 |
| Italia | 105,1 | 109,6 | 120 |
| Danimarca | 80,5 | 107 | 119 |
| Spagna | 71,1 | 94,7 | 131 |
| Portogallo | 47,1 | 51,8 | 68 |
| CEE | 100 | 100 | 100 |

Fonte: DPEF 2009-2013–Allegato Infrastrutture

Il ritardo infrastrutturale, almeno negli ultimi anni, non deriva da una carenza di risorse. Dal 2005 al 2008 si sono spesi in Italia, in opere del genio civile, circa 169 miliardi di euro, poco meno della Francia (circa 179 miliardi) e della Germania (circa 189 miliardi), mentre solo la Spagna ha investito significativamente di più (218 miliardi circa).

Ma l'Italia mostra una particolarità: investiamo molto in manutenzione straordinaria, anziché in nuove opere. Solo il 46% degli investimenti in opere del genio civile del 2006 è andato per opere di nuova realizzazione, contro il 60% della Germania, il 67,5% della Francia e l'82,2% della Spagna.

Investimenti in opere del genio civile (nuova costruzione e manutenzione straordinaria) nei principali Paesi europei 2005-2009*

Dati in milioni di € a valori 2007

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* | Somma 2005-2008 | 2008/2007 | 2009/2007 |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|-------------|-------------|
| Spagna | 50.656 | 54.327 | 57.330 | 55.424 | 52.235 | 217.737 | -3,3 | -8,9 |
| Germania | 45.322 | 46.882 | 47.358 | 49.355 | 49.854 | 188.917 | 4,2 | 5,3 |
| Francia | 41.230 | 44.075 | 47.601 | 46.744 | 48.276 | 179.261 | -1,8 | 1,4 |
| Italia | 42.482 | 42.052 | 42.299 | 41.942 | 39.958 | 168.775 | -0,8 | -5,5 |
| Regno Unito | 25.772 | 24.149 | 24.173 | 26.428 | 27.953 | 100.522 | 9,3 | 15,6 |

Fonte: Elaborazione CRESME su dai Euroconstruct – 66th Euconstruct Conference, European Construction Market Trends to 2011, Summary Report, Bruselles 5 December 2007. Le fonti per i singoli paesi sono: Spagna, IteC (Instituto de Tecnología de la Construcción de Catalunya, Barcellona); Germania, IFO (Institut for Economic Research at the University of Munich, Monaco); Francia, BIPE (Parigi), United Kingdom, Experian (London).

Un elemento innovativo è costituito dal crescente ricorso, negli anni recenti, allo strumento del Partenariato Pubblico e Privato (PPP) per la realizzazione delle opere pubbliche. In particolare, dal 2005, si è ricorsi al PPP per circa il 20% delle opere pubbliche in Italia; la maggiore utilizzazione è venuta dagli enti locali per il reperimento di finanziamenti per opere di carattere locale, importanti, ma prive di carattere strategico.

Secondo i dati Ance, dal 2003 al 2008 sono state bandite 1.950 gare in *project financing* per un importo complessivo di 26.695 milioni di euro, di cui 16.489 milioni per gare ad iniziativa del promotore e 10.205 milioni per gare ad iniziativa pubblica.

Nello stesso periodo sono state aggiudicate 1.033 opere di finanzia di progetto per un importo totale di 17.581 milioni di euro, di cui 11.800 per gare su proposta del promotore e 5.781 milioni di euro per gare ad iniziativa pubblica.

Per quanto concerne i soggetti concedenti, gli enti locali continuano, nel 2008, a rivestire un'assoluta predominanza sia per numero di gare pubblicate (90%), che per importo (53%).

Le categorie di opere maggiormente aggiudicate per le gare ad iniziativa privata sono stati i cimiteri (22), per un valore medio di 7,6 milioni di euro, seguiti da interventi di impiantistica varia (21, per un valore medio di 2 milioni), da impianti sportivi (15, per un valore medio di 6 milioni di euro) e da parcheggi (14 per un importo medio di 5 milioni di euro).

Per quanto riguarda gli indicatori di utilizzo delle infrastrutture, si osserva che in Italia insistono su ogni chilometro di autostrada oltre 53 mila vetture contro le 37 mila della media europea (meno di 18 mila in Spagna).

Le **infrastrutture ferroviarie**, invece, hanno un grado di utilizzazione non differente dalla media europea; ma nel 2007 l'Italia disponeva di 16.667 km di rete ferroviaria, solo il 4% in più di quelli presenti nel 1970, mentre, nello stesso periodo, il numero dei passeggeri è aumentato più del 50% ¹

Le differenze tornano ad essere significative se si guarda alla quota servita dall'alta velocità e al suo effettivo utilizzo. Se, infatti, l'Italia si pone in linea con la dotazione media europea, - circa il 3,5% della linea è ad alta velocità sul totale -, si colloca invece abbondantemente sotto come utilizzo, visto che solo il 19% dei passeggeri totali usufruisce di questo servizio, contro il 23,4% della media europea, il 38,3% della Spagna e il 57,2% della Francia.

¹ Ance, Secondo Rapporto Infrastrutture, 2009.

L'alta velocità in Europa 1990-2007 (Km)

| | BE | DE | ES | FR | IT | UK | EU |
|------|-----|-------|-------|-------|------|-----|-------|
| 2007 | 120 | 1.300 | 1.552 | 1.893 | 580* | 113 | 5.427 |
| 2006 | 120 | 1.291 | 1.225 | 1.573 | 562 | 74 | 4.771 |
| 2005 | 120 | 1.202 | 1.043 | 1.573 | 468 | 74 | 4.406 |
| 2004 | 120 | 1.202 | 1.021 | 1.573 | 248 | 74 | 4.164 |
| 2003 | 120 | 875 | 1.021 | 1.573 | 248 | 74 | 3.837 |
| 2002 | 120 | 833 | 471 | 1.573 | 248 | - | 3.245 |
| 2001 | 58 | 636 | 471 | 1.573 | 248 | - | 2.986 |
| 2000 | 58 | 636 | 471 | 1.278 | 248 | - | 2.691 |
| 1990 | - | 90 | - | 699 | 224 | - | 1.013 |

Fonte: Elaborazione Cresme su dati DG Energy and Transport, Ferrovie dello Stato.

Un altro dato sul quale occorre riflettere, riguarda il forte congestionamento della nostra **rete autostradale** e ferroviaria, che originariamente non era stata progettata per sopportare l'attuale intensità di traffico; di qui le costanti interruzioni per lavori di manutenzione che provocano rallentamenti e, in qualche caso, prolungate paralisi dello scorrimento.

Un ragionamento analogo può essere proposto per quanto riguarda le infrastrutture per il **trasporto marittimo**, uno dei comparti più vivaci in termini di domanda, che però non viene adeguatamente supportato dall'offerta di infrastrutture portuali. Secondo una recente ricerca condotta dal gruppo Intesa-San Paolo, pur essendo l'Italia il secondo paese europeo per traffico merci, il suo principale porto commerciale, quello di Taranto, si colloca all'undicesimo posto, con un traffico annuo pari ad un decimo di quello veicolato dal porto di Rotterdam. Secondo il citato rapporto Ance, negli ultimi 5 anni, tutti i porti italiani, tranne Trieste, hanno conseguito una crescita tra le più basse del Continente.

Quanto al **sistema aeroportuale**, da più parti si segnala la mancanza di un piano di integrazione tra i diversi scali nazionali e di politiche di sviluppo coordinate: se da una parte, infatti, il traffico di passeggeri soffre della mancanza di aeroporti di grandezza medio-piccola ed è caratterizzato da scarsi collegamenti con i tessuti urbani, dall'altra, il traffico merci risulta sottodimensionato rispetto ai principali Paesi europei nonostante l'Italia sia il Paese che, per il periodo che va dal 2000 al 2007, ha registrato il maggior incremento dei traffici (+53%). Sempre il rapporto Ance mostra, per quanto riguarda il trasporto passeggeri, che l'Italia presenta un numero di aeroporti di medio-grandi dimensioni in linea con i partner europei: gli *hub* con un traffico passeggeri superiore a 5 milioni sono 8, inferiori di quelli in regno Unito (13) ma superiori a quelli in Francia (6) ed in linea con quelli in Germania e Spagna (9).

Secondo una recente indagine di Unioncamere (agosto 2008), nel nostro Paese sono presenti solo 230 Km di **rete metropolitana** (di cui 75 a Milano, 52 a Napoli, 38 a Roma e 39 a Palermo). Negli altri Paesi europei, la sola Madrid ne

ha 310, Parigi 213, Berlino 152, Stoccolma 100, Barcellona 105, per non parlare dei 408 km di Londra.

Indicatori di utilizzo delle reti metropolitane di alcune grandi città mondiali (2006)

| | Traffico medio giornaliero (milioni di passeggeri) | Densità (1.000 pasg./Km) |
|-----------------|---|-----------------------------|
| Tokyo | 7,80 | 26,62 |
| Mosca | 6,80 | 23,29 |
| Parigi | 4,50 | 21,13 |
| Roma | 0,75 | 19,74 |
| New York | 5,08 | 13,79 |
| Milano | 0,82 | 11,02 |
| Londra | 3,00 | 7,35 |
| Madrid | 1,68 | 5,44 |

Spostamenti con mezzi pubblici/privati nelle principali aree metropolitane europee

| | Spostamenti mezzi privati (%) | Spostamenti mezzi pubblici (%) |
|-------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Madrid | 46 | 54 |
| Barcellona | 56,9 | 43,1 |
| Londra | 66 | 34 |
| Vienna | 70 | 30 |
| Parigi | 71 | 29 |
| Milano | 72 | 28 |
| Roma | 75,5 | 24,5 |

1.2 I costi della TAV

La costruzione della TAV ha comportato i costi per chilometro più alti d'Europa (dai 20,3 ai 96,4 milioni a chilometro a seconda delle tratte, contro i 10,2 della Francia e i 9,8 della Spagna). A titolo di esempio, secondo i dati forniti da Ferrovie dello Stato S.p.a., il costo chilometrico della Napoli-Salerno sarebbe di 11 milioni di euro, della Bologna-Firenze di 68, della Torino-Milano di 54 e della Roma-Napoli di 24.

Si ricorda che gli extra costi non sembrano dovuti allo svolgimento di lavori accessori (opere civili o ferroviarie di collegamento), che sono in linea con quelli degli altri paesi, né alla complessità orografica del territorio, ma alla necessità di costose compensazioni per ottenere l'assenso delle comunità locali in sede di conferenza di servizi e all'incapacità di svolgere una funzione di programmazione e definizione delle priorità

In Francia, ad esempio, le comunità locali, a partire dalle regioni, partecipano al finanziamento del progetto in misura significativa: forse proprio questa partecipazione degli Enti locali in veste di finanziatori contribuisce alla moderazione delle spese. Un ulteriore fattore di incremento dei costi – ma anche

di rallentamento nella realizzazione delle opere – riguarda le frequenti modifiche della normativa, anche tecnica, che costringe a continui aggiornamenti dei progetti in corso d’opera.

1.3 I costi delle autostrade

Le cose non migliorano se si passa ad analizzare il divario di costo di realizzazione delle infrastrutture stradali. Da una stima basata sui chilometri realizzati di autostrade e sui relativi investimenti prodotti, emergerebbe per la Spagna un costo sostenuto per chilometro di autostrada pari a 14,6 milioni di euro²

Dai dati disponibili per le nostre opere autostradali ad uno stadio più avanzato di realizzazione, invece, il costo medio per la realizzazione di un chilometro di autostrada ammonterebbe a circa 32 milioni di euro, riproponendo lo stesso divario registrato nel caso dell’Alta Velocità.

Non stupisce, quindi, che mentre in Spagna sono entrati in esercizio nel periodo 2000-2005 oltre 2300 chilometri di autostrade, in Italia nello stesso periodo il parco autostradale si è accresciuto di soli 64 chilometri.

Per rendersi conto dell’entità di tali fenomeni, un’indagine svolta dall’Associazione dei costruttori edili (ANCE) mostra come, nel settore delle autostrade, gli incrementi medi dei valori di aggiudicazione si collocano intorno al 15% e sono in grado di far riassorbire circa il 64% dei risparmi conseguiti con i ribassi d’asta, segnalando appunto come esistano gravi insufficienze nel disegno delle gare, che consentono forti ribassi d’asta per aggiudicarsi gli appalti, incentivati dalla consapevolezza di un inadeguato monitoraggio e controllo sull’esecuzione dei lavori, i quali consentiranno di recuperare con le varianti di progetto buona parte dei ribassi offerti per vincere la gara.

1.4 Il divario Nord Sud

Oltre alle criticità illustrate, sotto il profilo delle infrastrutture permangono in Italia due questioni specifiche – valutate di rilevanza nazionale ed evidenziate negli ultimi DPEF – che richiedono di essere considerate all’interno del quadro generale:

– la “*questione settentrionale*”, rappresentata da un territorio urbanizzato sempre più esteso, fitto e irregolare, a cui si accompagna una domanda di accessibilità e di mobilità – per persone e merci – debolmente soddisfatta da un’offerta infrastrutturale con rilevanti deficit qualitativi e quantitativi, relativi sia alle connessioni con le “reti lunghe” – corridoi europei, rotte aeree, rotte marittime

² (cfr. Rapporto 2008 Intesa - San Paolo sulle reti infrastrutturali).

ecc. – sia alla mobilità interna dei territori regionali e dei sistemi urbani. Il potenziamento di questi territori passa per la necessità di affrontare e risolvere i problemi della congestione e del complesso delle diseconomie esterne da essa derivate;

– la “*questione meridionale*”, caratterizzata da un forte ritardo infrastrutturale, in una situazione nazionale già di per sé precaria; gli indicatori di dotazione infrastrutturale elaborati nel 2008 dall’Istituto Tagliacarne documentano il persistere di forti differenziali territoriali: le prime province per indice di dotazione stradale sono tutte in Italia settentrionale (Savona, Vercelli, Novara, Alessandria e Imperia). Nella classifica, la prima provincia dell’Italia centrale che compare è Frosinone al 7 posto; mentre del sud Italia è Teramo al 10. Situazione simile si rileva osservando l’indice di dotazione ferroviario. Secondo un recente rapporto di Confindustria (*Check up Mezzogiorno, 2009*), il divario infrastrutturale del Sud sarebbe di 25 punti al di sotto della media nazionale, esattamente come avveniva all’inizio di questo decennio.

In un rapporto del 2004, lo Studio Ambrosetti aveva già valutato in 200 miliardi di euro gli investimenti infrastrutturali che permetterebbero di recuperare il reddito pro capite dei residenti nel Sud rispetto alla popolazione del resto d’ Italia. L’analisi partiva dall’ipotesi che per adeguare il reddito pro capite regionale alla media nazionale fosse necessaria una dotazione di infrastrutture allineata alla media nazionale.

In tale contesto, secondo quanto emerge dalla citata ricerca del gruppo Intesa-San Paolo, circa la metà degli investimenti in infrastrutture realizzati dalle Amministrazioni locali sono concentrati al Nord, mentre la restante parte è quasi equamente divisa tra Centro e Mezzogiorno. In termini procapite, il Trentino genera una spesa per investimenti più che doppia rispetto alla media nazionale, ma sono le Amministrazioni del Centro nel complesso a spendere maggiormente per ciascun cittadino, con un valore pro-capite del 20% superiore alla media nazionale. Al Sud, invece, la spesa pro-capite per investimenti è inferiore del 20% rispetto alla media nazionale.

La spesa per investimenti in infrastrutture locali (2006)

| | mln € | €pro-capite | Euro procapite: Italia = 100 | Composizione % della spesa |
|------------------------|-------|-------------|---------------------------------|-------------------------------|
| Abruzzo | 356 | 254 | 73,5 | 2% |
| Basilicata | 218 | 347 | 100,5 | 1% |
| Calabria | 368 | 182 | 52,8 | 2% |
| Campania | 1.833 | 342 | 98,9 | 9% |
| Emilia Romagna | 1.370 | 326 | 94,5 | 7% |
| Friuli V.Giulia | 534 | 445 | 129,0 | 3% |
| Lazio | 2.776 | 532 | 154,0 | 14% |
| Liguria | 426 | 273 | 78,9 | 2% |
| Lombardia | 3.778 | 397 | 114,9 | 19% |
| Marche | 449 | 298 | 86,2 | 2% |

| | mln € | €pro-capite | Euro procapite: Italia = 100 | Composizione % della spesa |
|--------------------------------|--------------|--------------------|---|---------------------------------------|
| Molise | 115 | 410 | 118,6 | 1% |
| Piemonte | 1.323 | 307 | 88,9 | 7% |
| Puglia | 771 | 209 | 60,4 | 4% |
| Sardegna | 750 | 536 | 155,3 | 4% |
| Sicilia | 938 | 209 | 60,4 | 5% |
| Toscana | 1.042 | 290 | 83,9 | 5% |
| Trentino Alto Adige | 851 | 881 | 255,0 | 4% |
| Umbria | 386 | 440 | 127,4 | 2% |
| Valle D'Aosta | 63 | 476 | 137,9 | 0% |
| Veneto | 1.389 | 291 | 84,3 | 7% |
| ITALIA | 19.736 | 345 | 100,0 | 100% |
| NORD | 9.735 | 365 | 105,7 | 49% |
| CENTRO | 4.653 | 415 | 120,3 | 24% |
| SUD | 5.348 | 277 | 80,3 | 27% |

Fonte: elaborazione Ref. su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero dell'Interno

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Premessa | |
| • Perché le infrastrutture | 3 |
| Articolazione dei gruppi di ricerca e metodo di lavoro | 4 |
| PRIMA PARTE - I PROBLEMI | |
| 1. I dati quantitativi del gap infrastrutturale italiano | 9 |
| • 1.1 Il gap infrastrutturale | 9 |
| • 1.2 I costi della TAV | 13 |
| • 1.3 I costi delle autostrade | 14 |
| • 1.4 Il divario Nord Sud | 14 |
| 2. Le cause di contesto che sono d'ostacolo alla realizzazione delle infrastrutture | 17 |
| • 2.1 La densità territoriale dell'Italia | 18 |
| • 2.2 La complessità del Paese | 19 |
| 2.2.1 Un paese segmentato in tanti sottosistemi | 19 |
| 2.2.2 La frammentazione istituzionale e della rappresentanza | 19 |
| 2.2.3 La frammentazione delle imprese operanti nel settore delle infrastrutture | 21 |
| • 2.3 Le pubbliche amministrazioni | 22 |
| 2.3.1 La complessiva insufficienza delle pubbliche amministrazioni rispetto alle difficoltà derivanti dal territorio e dal sistema delle imprese | 22 |
| 2.3.2 I rapporti tra politica e amministrazione | 22 |
| 2.3.3 Lo svuotamento delle competenze tecniche | 23 |
| 2.3.4 La forza dei singoli comparti amministrativi e la debolezza delle sedi di coordinamento. | 23 |
| • 2.4 I problemi del sistema normativo e giurisdizionale | 24 |
| 2.4.1 L'eccesso normativo | 24 |
| 2.4.2 La rigidità della regolazione | 25 |
| 2.4.3 I profili critici della funzione giurisdizionale | 26 |
| • 2.5 I limiti dell'attuale cultura giuridica | 27 |
| • 2.6 Il debito pubblico e la spesa per investimenti | 28 |

| | |
|---|-----------|
| 3. I principali problemi specifici del settore delle infrastrutture | 30 |
| • 3.1 Programmazione, individuazione delle priorità e difficoltà di elaborazione di una visione strategica | 30 |
| • 3.2 Le procedure relative alla individuazione delle opere strategiche | 31 |
| • 3.3. Vincoli finanziari, debito pubblico, regole contabili e investimenti infrastrutturali | 32 |
| 3.3.1 L'instabilità delle risorse disponibili per le infrastrutture | 32 |
| 3.3.2 Le problematiche finanziarie nel rapporto con l'Unione Europea | 33 |
| 3.3.3 L'assenza di un quadro contabile chiaro | 35 |
| • 3.4. Bilanciamento degli interessi e rispetto dei tempi del procedimento: procedure insoddisfacenti e non rispettate. | 36 |
| • 3.5. Bassa legittimazione delle opere pubbliche | 39 |
| SECONDA PARTE - LE POSSIBILI SOLUZIONI | |
| 4. Governare il territorio | 45 |
| • 4.1. Conoscere il territorio | 47 |
| • 4.2 Articolare le politiche pubbliche in senso territoriale fra Europa, Stato e autonomie | 51 |
| • 4.3 Fare giocare in sinergia il complesso dei poteri che incidono sul territorio | 53 |
| • 4.4. Rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di operare in senso territoriale e sostenere la realizzazione dei grandi progetti | 54 |
| • 4.5. Rafforzare l'orientamento alla responsabilità sociale delle imprese rispetto al territorio | 56 |
| • 4.6 Ampliare gli strumenti di partecipazione alle decisioni pubbliche | 57 |
| 5. Gli interventi specifici nel settore delle infrastrutture di interesse nazionale | 59 |
| • 5.1 La conferma di una normativa speciale per le infrastrutture strategiche di interesse nazionale | 59 |
| • 5.2 La consultazione delle popolazioni e le compensazioni | 60 |
| • 5.3 Sciogliere il groviglio autorizzativo | 61 |
| • 5.4 Superare le difficoltà della fase realizzativa | 62 |
| • 5.5 La riduzione del contenzioso | 64 |
| 5.5.1 La partecipazione al procedimento come limite all'accesso alla giustizia amministrativa | 64 |

| | |
|--|-----------|
| 5.5.2 L'introduzione di preclusioni temporali ai ricorsi | 65 |
| 5.5.3 Gli interventi sul contenzioso relativo all'aggiudicazione | 65 |
| 5.5.4 Gli interventi sul contenzioso in sede di esecuzione | 66 |
| 5.5.5 Difesa dei lavori dalle imprese mafiose | 67 |
| 5.5.6 La valorizzazione, nel giudizio amministrativo, dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera | 67 |
| • 5.6 La stabilizzazione delle risorse finanziarie | 68 |
| • 5.7 Aggiornare e rilanciare la Legge obiettivo | 71 |
| 5.7.1 Indirizzi strategici e selezione delle opere prioritarie | 73 |
| 5.7.2 La localizzazione delle opere | 74 |
| 5.7.3 Un moderno sistema di autorizzazioni | 76 |
| 5.7.4 Qualità della progettazione, sistema di qualificazione e riscrittura delle regole sulla aggiudicazione | 77 |
| 5.7.5 Facilitare il dialogo fra pubblica amministrazione e imprese | 79 |
| • 5.8 La struttura di missione: un modulo flessibile per la progettazione e realizzazione delle opere. | 80 |
| 6. Conclusioni | 83 |